

Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése:

Kisebbségvédelem

*Értékelés a tagjelölt államok
válogatott elveiről és eljárásairól*

MAGYARORSZÁG

2002

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás	5
Bevezetés	9
Előszó	11
Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: kisebbségvédelem – áttekintés	13
Kisebbségvédelem Magyarországon „A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomag” értékelése	73

Köszönetnyilvánítás

A Nyílt Társadalom Intézet EU Csatlakozást Monitorozó Programja köszönetet mond az alábbi személyeknek, akik kulcsszerepet vállaltak a monitoring jelentésekkel kapcsolatos kutatásokban és a jelentések elkészítésében. A jelentések tartalmáért végső soron a Program felelős.

Bulgária	Krassimir Kanev	<i>Bolgár Helsinki Bizottság</i>
Cseh Köztársaság	Barbora Bukovská és Pavla Boučková	<i>Állampolgári, Szabadság és Emberi Jogi Tanácsadó Központ</i>
Észtország	Klara Hallik	<i>Nemzetközi és Társadalmi Tanulmányok Intézete</i>
Magyarország	Örkény Antal	<i>Eötvös Loránd Tudományegyetem</i>
Lettország	Svetlana Diatchkova	<i>Emberi Jogi és Etnikai Tanulmányok Lett Központja</i>
Litvánia	Eglė Kučinskaitė	<i>Roma Misszió</i>
Lengyelország	Beata Klimkiewicz	<i>Jagelló Egyetem</i>
Románia	Florin Moisă	<i>Roma Közösségek Forrásközpontja</i>
Szlovákia	Balázs Jarábik	<i>Jogi Elemzések Központja / Kalligram Alapítvány</i>
Szlovénia	Darja Zaviršek	<i>Ljubljana-i Egyetem</i>

A KISEBBSÉGVÉDELMI TANÁCSADÓ TESTÜLET TAGJAI

Nicolae Gheorghe	<i>EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala</i>
Herbert Heuss	<i>PAKIV Németország</i>
José Antonio Moreno Díaz	<i>SOS Racismo</i>
Kardos Gábor	<i>Eötvös Loránd Tudományegyetem</i>
Marko Knudsen	<i>Roma Nemzeti Kongresszus</i>
Aap Neljas	<i>Elnöki Kerekasztal Észtország Nemzeti Kisebbségeiről</i>
Anton Niculescu	<i>Romániai Nyílt Társadalom Intézet</i>
Orsós Éva	<i>Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium</i>
Dimitrina Petrova	<i>Roma Jogok Európai Központja</i>
Iveta Radičová	<i>Szlovákiai Nyílt Társadalom Alapítvány</i>
Ivan Veselý	<i>Dženo</i>
Antonina Zheljazkova	<i>Kisebbségi Tanulmányok és Kultúraközi Kapcsolatok Nemzetközi Központja</i>

Köszönetet szeretnénk mondani továbbá az alábbi személyeknek, akik részt vettek beszélgetésekben, információkat vagy kutatási eredményeket szolgáltatottak, illetve átolvasták és véleményezték a jelentéstervezetet, ezáltal felbecsülhetetlen segítséget nyújtottak a jelentések elkészítéséhez: Bari Judit, Indra Dedze, Ilze Brands Kehre, Agnieszka Gabor, Dezideriu Gergely, James Goldston, Jean Goracel, Denisa Havrlová, Agnieszka Hess, Stephen Humphreys, Valeria Jakobson, Boris Koltchanov, Jana Krimpe, Tanel Matlik, Nils Muiznieks, Kalinka Nikolaeva, Artis Pabriks, Olga Pisarenko, Vadim Poleshchuk, Leonid Raihman, Janja Roser, Matěj Šarkozi, Aleksei Semjonov, Szép Attila, Josif Tyčina, Špela Urh és Timothy Waters.

A Nyílt Társadalom Intézet számos csatlakozásra váró országban tartott kerekasztal-megbeszéléseket, ahol felkérte a kormányok képviselőit, a kisebbségi képviselőket, valamint a civil szervezeteket és szakértőket, hogy a jelentéstervezetekkel kapcsolatban adjanak szakértői bírálatokat és mondjanak szakvéleményt. Szeretnénk hálánkat kifejezni e találkozók nagy számú résztvevőjének, akik idejükből és szaktudásukból bőséggel áldoztak ránk. A találkozók résztvevőinek névsora beszerezhető az EUMAP-tól (euaccession@osi.hu).

AZ EU CSATLAKOZÁST MONITOROZÓ PROGRAM

Rachel Guglielmo	<i>programigazgató</i>
Farimah Daftary	<i>kisebbségvédelmi programkoordinátor</i>
Katy Negrin	<i>kisebbségvédelmi programkoordinátor</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programasszisztens</i>
Kiss Andrea	<i>programasszisztens</i>

Bevezetés

A Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute, OSI) **EU Csatlakozást Monitorozó Programját (EUMAP)** 2000-ben indították el annak érdekében, hogy támogassák az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat független megfigyelését és nyomon követését. A Nyílt Társadalom Intézet átfogóbb céljaival összhangban az EUMAP elsősorban azt vizsgálja, hogy a kormányok mennyiben tesznek eleget az EU-tagság politikai kritériumainak, amelyeket az 1993-as koppenhágai Európa Tanács a következőképpen határozott meg:

A tagság előfeltétele, hogy a jelölt országban stabilan működjenek azok az intézmények, amelyek szavatolják a demokráciát, az emberi jogokat, a törvényességet, valamint a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását és védelmét.

Az EUMAP jelentéseit a vizsgált államok független szakértői készítik el. A jelentések célja, hogy elősegítsék az Unió felelős és stabil bővítését azon keresztül, hogy a politikai feltételek jelentőségére ráirányítják a figyelmet és a civil társadalom segítő szerepét hangsúlyozzák abban, hogy a kormányok e kritériumoknak képesek legyenek megfelelni – a csatlakozás előtt és azt követően is.

Az EUMAP 2001-ben hozta nyilvánosságra a megfigyelő program jelentéseinek első két kötetét, a kisebbségvédelemről, valamint a bírói függetlenségről Közép- és Kelet-Európa tíz tagjelölt országában. 2002-ben új és részletesebb kisebbségi jelentések készültek (beleértve az öt legnagyobb EU-tagállamról szóló jelentéseket), emellett beszámolók készülnek a bírósági ítélezés feltételrendszeréről, a korrupcióról, valamint – az OSI Hálózat Női Programmal és a Romániai Nyílt Társadalom Alapítvánnyal együttműködve – a nők és a férfiak esélyegyenlőségéről a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban.

A kisebbségvédelemről és a kisebbségvédelmi célkitűzések megvalósításáról 2002-ben készült EUMAP jelentések olyan területekre hívják fel a figyelmet, amelyeken szerintük a kisebbségeket hátrány vagy diszkrimináció sújtja, és értékelik az e problémák megoldására irányuló kormányzati törekvések eredményességét. A jelentések független elemzést és értékelést, az elvek és eljárások vizsgálatát, valamint kapcsolódó ajánlásokat kínálnak.

A kisebbségvédelem nyomon követése során 2001-ben és 2002-ben alkalmazott módszereket (lásd www.eumap.org) az EUMAP dolgozta ki egy nemzetközi tanácsadó testület segítségével. Az öt EU-tagállamban (Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország és Nagy-Britannia) alkalmazott, esettanulmányra alapozott módszercsoport lehetővé teszi a kisebbségvédelem jogi hátterének és intézményeinek széles körű vizsgálatát: az országjelentések készítői által egy veszélyeztetett kisebbségi csoport helyzetének

vizsgálata céljából folytatott interjúkhoz kapcsolódva felhasználja az összegyűjtött kutatási eredményeket, statisztikai adatokat és a kisebbségi kérdésekre vonatkozó felméréseket.

A közép- és kelet-európai tagjelölt államokban alkalmazott kisebbségpolitika-értékelési módszercsoport lehetővé teszi az adott államokban felvállalt speciális programok értékelését, amelyek a veszélyeztetett kisebbségi csoportok védelmét, társadalomba illeszkedésük elősegítését szolgálják. Az EUMAP-jelentések e célkitűzések hátterét és kidolgozásának folyamatát, tartalmukat, valamint azt vizsgálják, hogyan halad megvalósításuk.

Az egyes jelentések első tervezetét a nemzetközi tanácsadó testület ülésein és nemzeti kerekasztal-megbeszéléseken vitatták meg. E megbeszélések annak érdekében kerültek megrendezésre, hogy a tervezetről elmondhassák véleményüket kormánytisztviselők, civil szervezetek, kisebbségi képviselők és nemzetközi szervezetek. A kötetünkben közölt végső jelentések az e folyamat során kapott észrevételek és bírálatok alapján végzett jelentős átdolgozás eredményei. A jelentések végleges tartalmáért az EUMAP vállalja a teljes felelősséget.

Előszó

Az Európai Együttműködési és Biztonsági Szervezet (EBESZ) már 1975, a történelmi jelentőségű Helsinkai Szerződés aláírása óta figyelemmel kíséri a kisebbségvédelmet. Megalakulása óta küldetésében kulcsfontosságú annak nyomon követése, hogy az EBESZ-tagállamok tiszteletben tartják-e a Szerződést, valamint az emberi- és kisebbségi jogi kötelezettségeket, amelyeket a későbbi EBESZ-dokumentumokban vállaltak. Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (Office for Democratic Institutions and Human Rights, röviden ODIHR), s benne a Roma és Szinto Ügyek Kapcsolati Pontja máig részt vesz a teljes EBESZ régióban minden esetre kiterjedő monitorozásban, nemcsak tények feltárásával, hanem a kormányzati romapolitikát formáló gyakorlati tanácsadással is.

Az EU által 1993-ban Koppenhágában megfogalmazott csatlakozási kritériumok – többek között „a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme” – elfogadása új fejezetet nyitott az európai kisebbségi jogok védelmében. A koppenhágai kritériumok elfogadásával az EU csatlakozott az EBESZ, az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek azon törekvéséhez, hogy egyértelműen meghatározzák a kisebbségi jogok tartalmát, és a tagállamokat e jogok gyakorlati tiszteletben tartására szorítsák.

Bár az Európai Unió az EBESZ-keretek egyetlen szegmense, nagyon is fontos rész: jóval politikai határain túl is képes hatni az elvek és eljárások alakulására. Ezért mindenképp rendezni kell az EU saját követelményeit és eljárásait, és e cél eléréséhez a monitorozás a legjobb eszköz.

A Nyílt Társadalom Intézet EU Csatlakozást Monitorozó Programja által 2000-ben kezdeményezett monitorozó tevékenység a Helsinkai Záróegyezmény szellemében zajlik. Ösztönzi azon kormányzati törekvések független nyomon követését, hogy megfeleljenek az emberi jogi elveknek, amelyek mellett elkötelezték magukat. Az EBESZ-vállalásokhoz hasonlóan az EU tagjelölt államok vállalásai sem „teljesülnek” egyszer s mindenkorra; újra és újra felülvizsgálandók, és minden demokrácia épsége szempontjából kulcsszerepe van a független, nem kormányzati megfigyelőknek abban, hogy emlékeztetik a kormányt eredeti vállalásaira. Az EUMAP 2001-es jelentéseiben szerepeltek az ajánlások között a következők:

- Egyértelművé kell tenni, hogy az európai uniós tagság politikai feltételei egyformán érvényesek az EU csatlakozásra jelölt államokra és az EU tagállamokra.
- Fel kell vállalni a kormánypolitikák és -gyakorlat rendszeres és folyamatos figyelemmel kísérését az EU egész területén és a jelölt országokban is.

A 2002-es EUMAP jelentések – amelyek a fenti ajánlások szellemében a csatlakozásra váró közép-kelet-európaiak mellett öt EU-tagállamban is monitorozzák a romavédelmi elveket és eljárásokat, továbbá a muszlimok és a romák helyzetét – feltárják, hogy az európai kisebbségvédelem előtt új kihívások állnak. Az EU-tagállamokban élő romáknak ugyanolyan kérdésekkel kell szembenéznük, mint amelyekre a tagjelölt országokban hívták fel a figyelmet, ugyanakkor a tagállamoknak meg kell találniuk annak a módját, hogyan tarthatják meg a muszlim kisebbségek védelmére vonatkozó vállalásukat a széles körű muzulmánellenes közérület és iszlám-izzony közepette.

Amikor az Európai Bizottság javaslatot tett tíz új tag felvételére, egy lépéssel közelebb kerültünk az EU bővítéséhez, mégis egyre világosabb, hogy a bővítés önmagában nem hoz gyors vagy könnyű megoldást azokra a problémákra, amelyekkel a romáknak ma szembe kell nézniük mind a leendő, mind a jelenlegi tagállamokban. Sőt – ahogyan fennállása óta az EBESZ többször igazolta, és ahogyan az EUMAP rámutat jelentéseiben –, a folyamatos monitorozás fontosabb, mint valaha: eszköz, amellyel a nemzetközi szervezetek rákényszeríthetik az államokat emberi jogi vállalásaik betartására, amellyel az államok biztosíthatják, hogy a közjavak és -juttatások a társadalom minden tagjához eljutnak, és amellyel a polgárok kormányukat vállalásai lehető legjobb teljesítésére szoríthatják. Én kivált az EUMAP azon törekvését üdvözlöm, hogy a romákat, muszlimokat, oroszajkúakat és más kisebbségeket cselekvően bevonják az állam kisebbségi jogi vállalásainak nyomon követésébe – csak így alkothatunk végül ítéletet arról, hogy e vállalások teljesültek-e a gyakorlatban is.

Üdvözlöm az EUMAP jelentéseket, mert hozzájárulnak az emberi jogi követelmények jobb meghatározására és érvényesítésére irányuló közös erőfeszítéseinkhez, valamint az európai monitorozási kultúra fejlődéséhez.

Nicolae Gheorge
színto- és romaügyi tanácsadó,
EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala

Az EU csatlakozási folyamat nyomon
követése: kisebbségvédelem
– áttekintés

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	17
2. Tagjelölt országok: a kisebbségvédelmi és integrációs kormányzati irányelvek értékelése	23
2.1 A programok tartalma	24
2.2 A programok megvalósítása – koordinációs és kapacitási problémák	26
2.3 Decentralizálás: a helyhatóság szerepe	29
2.4 Értékelés és vizsgálat	30
2.5 EU-támogatás a programok megvalósításához	31
2.6 Kisebbségi részvétel	33
2.7 Kisebbségi képviselő	35
2.8 A nyilvánosság támogatása	36
3. A kisebbségvédelem monitorozása EU-tagállamokban – a muszlimok és a romák helyzete	39
3.1 A nyilvánosság attitűdjei	40
3.2 A diszkriminációval szembeni védelem	42
3.2.1 Adathiány	45
3.2.2 Romákkal szembeni diszkrimináció	47
3.2.3 Muszlimokkal szembeni diszkrimináció	51

3.3	Kisebbségi jogok	56
3.3.1	Elismerés	56
3.3.2	Állampolgársággal kapcsolatos kérdések	57
3.3.3	Roma kisebbségi jogi kérdések	59
3.3.4	Muszlim kisebbségi jogi kérdések	61
4.	A monitorozás és az értékelés fontossága	64
4.1	Nemzetközi szervezetek monitorozó tevékenysége	64
4.2	Kormányzati monitorozás	66
4.3	Civil társadalom	67
5.	Ajánlások	69

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió egyetlen határát a demokrácia és az emberi jogok szabják meg. Az Unió csak azon országok előtt nyitott, amelyek megőrzik az alapvető értékeket: a szabad választásokat, a kisebbségek tiszteletét és a jogállamiság tiszteletét.¹

Jelen Áttekintés és az EU Csatlakozást Monitorozó Program (EUMAP) által készített kísérő országjelentések értékelik a kisebbségvédelem helyzetét az Európai Unió teljes jogú tagságára pályázó tíz közép- és kelet-európai országban,² illetve öt jelenlegi tagállamban.³

Az Európai Unió földrajzi bővítésével párhuzamosan annak az Unió jelentése is bővült: egy lényegében gazdasági alakulattól az Unió fokozatosan közös értékeket valló politikai szövetséggé vált. A Közösség alapító okirataiban kevés figyelmet fordítottak az alapvető jogokra és szabadságokra.⁴ Idővel azonban – különösen válaszul a bővítési igényekre – az EU-ban egyre inkább megfogalmazódott az a törekvés, hogy ne csak stabilitást és jómódot, hanem demokratikus értékeket is képviseljen, s ez akkor ért tetőfokára, amikor a Koppenhágai Tanács 1993-ban a tagság egyértelműen politikai feltételeit fogadta el, köztük „a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét”. A koppenhágai nyilatkozat azonnali következményeként a tagjelölt államoknak bizonyosságot kellett tenniük, hogy az EU-ba való felvételük érdekében biztosítják a kisebbségvédelmet. Ennek eredményeként egyrészt megkezdődött a tagjelölt országokbeli veszélyeztetett kisebbségek helyzetének alapos vizsgálata, másrészt jelentős tevékenységre serkentette a tagjelölt országok

¹ *The Future of the European Union – Laeken Declaration* (Az Unió jövőjéről – Laeken-nyilatkozat), elérhető a <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

² E jelentésekben a „tagjelölt államok” kifejezés arra a tíz államra utal, amelyekben az EUMAP monitorozást folytatott – Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, és Szlovénia –, de nem értendő bele Málta vagy Ciprus, illetve Törökország sem. Az Áttekintésben rendszerint nem idézet formájában hivatkozunk az egyes tagjelölt államokbeli helyzetre; a teljes idézeteket a kísérő országjelentések tartalmazzák.

³ A romák helyzete Németországban és Spanyolországban, illetve a muszlimok helyzete Franciaországban, Olaszországban és Nagy-Britanniában.

⁴ „Az alapító Egyezmények nem tartalmaztak az alapvető jogokra vonatkozó különleges rendelkezéseket. Az Európai Bíróság kell legyen annak letéteményese, hogy fokozatosan kidolgozásra kerül az alapvető jogoknak az Európai Unió teljes területén érvényes garanciarendszere.” Lásd <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>> (a 2002. október 5-i állapot szerint).

kormányzatát:⁵ mindegyikük a kisebbségek helyzetének javítására, illetve társadalomba illeszkedésük elősegítésére irányuló programot fogadott el. Ez ugyanakkor annak felismeréséhez is vezetett, hogy az EU saját kisebbségvédelem iránti elkötelezettsége sem alakult még ki igazán és nem érvényesül egységesen.

A csatlakozási folyamat tehát sokat tett a többség–kisebbség kapcsolatról való gondolkodás problémáinak feltárása és jelentőségteljes változás megindítása érdekében. De a csatlakozási folyamatot meghatározó jelöltségi időszak – a legtöbb állam számára – végéhez közeleg.

A bővítés küszöbén égető szükség van annak biztosítására, hogy a csatlakozási folyamat során gyűjtött lendület ne vesszen el. Néhány jel mutatja, hogy a tagjelölt államok kormánya a csatlakozás politikai feltételeinek teljesítésére való alkalmasságuk bizonyítását inkább instrumentálisan szemléli, nem tekinti valódi és tartós elkötelezettségnek. Például egy bolgár tisztviselő nemrégiben észrevételezte, hogy a tagjelölt államok kormánya „nem problémák megoldásában, hanem fejezetek lezárásában gondolkodik”.⁶ Az efféle attitűdökre határozottan, még a csatlakozás előtt kell válaszolni: világossá kell tenni, hogy az alapvető demokratikus elvárások teljesítése nemcsak a belépés, hanem a tagság feltétele is. Ez szükségképp eltérő szemléletet követel, amelynek középpontjában az áll, hogy az EU a bővítés utáni helyzetben is képes-e, hajlandó-e fenntartani a kisebbségvédelem kiemelt szerepét.

A kisebbségvédelem mint az EU-tagság folytonos feltétele

2001-es jelentéseiben az EUMAP is kifejtette, hogy a kisebbségvédelem átfogó szemlélete magába kell foglalja a diszkriminációval szembeni védelmet és a kisebbségi identitás támogatását egyaránt biztosító szakirányú jogalkotást, intézményeket és irányelveket.⁷ Valójában ez a szemlélet már eddig is tükröződött az Európai Bizottságnak a csatlakozás

⁵ „A bővítés legfontosabb eredménye: az új tagállamok parlamentje éjjel-nappal dolgozott, hogy jogszabályait megváltoztassa, védje a kisebbségeket és [biztosítsa] a helyi demokráciát. Ez Európa legfontosabb dolga.” Romano Prodi beszéde a Külkapcsolati Tanácsban. R. McMahon, „EU: Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria”, *RFE-RL Reports*, 2002. január 14. Elérhető a <<http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp>> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

⁶ Elhangzott az Open Society Institute (OSI) Kerekasztal Találkozóján Szófiában, 2002. májusában. Magyarázat: *Az OSI mindegyik monitorozott leendő és jelenlegi tagállamban kerekasztal-megbeszéléseket tartott, ahol az országjelentés tervezetét bocsátotta vitára. A szakértők között jelen voltak a kormányzat, a kisebbségi csoportok, akadémiai intézetek és a civil szervezetek képviselői.*

⁷ Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest: Open Society Institute, 2001. szeptember, elérhető a <<http://www.eumap.org>> címen. (A továbbiakban: *Minority Protection 2001.*)

menetéről szóló rendszeres jelentéseiben és az EU-tisztviselők megnyilatkozásaiban.⁸ Továbbá az EU intézmények következetesen hangsúlyozzák a multikulturalizmus és a sokféleség kedvező hatását, valamint a fenti szemlélet iránti elkötelezettségre utaló értékeket.⁹

Bár egyértelműen ez az EU álláspontja, a kisebbségvédelmi követelmények világosabb megfogalmazásra szorulnak. Az Unió a demokratikus értékek és a befogadó attitűd iránti hangzatos elkötelezettségének erejét nem párosította ezen értékek elvi és gyakorlati tartalmának átfogó tisztázásával.

Egyértelművé kell tenni, hogy a kisebbségek tisztelete és védelme központi EU-érték, s ennek érdekében az a legkevesebb, hogy a koppenhágai feltételeket – köztük „a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét” – teljes mértékben integrálni kell a létező EU-alapkövetelményekbe,¹⁰ és erősebb mechanizmusokat kell felállítani, hogy nyomon követhető legyen, megfelel-e az összes EU-tagállam az emberi és kisebbségi jogi követelményeknek.¹¹

Ezenkívül az EUMAP tagállamokról szóló jelentései feltárják, hogy az EU kisebbségvédelmi keretek maguk is megerősítésre és felülvizsgálatra szorulnak. Először is – bár az új

⁸ Az EU egyértelmű diszkriminációellenes követelményein kívül a Bizottság tisztviselői arra is utaltak, hogy az EU az ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Együttműködési és Biztonsági Szervezet (EBESZ) által kidolgozott nemzetközi kisebbségi jogi alapkövetelményeket tekinti mértékadónak. Például amikor a Bizottság egyik képviselőjét megkérték, hogy fejtse ki, mit jelent a koppenhágai kritériumokban megfogalmazott „kisebbségek tiszteletben tartása”, így válaszolt: „a Bizottság különös figyelmet szentel az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében lefektetett különböző elvek, köztük a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó elvek tiszteletben tartására és érvényre juttatására.” Reding asszonynak a Bizottság nevében adott válasza Nelly Maes, az Európai Parlament tagja által írásban feltett parlamenti kérdésre, 2001. május 15., OJ C 261 E, 2001. szeptember 18., p. 162.

⁹ Például a Bizottság egyik képviselője kijelentette, hogy „a kulturális és nyelvi sokféleség tiszteletben tartása az Unió egyik sarokköve, amelyet már az Alapvető Jogok Kartájának 21. cikkelye is magába foglal.” Ionnis Marinos (PPE-DE) E-3418/01 számú írásbeli kérdése a Bizottsághoz 2001. december 21-én, C 147 E/174, *Official Journal of the European Communities*, 2002. június 20.

¹⁰ „A kisebbségek tiszteletben tartása és védelme” bizonyításának követelménye nem jelenik meg a tagállamokra kötelező érvényű belső EU dokumentumokban. Az Európai Unió létrehozó szerződés (EUSZ) 6. cikkelyének (1) pontja a „tagállamok közös” alapelveit így határozza meg: „szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tisztelete és jogállamiság”. Az EUSZ 49. cikkelye egyértelművé teszi, hogy csak olyan európai állam „pályázhat uniós tagságra, amely tiszteletben tartja a 6. cikkely (1) pontjában megszabott elveket”. Az EU Alapvető Jogok és Szabadságok Kartája nem említi kifejezetten a kisebbségi jogokat.

¹¹ Az efféle mechanizmusok szükségének nemrégiben megjelent, erőteljes megfogalmazását lásd J. Swiebel, „Draft Report on respect for human rights in the European Union, 2001”, 2001/2014(INI), Európai Parlament, 2002. augusztus 27.

tagjelöltek kötelezettségeivel kapcsolatban a koppenhágai nyilatkozatban egyértelműen fogalmaz – az EU-n belül nincs egyetértés arra vonatkozólag, hogy a kisebbségek létének elismerése a tagság elengedhetetlen feltétele-e,¹² és a kisebbségi jogok területén sincs egyértelmű EU alapkövetelmény.¹³ A koppenhágai kritériumok meghatározása gyöngye marad akkor is, ha egyértelműen a leendő és a jelenlegi tagállamokra is érvényesek: olyan tág és lényegileg különböző értelmezésekre adnak lehetőséget, hogy csekély támogatást nyújtanak az államok tevékenységéhez.

Másodszor – bár az EU faji egyenlőségre és foglalkoztatásra vonatkozó irányelvei¹⁴ egyértelműen meghatározzák azokat a mértékeket, amelyekhez az államok teljesítése a diszkrimináció kizorítása területén mérhető – előbbre való mutatóknak tartják a faji és etnikai hovatartozást, s ennek eredményeként a vallás többnyire kimaradt a kisebbségvédelmi diskurzusból. A vallási meggyőződés miatti diszkriminációról csak a Foglalkoztatási Irányelv szól.

Az Uniónak és tagjainak többet kell tennie azért, hogy tisztázódjék az általuk vallott közös értékek tartalma. Ez nem lesz könnyű feladat. Világosnak látszik, hogy – részben – az EU nem juttatta kifejezésre egyértelműen hangoztatott értékeinek tartalmát meghatározásuk nehézségei miatt, kivált akkor, amikor 15 tag közül, akik a kisebbségvédelem területén egymástól nagy mértékben különböző – a széles körű védelemtől a kisebbségek jogi létének tagadásáig terjedő – eljárásokat alkalmaznak, mindegyiknek jogos érdeke annak biztosítása, hogy bármely közös meghatározás igazságos. Mégis, bár a választási lehetőségek köre meghatározott irányelvek elfogadásában nagyon tág lehet, nem hátráltalan; amennyiben az Unió és tagjai közös értékeken nyugvó közösséget kívánnak létrehozni, bizonyos mértékig közös alapkövetelményeket kell kijelölni, amelyeket a taggá váláshoz minimálisan el kell érni.

¹² Két tagállam, Franciaország és Görögország nem ismeri el a kisebbségek létét. Bulgária eddig nem nyilatkozott egyértelműen e kérdésben. Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Bulgaria*, Budapest: Open Society Institute, 2001. szeptember, elérhető a <<http://www.eumap.org>> címen.

¹³ Az Európai Emberi Jogi Bíróság nemrégiben rámutatott, hogy „lassan nemzetközi konszenzus születik... a kisebbségek speciális szükségleteinek elismeréséről és biztonságuk, identitásuk és életmódjuk megvédésének köteletségéről”, de „nem győződött meg arról, hogy a konszenzus elég valóságos-e ahhoz, hogy bármiféle támpontot nyújtson az aláíró államoknak az adott helyzetben kívánatosnak tartott viselkedés vagy alapkövetelmények megítélésében.” *Chapman v. United Kingdom*, az Európai Emberi Jogi Bíróság 27238/95. számú ítélete (2001. január 18.), 93–94. paragrafus.

¹⁴ A Tanács 2000/43/EC (2000. június 29.) irányelve a faji vagy etnikai származástól független, egyenlő bánásmód elvének érvényesítéséről, közölte az *Official Journal of the European Communities*, 2000. július 19., L 180/22; a Tanács 2000/78/EC (2000. november 27.) irányelve a foglalkoztatás és munkavállalásbeli egyenlő bánásmód általános keretrendszerének kialakításáról, *Official Journal of the European Communities*, 2000. november 27., L303/16.

A monitorozás szerepe az alapkövetelmények meghatározásában

Épp ilyen fontos, hogy az EU-nak még mindig nincs elegendő eszköze ahhoz, hogy biztosítsa: tagállamai teljesítik azokat az emberi jogi vállalásokat, amelyek meghatározásával még nem is végzett. Bár a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) elérése alávethető monitorozó és teljesítésellenőrző mechanizmusoknak, a koppenhágai kritériumokban kifejezett alapvető politikai vállalásokat nem tekintik a vívmányok részének, a kritériumok teljesítését csak a *jelölt* országokban monitorozzák, s a csatlakozással véget ér majd ez a monitorozás is.

Mégis, az efféle monitorozás – ha folytatódna – nem róna nemkívánatos terhet a tagállamokra. Az Unió és tagjai maguk határozzák el, milyen közös értékeket vallanak, illetve milyen mértékben kívánják magukat egy közös politikai modellhez kötni. Az egész Unióra kiterjedő monitorozás megköveteli, hogy ha az Unió tagjai révén megállapodik valamilyen közös értékben, akkor az minden tagra érvényes kell legyen. A monitorozás előmozdíthatja a közös alapkövetelmények megfogalmazását.

Az EUMAP tagjelölt államokról szóló jelentései rámutattak, mennyire fontos, hogy figyelmet kell fordítani nemcsak az alapkövetelmények elfogadására, hanem gyakorlati érvényesítésükre is, valamint a civil monitorozó szervezetek szerepére, amelyek egyrészt elérhetik az alapkövetelmények részletesebb kifejtését, másrészt megkívánhatják a kormánytól, hogy – a csatlakozásig és tovább – teljesítse a szóban forgó alapkövetelményeket.

A monitorozás azért is fontos eszköz, mert biztosítja, hogy az elvek gyakorlattá váljanak. Minden tagjelölt állam kormánya speciális programokat fogadott el annak érdekében, hogy javítsa a veszélyeztetett kisebbségi csoportok helyzetét, illetve általánosabban ösztönözze a társadalomba illeszkedésüket. Az EU jelentős finanszírozási összegeket fordított e programok megvalósításának támogatására. A programok hatását és eredményességét,¹⁵ valamint azt, hogy tervezésükben, megvalósításukban és értékelésükben nem vesznek részt eléggé kisebbségi képviselők, azonban alig értékelték szisztematikusan (lásd a 2. részt).

A rendszeresebb és egységesebb monitorozás a tagállamokban is egyértelműen szükséges, ahogyan azt a romákkal és muszlimokkal kapcsolatos tapasztalatok mutatják (lásd a 3. részt). Mégis, a létező EU monitorozó mechanizmusok nem sokat nyújtanak a két

¹⁵ Az Európai Bizottság elismeri, hogy nem fordított elég figyelmet az értékelésre és a monitorozásra, amelyet ekképp határoz meg: „annak folyamatos vizsgálata, hogy a program eredményei eljutnak-e a megcélzott kedvezményezettekhez; a program végrehajtása során végzendő, hogy az operatív céloktól való eltérések azonnal javíthatók legyenek”. Lásd *Official Journal of the European Commission*, C 57/12, 2001. február 22.

véglet, a fel-nem-szólalás és a szankciók között.¹⁶ A rendszeres értékelés – kisebbségi közösségek képviselőinek részvételével¹⁷ – elengedhetetlen ahhoz, hogy magukat az alapkövetelményeket is rendszeres felülvizsgálatnak vethessék alá, és hogy az állami irányelvek valóban megvédjék a kisebbségeket a hátrányoktól és a kirekesztéstől (lásd a 4. részt).¹⁸

Az Áttekintés és a jelentések felépítése

Jelen Áttekintés további részében megvizsgáljuk először a tagjelölt államok kisebbségvédelmi vagy -integrációs programjának megvalósítását, másodsor pedig öt tagállam roma vagy muszlim kisebbségvédelmével kapcsolatos jogszabályait, intézményeit és eljárásait.

A tagjelölt államokban a témaválasztás az EUMAP azon 2001-es vizsgálati eredményéből adódik, hogy e programokat nem ellenőrizték és értékelték eléggé. Mivel az EUMAP 2002-ben először monitoroz tagállamokat, ugyanazt a módszercsoportot alkalmazza, mint 2001-ben a tagjelölt államokra, mert mindegyik ország egészében lehetővé teszi a kisebbségvédelem széles körű vizsgálatát. Ez lehetővé teszi a két jelentéscsoport bizonyos mértékű összehasonlítását, hiszen a jelenlegi tagállamokról szóló jelentések és a tavalyi, tagjelölt országokról szóló jelentések egyaránt a kisebbségvédelem általános állapotát vizsgálják hasonló feltételek szerint, viszonylag szűk időkereten belül.

Az EUMAP azért választotta az öt legnagyobb EU-tagállam egy-egy veszélyeztetett kisebbségi csoportja helyzetének a monitorozását, hogy tesztelje az általános kisebbségvédelem jogi és intézményi kereteinek erejét ezekben az országokban; Németországban és Spanyolországban azért monitoroztuk a romák helyzetét, mert a romáknak mindkét országban a marginalizáció és diszkrimináció komoly problémájával kell szembenéznük, éppúgy, mint a tagjelölt országokban; Franciaországban, Olaszországban és Nagy-Britanniában a muszlimok különösen fontos csoportot alkotnak az államok kisebbségvéde-

¹⁶ Az Európai Unióról szóló alapszerződést, illetve az Európai Közösségek alapításáról szóló egyezményeket és bizonyos kapcsolódó törvényeket (2001/C 80/01) módosító Nizzai Szerződés 1. cikkely (1) pontja az EUSZ 7. cikkelyét ekképp módosítja: „A Tanács [...] dönthet úgy, hogy egyértelmű annak kockázata: valamely tagállam súlyosan megsértette a 6. cikkely (1) pontban említett elveket, és ennek megfelelő ajánlásokat intézhet a szóban forgó államhoz [...] A Tanács rendszeresen megbizonyosodik arról, hogy a döntés alapjául szolgáló feltételek továbbra is fennállnak-e.”

¹⁷ Az EUMAP országmonitorozók, illetve monitorozó csoportok többségének tagja volt azon kisebbségi csoport egy vagy több képviselője, amelynek helyzetét monitorozták.

¹⁸ Az EU tagországok emberi jogokat és közös európai értékeket illető elkötelezettségének és teljesítményének monitorozására, értékelésére szolgáló mechanizmusok erősítésének a szükségességével kapcsolatos további ajánlásokat lásd M. Ahtisaari – J. Frowein – M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 2000. szeptember 8., 117. bekezdés; Comité de Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, 1998, 19. (e) bekezdés.

lem iránti elkötelezettségének teszteléséhez, mert sokan vannak, és mert a helyi többségtől észlelt különbözőségük és közösségeik kései Nyugat-Európába érkezése részben okai korlátozott asszimilációjuknak és befogadásuknak. A muszlimok középpontba állítása rámutat a Faji Irányelvnek, illetve a kisebbségek tágabb értelmű megközelítésének a fogyatékoságaira, hiszen az ellenük irányuló diszkriminációnak éppúgy van vallási, mint etnikai vagy faji vonatkozása.

Azzal a fajta monitorozással, amelyet az EUMAP végez, jól megközelíthető bármely elkülönült kisebbségi csoport helyzete bármelyik (vagy az összes) EU-tagállamban. Egyetlen kisebbségvédelmi rendszer sem állja meg a helyét – akár állami, akár Unió szintű –, ha csak bizonyos kisebbségeket véd, másokat nem, vagy csak bizonyos helyeken, nem általánosan; tehát egy konkrét veszélyeztetett csoport helyzetét monitorozva tesztelhető a rendszer eredményessége és elkötelezettsége. E korlátozott projekt egyik célja, hogy megmutassuk: a kisebbségvédelem széles körű monitorozása egyrészt megvalósítható, másrészt szükséges egy közös értékeket valló Unió létrehozásához. Az EUMAP támogatja a monitorozás kiterjesztését, hogy uniós-szerte vizsgálható legyen a veszélyeztetett kisebbségi csoportok helyzete.

2. TAGJELÖLT ORSZÁGOK: A KISEBBSÉGVÉDELMI ÉS INTEGRÁCIÓS KORMÁNYZATI IRÁNYELVEK ÉRTÉKELÉSE

A Bizottság 2001-es Bővítési Stratégia Leírásában megjegyezte, hogy „az összes olyan országban, amelyben nagyobb roma közösség él, nemzeti cselekvési tervet készítettek a – továbbra is széles körű – diszkrimináció kezelése és a még mindig rendkívül nehéz életkörülmények javítása érdekében”.¹⁹ Számos olyan ország is elfogadott ilyen programokat, ahol kisebb roma közösség él – Litvánia, Lengyelország és Szlovénia –, többnyire saját kezdeményezésre. A Bizottság bátorította és dicsérte a nagy oroszajkú kisebbség vagy a nem állampolgár státusúak integrációjának elősegítésére irányuló programok elfogadását Észt- és Lettországonban.²⁰ Maga a tény, hogy az összes tagjelölt ország elfogadott ilyen programot, nemcsak a csatlakozási követelményekre adott válasz, hanem an-

¹⁹ A Bővítési Stratégia Leírás teljes szövege elérhető a <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>> címen (a 2002. október 5-i állapot szerint).

²⁰ Lásd Európai Bizottság, *2001 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, Brüsszel, 2001, p. 24.; elérhető a <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf> (a 2002. október 9-i állapot szerint).

nak jele is, hogy a kormányok hajlandóak tenni azért, hogy bizonyítsák: megfelelnek a politikai kritériumoknak.

Az EUMAP 2002-es kisebbségvédelmi jelentéseinek I. kötetében megvizsgáljuk, milyen mértékig valósultak meg a gyakorlatban ezek a speciális irányelvek és programok. Bár a jelentések középpontjában országonként egy meghatározott program áll, a vizsgálati eredmények szándékaink szerint tágabb érvényűek, általánosan felhasználhatók eredményesebb kisebbségpolitikai irányelvek kidolgozásához. Valójában a kormányok többsége már e programok keretein kívül kezdeményezéseket tett és forrásokat fordított a kisebbségi közösségekre, bár tanulmányunk nem terjed ki az efféle tevékenységre.²¹

Mivel e programok viszonylag újak, megvalósításuk még korai szakaszában tart. Ennek ellenére még ezen a ponton is értékelhető a programok tartalma, megvalósítási struktúráik és mechanizmusaik, valamint az eddig elért kezdeti eredmények. Továbbá épp ebben a korai szakaszban volna a leghasznosabb kidolgozni eredményesebb módokat, amelyekkel biztosítható, hogy – a kormány és a vele gyakran összefogó civil szervezetek által együttesen végzett – monitorozást és értékelést belefoglalják a programmegvalósítás tervébe.

Bár a programok jelentős mértékben különböznek egymástól, több programban is megmutatkozik, hogy nem elég átfogó a kisebbségvédelem megközelítése. A megvalósítást érintő közös gondok: eredménytelen koordináció, a finanszírozás hiánya, a nyilvános támogatás hiánya, valamint a politikai akarat nem kellő elkötelezettsége.

2.1 A programok tartalma

Számos kormányprogram – jelesül Bulgáriáé, a Cseh Köztársaságé, Magyarországé és Romániáé – a kisebbségvédelem átfogó szemléletét tükrözi, világosan kinyilatkoztatva azt a szándékot, hogy nemcsak a kisebbségi identitást akarják erősíteni, hanem a diszkrimináció ellen is fellépnek. Észt- és Lettországbán, ahol a fő célcsoport az oroszajkú népesség, a kormányprogramok nem próbálják elhíttetni, hogy átfogó kisebbségvédelmet biztosítanak, hanem inkább az állami nyelv magas szintű elsajátítása révén kívánják elősegíteni a társadalmi integrációt.

²¹ Az EUMAP-jelentések nem értékelik a kormányok kisebbségpolitikáját legtágabb értelmében, illetve meghatározatlan időszakra vonatkoztatva. Az értékelés főként a tagjelölt államok kormánya által a csatlakozási folyamatra válaszul elfogadott speciális programokra, illetve megvalósításuk 2002 augusztusában mérhető eredményeire irányul. Nem kísérli meg sem katalogizálni, sem értékelni az összes kormányzati pénzeszközt, amely a kisebbségek javát szolgálja. Tehát például az állam szociális támogatási juttatásait – amennyiben e programok tartományán kívül esnek – az EUMAP-jelentések sem tárgyalják.

Az EU közvetlen hatása jól látható számos program tartalmában: szakértői révén támogatta a kisebbségpolitika kidolgozását, illetve a jogszabályok szövegezését Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Romániában és Szlovákiában. A diszkrimináció elítélése azonban még mindig többnyire deklaratív. A diszkrimináció elleni küzdelemre irányuló jogi és politikai kezdeményezések még mindig korai szakaszban vannak; ha léteznek is, többnyire még nem kerültek kipróbálásra. A köztisztviselők, akárcsak a jogi szakma tagjai, nem részesültek megfelelő képzésben a meglévő (vagy tervezett) diszkriminációellenes intézkedések tekintetében.²² Az EU ösztönzésére Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország és Szlovákia is megkezdte felülvizsgálni jogrendszerét, hogy összhangban legyen az EU faji egyenlőségről szóló irányelvvel. Románia már átfogó diszkriminációellenes jogszabályt fogadott el és lépéseket tett a megvalósítást biztosító intézményi keretek létrehozása érdekében. Szlovéniában szintén igen átfogó szabályozás van érvényben.

Bár a roma kultúra védelme sok roma civil szervezet elsődleges célja, a kisebbségpolitika e dimenziója a kormányprogramok egyikében sem teljes mértékben kifejtett, bár az integrációt gyakran jelölik meg célként. Sőt, a „szocializációs” elemek számos (magyar, litván, lengyel és szlovén) programba foglalása arra enged következtetni, hogy a roma kultúrát még mindig a szegénységgel, a devianciával és más negatív jellemzőkkel azonosítják, és úgy látják, nincs összhangban a többségi társadalommal. Például a szlovén Foglalkoztatási Program a romák marginalizációját és szegregációját „a romák eltérő életszínvonal-igényeinek és erkölcsi értékeinek” tulajdonítja. „A romáknak a litván társadalomba integrálására irányuló 2000–2004-es program” a romák tartós marginalizációját „nyelvi, kulturális és etnikai jellemzőiknek” tulajdonítja. A roma értékeket hajlamosak eredendően alacsonyabb rendűnek tekinteni, s ez aláássa a kulturális másság tiszteletben tartását, amely a multikulturális társadalom alapja.

Mindkét nagy oroszajkú kisebbséggel bíró állam a nyelvi jogok védelme helyett a nyelvi integrációt kezeli prioritásként. Az Észt Integrációs Program kinyilatkoztatja, hogy az integráció kétirányú folyamat. Gyakorlati intézkedései azonban főként egy közös nyelvi szféra mint a kisebbség integrációját javító eszköz megteremtéséhez kapcsolódik. A kisebbség képviselői felhívták a figyelmet arra, hogy a nyelv kizárólagos hangsúlyozása nem számol az integráció más, jogi és politikai szférabeli akadályaival. „A lett társadalom integrációja” program szintén meghirdeti a kisebbségi integráció támogatását és a kisebbségi jogok védelmének a szükségét, de nem foglalkozik a diszkriminációval, és kevés intézkedést kínál a kisebbségi identitás erősítése érdekében. Sőt, a lett hivatalnokok kijelentik, hogy a kisebbségvédelem nem szerepel célként az Integrációs Programban.

²² A kérdések széles körével kapcsolatos igazságügyi, illetve nem technikai jogi képzés általános ismertetését lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Budapest: Open Society Institute, 2002, elérhető a <<http://www.eumap.org>> címen.

Az átfogó irányelvek kidolgozásának képességét sok tagjelölt államban gyengíti, hogy nincs átfogó statisztika vagy más megbízható adat a kisebbségi csoportok helyzetéről. Az információk hiányát gyakran a magánítók és a személyes adatok védelmét biztosító jogszabályokra hivatkozva indokolják. Mégis, néhány esetben látható, hogy a rendőrkapitányságok és más kormányzati szervek legalább informálisan statisztikát készítenek a kisebbségi csoportokról és tagjaikról, nyilvánvalóan megsértve az adatvédelmi törvényeket.

Sokszor azonban a jog nem tiltja a kényes személyi adatok gyűjtését *ab initio*; inkább egyszerűen előírja, hogy védőmechanizmusokat kell beépíteni.²³ Néhány EU-tagállam, például Nagy-Britannia tanújelét adta, hogy az efféle adatok gyűjtése jótékony hatású is lehet: a magánélet megsértése nélkül lehetővé teszi a kisebbségvédelem javítására irányuló célzottabb, eredményes állami irányelvek kidolgozását. Megfelelő mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek lehetővé teszik az eredményes monitorozás folytatásához szükséges etnikai és faji statisztikák összeállítását; e mechanizmusokat kisebbségi képviselőkkel együttműködve kell kidolgozni és alkalmazni, elhárítandó azokat a félelmeket, melyek szerint az ilyen adatokkal visszaélhetnek.

2.2 A programok megvalósítása – koordinációs és kapacitási problémák

A kisebbségvédelmi és -integrációs programok megvalósítása nem átfogóan történt. A legtöbb esetben a megvalósítás koordinációjáért felelős szervek maguk is marginalizáltak, a források, a személyzet és a politikai támogatás hiányából fakadó korlátok között dolgoznak.

A kormány kisebbségvédelmi programjai inkább irányelvi dokumentumok, mint jogi rendelkezések, s ekként legtöbbször a teljes körű kidolgozásukért és megvalósításuk felügyeletéért elsősorban felelős testületek a kormányzati minisztériumokon belüli szakosított osztályok. E testületek hatásköre azonban ritkán terjed tovább annál, mint hogy a részt vevő minisztériumok által mindenféle kötelezettség nélkül szolgáltatott információk alapján jelentéseket állítanak össze, és nincs jogosítványuk, hogy hatékonyan és eredményesen koordinálják más kormányintézmények tevékenységeit.

Bulgáriában az Etnikai és Demográfiai Ügyek Nemzeti Tanácsára ruházták azt a feladatot, hogy általánosan koordinálja a kisebbségpolitikát és irányítsa a kormány romapro-

²³ Lásd *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Budapest: Central European University Press – INDOK, 2001.

ramjait.²⁴ A Tanácsnak azonban nincs felhatalmazása, hogy végrehajtást követeljen más kormányhivataloktól. Kevés finanszírozási forrás felett rendelkezik.²⁵ Ennek eredményeként – bár papíron különösen a Keretprogramot széles körben a régió egyik legátfogóbb programjának tekintik – a végrehajtás szinte teljesen megrekedt. Romániában a Monitorozási és Végrehajtási Vegyesbizottság nemcsak jogosítványai gyöngeségét sínylette meg, hanem rendszertelenül, gyakran alacsonyabb szintű beosztottak részvételével ülésezett, akik nem kaptak felhatalmazást, hogy minisztériumuk nevében döntéseket hozzanak. Magyarországon a Tárcaközi Bizottság javaslatot tehet, hogy a kormány foglalkozzon az olyan esetekkel, amelyekben a minisztériumok nem tudták teljesíteni a kormány romaprogramjába foglalt kötelezettségeiket, de csak úgy jelezheti egyet nem értését vagy helytelenítését, ha a jelentéseket előterjeszti a kormánynak, amennyiben nem történik meg a megfelelő lépés.

Bár lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a koordináló mechanizmusok számára biztosítsák az eredményes működésükhöz szükséges támogatást és hatáskört, a tapasztalatok Észtországban – ahol az Integrációs Program Irányító Bizottsága láthatóan jól együttműködik a részt vevő minisztériumokkal – azt mutatják, hogy az ilyen testületek akkor is eredményesek lehetnek, ha nem kapnak nagyobb kényszerítő jogköröket; ahol a programcélok fontosságát kormányzati szinten általánosan felismerik, az irányítás jobban funkcionál és a koordináció sikeresebb.

Továbbá megfelelő koordináció nélkül még az egyébként sikeres projekteket is fenyegeti az a veszély, hogy jó ideje fennálló problémák esetén csak ideiglenes enyhülést hozhatnak. A cseheknek „A roma közösség tagjaira irányuló, társadalmi beilleszkedésüket elősegítő kormányzati politika 2000. évi koncepcióját” erős emberi- és kisebbségjogi szemlélet hatja át, és szilárd fogalmi keretekkel szolgál. Hiányzik azonban az eredményes központi koordináció és támogatás, és a gyakorlati megvalósítás többnyire ad hoc projekteken nyilvánult meg, amelyeket különböző minisztériumok tetszésük szerint, gyakran bizonytalan vagy meghatározott időre korlátozódó finanszírozással hajtottak végre; bár e projektek egyike-másika felmutatott pozitív eredményeket, nincs kellőképpen meghatározva kapcsolatuk egymással és a koncepcióval. A rendszer egészére jellemző diszkrimináció felszámolása, illetve jogi és intézményi szintű változások elérése érdekében végzett, összehangolt intézkedések nélkül az ilyen, mélyen gyökerező problémák megoldására irányuló projektek végrehajtásának csekély hosszú távú hatása lehet; ha a politikai akarat nem támogatja jobban a koncepciót, nem valószínű, hogy bekövetkez-

²⁴ „A romáknak a bolgár társadalomba való egyenlő integrációjára irányuló keretprogram” és a kormány „Bulgária vagyona a nép” című átfogó programjának „A kisebbségek integrációja” című része.

²⁵ Különösen alacsony szintű finanszírozást jegyeztek fel Litvániában, Lengyelországban, Romániában és Szlovéniában is.

nek strukturális változások, így az országos és helyi közigazgatás szervei nem veszik majd komolyan a végrehajtást.

Szlovákiában – annak ellenére, hogy nemrégiben a kormánystratégia megvalósítása érdekében megkísérelték erősíteni a közigazgatási kapacitást – a minisztériumok tevékenységének összehangolása továbbra is gyenge, mivel nincs olyan mechanizmus, amellyel kikényszeríthető aktív részvételük. Az állami költségvetésből nem fordítanak eleget erre a célra.

Lettországban az Integrációs Program keretében eddig végzett tevékenységek többségét még a program elfogadása előtt kezdeményezték. Bár a végrehajtás felügyeletének és finanszírozásának mechanizmusai csak nemrég kezdtek működni, már gondot okoz a különféle érintett állami és nem állami szereplők közötti eredményes koordináció és az egyértelmű végrehajtási stratégia hiánya.

Szlovénia romaprogramjaiból is hiányoznak a megfelelő központi felügyeleti mechanizmusok, amelyekkel biztosítható volna a folyamatos finanszírozás. Az 1995-ben elfogadott általános „Intézkedési program” értelmében a kormány Nemzetiségi Hivatala felelős a program átfogó koordinációjáért. Valójában egyetlen minisztérium vagy kormányzati szerv sem különített el pénzeszközöket romaprogramokra, bár más elismert kisebbségek esetében ez a gyakorlat. Az önkormányzati hivatalok is javasolták, hogy a Nemzetiségi Hivatalnak legyen nagyobb beleszólása a finanszírozási döntésekbe, mint az egyes minisztériumoknak, amelyek nem annyira tájékozottak a romák helyzetéről, és bízzák rá a szóban forgó pénzeszközök kiutalását a helyhatóságoknak.

A speciális kisebbségi programok elfogadása bizonyos kockázatokkal is jár. Nevezetesen az állam ürügyként használhatja e programokat, hogy elhárítsa a felelősséget, hogy a mindenként megillető védelmet, juttatásokat és szolgáltatásokat a kisebbségeknek is meg kell adnia. Nemigen törekedtek arra, hogy a roma közösségben tudatosítsák: minden kormányzati irányelvnek lehetővé kellene tennie alapvető jogaik (többek között az oktatáshoz, lakáshoz és egészségügyi ellátáshoz) érvényesítését. Bár a speciális programoknak lényeges szerepe lehet egy kisebbségi közösség sajátos szükségleteinek megelégtetésében, ügyelni kell arra, hogy ne alakuljon ki az a kép, hogy a romákra nem terjednek ki az általános, a szegénység enyhítésére és az oktatás színvonalának javítására irányuló programok.

Ugyanakkor a kisebbségi identitás és kultúra erősítésével foglalkozó szaktanácsadókat vagy testületeket nem ajánlatos felkérni szociális támogatási funkciók betöltésére. Például Magyarországon a kisebbségi önkormányzatok képviselőit gyakran arra kérik, hogy foglalkozzanak a szociális támogatással kapcsolatos kérdésekkel, bár ez a települési önkormányzat feladata volna. A cseh és szlovák „roma-tanácsadókra” – akik eredetileg a romák helyzetének javítására irányuló helyi irányelvek és projektek megfogalmazását hivatottak segíteni – szociális munkás szerepet osztottak: olyan munkakört, amelyre nem készítették fel őket, tehát szakképzetlenek.

Bár indokoltak lehetnek olyan pozitív intézkedések, amelyekkel a gyakorlatban is biztosítható az egyenlő hozzájárulás, megengedhetetlen, hogy végül alapvető állami funkciók helyettesítőjének tekintsék őket. A tanácsadói pozíciókat világosan körül kell határolni; a programokba mindig bele kell foglalni irányelveket a végrehajtó tisztviselők számára, illetve „kommunikációs elemeket”, amelyek az egész nyilvánossággal megismertetik a program célkitűzéseit és a köztisztviselők feladat körét.

2.3 Decentralizálás: a helyhatóság szerepe

Számos országban – például a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban, Szlovákiában és Szlovéniában – a kormányzati kisebbségpolitika kidolgozásáért és megvalósításáért felelős központi szervezeteknek nincs kompetenciája, hogy eredményesen befolyásolják a helyi közigazgatást. Így a reformok – kivált olyan reformok, amelyek szembefordulnak a kisebbségi csoportokkal való „különleges bánásmódot” ellenző, széles körben elterjedt attitűdökkel és vélekedésekkel – országos szintű végrehajtását helyi ellenkezés és néha ellentmondásos helyi irányelvek hiúsíthatják meg.

A Cseh Köztársaság, Lengyelország, Románia és Szlovákia felismerte annak fontosságát, hogy a feladatok decentralizálásával, helyi és területi roma szakértők vagy tanácsadók kinevezésével be kell vonni a helyi közigazgatási szerveket a programok végrehajtásába. Néhány esetben az e tisztségeket betöltőknek sikerült színvonalasabbá tenni a kormányzati programokat, elősegíteni a roma közösségek és a települési önkormányzati struktúrák közötti jobb kommunikációt és ismertebbé tenni a helyi roma közösségek szükségleteit. Legtöbbjük azonban csekély intézményi támogatással, nem egyértelműen meghatározott kompetenciával dolgozik, és alig vagy egyáltalán nem részesül a posztja betöltéséhez szükséges képzésben. Továbbá a Cseh Köztársaságban köztisztviselési reformot követően a központi kormányzat már nem kérheti az új területi szerveket roma tanácsadók alkalmazására, ahogyan a korábbi körzeti rendszerben megtehetette, s e kezdeményezés jövője bizonytalan. Szlovákiában eddig alig néhány roma tanácsadót neveztek ki.

Például Romániában országsszerte „roma-szakértőket” neveztek ki a polgármesteri hivatalokban. Sokukat egyetlen roma politikai párthoz kötődésük alapján, egy különösen homályos és átpolitizált folyamat során választották és nevezték ki. Mások csupán köztisztviselők, akik meglévő munkakörük mellé megkapták a „roma-szakértő” címet is, de képzésben, támogatásban nem részesültek. Egy megyei romaügyi iroda képviselője rámutatott, hogy „ezeknek a köztisztviselőknek sem tudásuk, sem motivációjuk nincs ahhoz, hogy roma problémák megoldásán dolgozzanak; számukra ez csak egy újabb munkaköri feladat”.²⁶ A szakképzett roma jelöltek jókora csoportja – akik közül sokan az Oktatási Minisztérium által bevezetett felsőfokú részvételösztönző programból profitáltak, illetve olyanok, akik ki-

²⁶ Beszélgetés V. Gotu roma-szakértővel, Megyei Romaügyi Hivatal, Galați, 2002. augusztus 1.

terjedt tapasztalataikat a civil szektorban szerezték – biztosíthatná az e posztok betöltéséhez szükséges szakértelmet és kezdeményező erőt.

Szlovéniában mind az 1995-ös „Romákat segítő intézkedési program”, mind a Foglalkoztatási Program megvalósításának decentralizált szemlélete hatékony eszköznek bizonyult a különböző roma közösségek sokféle, egymástól elkülönült problémáinak megoldásához. Egy, a programmal kapcsolatos döntések javát a helyhatóságokra bízó rendszernek azonban számos komoly hátulütője van. Először is, ha a központi szinten nincs ellensúlyozó koordináció, akkor alig van lehetőség arra, hogy sikeres programokat mintául, alapként használjanak; ugyanakkor a helyi tisztviselők is alig részesültek képzésben vagy felkészítésben a romaprojektek végrehajtására. A helyi szinten alig ismerik fel, milyen szerepe van a diszkriminációnak a romák lehetőségeinek megnyirbálásában, és sok köztisztviselő még mindig nagyon negatív attitűdöket mutat, amelyek kezdettől fogva megakadályozzák, hogy a roma közösségekkel konstruktív viszonyt alakítsanak ki.

Bár a decentralizáció kedvező lehet, amennyiben ösztönzi a helyi kezdeményezést és a felelősséget helyi döntéshozókra és közösségekre ruházza át, egyensúlyba kell állítani azaz, hogy egy kormányzati szintű testület szakértelme, képességei és hatásköre is szükségesek. A romák és más kisebbségek javát szolgáló speciális projektek irányításával, végrehajtásának felügyeletével megbízott helyi tisztviselőknek képzést kell biztosítani, hogy tisztában legyenek a program céljaival, célkitűzéseivel; a program magasabb szintű politikai támogatásával; valamint azon kisebbségi csoport(ok) kultúrájával és helyzetével, amelyekkel megbízatásuk szerint dolgozniuk kell. Ilyen képzést a helyi kisebbségi önkormányzat képviselőivel együttműködve lehetne előkészíteni és lebonyolítani.

2.4 Értékelés és vizsgálat

A tagjelölt országokban bizonyították a kormányok, hogy fokozottan fontosnak tartják az általuk elfogadott kisebbségvédelmi programok rendszeres vizsgálatát és értékelését.

Nevezetesen, míg a magyar kormány nem vállalkozott a romák helyzetének javítására irányuló jelenlegi intézkedéscsomag hivatalos értékelésére, a hosszú távú stratégia kidolgozását segítő irányelvek előkészítésekor jelentős mértékű nyilvános vitára és véleményezésre került sor. Továbbá az elfogadott irányelvek mutatják, hogy néhány, a jelenlegi politikát megalapozó feltevés kérdésessé vált, s szélesebb körű nyilvános vitát követően, a roma képviselők nagyobb mértékű részvételével módosítható a jelenlegi program.

A programvégrehajtás látható haladásának hiánya több országban szükségképp korlátozta a monitorozási tevékenységet. Romániában a kormány tanújelét adta – 2002 áprilisában kiadva egy belső értékelési jelentést –, hogy kezdettől fontosnak tartja saját teljesítménye monitorozását „A romák helyzetének javítására irányuló stratégia” megvalósí-

tása során.²⁷ A jelentés átfogó voltát azonban csorbítja, hogy készítésekor nem álltak rendelkezésre a végrehajtással kapcsolatos információk: épp azért jelent meg késve, mert nehézségeket okozott az adatok összegyűjtése az érintett minisztériumoktól.

A kormányzati monitorozási jelentéseket nyilvánossá kell tenni ahhoz, hogy a nyilvános vizsgálathoz alapul, illetve a program céljainak, eredményeinek megismertetéséhez eszközként szolgáljanak. Az ész kormány által készített éves média-beszámoló és általános monitorozási jelentések átfogóak, szakszerűen kerülnek bemutatásra, és széles körben elérhetők. Szlovéniában, bár a kormány állítólag készített néhány végrehajtási jelentést, ezeket sem bocsátották a nyilvánosság és a köztisztviselők rendelkezésére. Ezért aligha lehet hasznuk a meglévő projektek javításában és új projekteknek a korábbi tapasztalatok alapján történő kidolgozásában.

A 2000. évi cseh koncepció előírja, hogy évente felülvizsgálatot kell végezni és új kiadást kell készíteni. Ez jó lehetőséget ad a rendszeres felülvizsgálatra és módosításra, hogy a végrehajtás során gyűjtött tapasztalatokat a programba foglalják; bár az új kiadások minősége némiképp megsínylette, hogy a részt vevő minisztériumok kevés vagy hiányos információkat szolgáltatottak, és nem volt elegendő kapacitás az információk összegyűjtéséhez és rendezéséhez, jó gondolat, hogy a monitorozást a koncepció megvalósítása szerves részének tekintik. Szlovákiában az éves értékelési jelentések többnyire szintén leíró jellegűek; nincs mechanizmus, amellyel folyamatosan értékelhetnék a már elvégzett tevékenységek eredményességét.

Litvániában nem áll rendelkezésre áttekintés a Romaintegrációs program keretében végrehajtott feladatok állásáról; sőt, némiképp zavaros, mennyiben kapcsolódnak a programhoz a romák helyzetének javítására irányuló különféle kezdeményezések.

2.5 EU-támogatás a programok megvalósításához

Az EU-támogatás kulcsszerepet játszott nemcsak a kisebbségvédelmi és -integrációs programok elfogadásának ösztönzésében, hanem megvalósításuk elősegítésében is. Néhány esetben – például Bulgáriában, Litvániában és Romániában – a megvalósítás többnyire a nemzetközi finanszírozástól függött; a kormányzati finanszírozás minimális volt. Észtország, Magyarország, Lettország és Szlovákia is jelentős EU és más nemzetközi támogatásokat kapott, de jelentős kormányzati társfinanszírozási összegeket is fordított a programok megvalósítására.

Bulgáriában az EU javasolta a Keretprogram elfogadását és rendszeres országjelentéseiben közölte észrevételeit a megvalósításról. A romákkal kapcsolatos projektek EU-finan-

²⁷ Közérdekű Tájékoztató Minisztériuma, „Jelentés a végrehajtás állásáról”, Bukarest, 2002. április, p. 4.

szírozása azonban nem követte következetesen a Programban megfogalmazott stratégiákat, a rendszeres jelentésekben közölt észrevételekben pedig alkalmanként nem volt annyi hangsúly és konkrétum, hogy ösztönözhetnék volna a programcélok jobb megtartását. Romániában azonban az EU a kormánystratégia decentralizált szemléletének szó-ló dicséretét azzal is megtámogatta, hogy a forrásokat elsősorban a helyi intézmények és a roma csoportok társulásainak ösztönzésére irányuló helyi kezdeményezéseknek és kísérleti projekteknek juttatta. Bár a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában az EU-finanszírozás a kormány által meghatározott prioritási területek közül sok megvalósítását támogatta, kevés pénzt különítettek el a munkanélküliség komoly kérdésének rendezésére. Az EU-finanszírozásnak pontosan azokat a célkitűzéseket kellene támogatnia, amelyek kidolgozására a tagjelölt országok kormánya a legnagyobb erőfeszítéseket tette.

Az EU már az észt kormány Integrációs Programjának 2000-es elfogadásáig is évekig hozzájárult a Programba foglalt célok finanszírozásához. A Phare finanszírozás, mint maga az Integrációs Program, elsősorban az észt nyelvtanításra irányult. A 2001-es rendszeres jelentés azonban rámutatott, hogy az integrációs program *összes* elemére megfelelő figyelmet és forrásokat kell fordítani, vélhetően a jogi és politikai szférákra utalva, amelyek korábban alacsonyabb prioritásúak voltak. Mivel az összes 2000. évi finanszírozási forrás – Phare alapokkal együtt – több mint háromnegyedét nyelvoktatással kapcsolatos intézkedésekre különítették el, az EU saját finanszírozási prioritásainak az állampolgársághoz jutás mértékének növelésére, a kisebbségi média támogatására és más nem nyelvi célok elérésére irányuló intézkedéseket kellene hangsúlyozniuk.

A Cseh Köztársaságban és Szlovákiában a roma civil szervezetek aránya a Phare projekteket végrehajtó szervezetek között láthatóan nagyon alacsony, bár a kérdést számos más országban is felvetették, többek között észt kisebbségi civil szervezetek. Ez részben a rendkívül bonyolult pályázati és elszámolási eljárások miatt lehet. Ugyanakkor gyakran épp a kisebb vagy helyhez kötöttebb csoportok ismerhetik fel leginkább, milyen megoldásokkal javítható a romák helyzete alapszinten.

Az EU-nak és más nemzetközi támogatóknak biztosítaniuk kell, hogy a pályáztatási folyamatból olyan pályázatok kerülnek ki győztesen, amelyek készítői bizonyítani tudják, hogy valóban van kapcsolatuk a támogatandókkal, és tudják, mire van szükségük, továbbá azt is, hogy a helyi közösségek részt vesznek problémáik megfogalmazásában és megoldásában. Az EU-programoknak felül kell vizsgálniuk pályázati és ösztöndíj-felügyeleti eljárásaikat, törekedve az egyszerűsítésre és átláthatóságra; a pályázati felhívásokkal együtt belföldi képzést és segítőket is kellene biztosítani a potenciális pályázók számára. A támogatás e formájának elérhetősége a közép-európai és balti államok számára biztosított EU-finanszírozási szintek növekedésével várhatóan fontosabbá válik.

2.6 Kisebbségi részvétel

Számos nemzetközi szervezet,²⁸ köztük az EU szerint a kisebbségeknek részt kell venniük a javukra szánt programok kidolgozásában, megvalósításában és értékelésében. A kisebbségi részvétel nemcsak önmagában, hanem a program eredményessége szempontjából is fontos. A kisebbségi nézőpontokat, a kisebbség szükségletei és a kisebbséget foglalkoztató kérdések iránti érzékenységet integráló programokat inkább elfogadják a kisebbségi közösségek; ugyanakkor azokat a projekteket, amelyek kidolgozásában, megvalósításában és értékelésében a kisebbségek tevékenyen részt vesznek, inkább elfogadja a többségi társadalom, és inkább elősegítik az integrációt, mint más intézkedések, például az adományok szétosztása vagy a szociális támogatás.

A csatlakozó régió egészében elterjedt az a vélekedés, hogy a romák szándékosan visszaélnék a szociális jóléti rendszerrel. A romákat vezetői, menedzseri és döntéshozói szerepbe helyező programok fontosak annak a széles körben elterjedt téveszmének az ellenételezésében, hogy a romák „inkább segélyből élnének”, „nem akarnak jobbat”, „nem érdekli őket az iskola” vagy „szívesebben élnék együtt”, ami alapot szolgáltat a diszkriminatív viselkedésformák és irányelvek széles körének.

Egyes országokban a roma foglalkoztatási lehetőségek javításával kapcsolatos kezdeményezések középpontjában a közmunka projektek állnak. A szlovéniai romák számára a közmunka projektek képezik a kormánytámogatású foglalkoztatás elsődleges forrását. E pozíciók iránt továbbra is nagyobb az igény az elérhetőnél – annak ellenére, hogy az ilyen pozíciók nem kínálnak sem állandó jövedelmet, sem piaci értékkel bíró készségek kifejlesztésének a lehetőségét. Közmunka programokat a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában is megvalósítottak, de vitatott, hogy eredményes eszközei a tartós munkanélküliség csökkentésének. Mivel a legtöbb a fizikai munka valamilyen formáját tartalmazza, leginkább a férfiakat célozzák meg; különösen kevés projekt indul azzal a céllal, hogy növelje a nők alkalmazhatóságát.

Az észelt és lett integrációs programok keretében megvalósuló projektek közül kevés célozza a foglalkoztatási egyenlőtlenségeket; az e területtel kapcsolatos kezdeményezések leginkább a nyelvi dimenzióra irányulnak. A dolgozók nyelvi készségeinek javításával akarják elősegíteni a nagyobb munkavállalási rugalmasságot és mobilitást, illetve a jobb foglalkoztatási esélyeket.

A megfelelő lett nyelvtudás szintén követelmény az Állami Foglalkoztatási Szolgálat támogatásához, illetve néhány magánszektorbeli állás betöltéséhez is.

²⁸ Lásd például az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet nemzeti kisebbségi főbiztosának jelentését, *The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001.

Szlovéniában láthatóan sikeresebbek és tartósabb hatásúak azok a projektek, amelyekben megkérdezték a romákat, mint azok, amelyeket egyedül helyhatóságok dolgoztak ki, amelyek inkább koncentrálnak a település szükségleteire, mint a roma közösség szükségleteire. A rosszul irányzott projektek kevés haszonnal járnak a célcsoport számára és nem ösztönöznek a szociális vagy más állami támogatástól való hosszabb távú elszakadásra. Egy, az EU Romániai Romák Társulási Alapja keretében megvalósult projekt értékelésekor kiderült, hogy a társulásbeli helyi hivatalnokok és romák igencsak különbözően értelmezik a projekt céljait. A romák úgy tekintettek a projektekre, mint a résztvevők közvetlen támogatásának forrására, míg a települési képviselők a település érdekeit helyezték előtérbe, másodlagosnak tekintve a képzést. Következésképp a roma résztvevők elégedetlenek voltak szerepükkel, és a hivatalos értékelés is megállapította, hogy nagyobb mértékű roma részvétel kellett volna.²⁹

Magyarországon kevés figyelmet fordítottak a kisebbség véleményére, amikor a kormány programjának első tervezetét készítette. Az erre épülő stratégia irányelvei azonban nagyobb hangsúlyt fektetnek a romák tevékeny részvételére, függetlenségük ösztönzésére és a roma érdekeket védő szervezeteknek az európai integrációs folyamatban betöltendő szerepének növelésére. A prioritások ilyen átrendeződésének megfelelően 2002 nyarán egy új tanácsadó testület alakult, amely közvetlenül a Miniszterelnöki Hivatal alá tartozik; többségét a politikai és civil társadalmi szférákból egyaránt delegált roma képviselők alkotják majd.

Az észt Integrációs Program szövegezése során keveset számított a kisebbségi szervezetek véleményére, és végrehajtása során is alacsony volt részvételi arányuk (bár a helyzet némiképp javult). Ennek eredményeként az integrációs folyamat céljairól és prioritásairól alkotott többségi és kisebbségi elképzelések továbbra is világosan elválnak egymástól, aminek véget kell vetni ahhoz, hogy mindkét fél számára elfogadható eredmények szülessenek. Beszámolók szerint az értékelések – bár rendszeresek, átfogóak és nyilvánosak – keveset foglalkoznak azzal, hogyan lehetne megszüntetni a Programnak az oroszajkú közösség által észlelt fogyatékoságait.

Lettországból, bár az Integrációs Program alapja egy széles körben megvitatott és annak megfelelően, kisebbségi tanácsadókkal közösen átdolgozott Keretdokumentum, a közvetlen kisebbségi részvétel alacsony volt. A megvalósításban szintén alacsony volt a kisebbségi részvétel, bár nemrégiben erőfeszítéseket tettek a kisebbségi civil szervezetek és a civil társadalom nagyobb mértékű bevonására.

A roma és más kisebbségi közösségeken belül kibontakozóban lévő politikai és civil társadalmi mozgalmak remélhetőleg a kisebbségi érdekek egyre erősödő lobbijává fejlődnek; ezek segítségével biztosítható, hogy a romákkal – mint kisebbséggel és a tágabb tár-

²⁹ MEDE Evaluation Fiche, „The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timiș, Caraș-Severin county” (PFRO 322), Kolozsvár, 2002.

sadalom tagjaival egyaránt – kapcsolatos kormányzati vállalások teljesüljenek. Ahogyan egy bolgár roma vezető megállapította: „egyetlen olyan dokumentumunk van, a Keretprogram, amely megmutatta, hogy közös ügyért össze tudunk fogni”. A romákra és más kisebbségi képviselőkre marad, hogy a már megfogalmazódott kisebbségvédelmi programok eredményesebb megvalósítását sürgetendő egyesítsék erőiket.

2.7 Kisebbségi képviselet

A kormány gyakran hivatalos képviselőkön keresztül törekedett a kisebbségi közösségek bevonására. Ez a szemlélet egy sor nehézséget vet fel. Először is egyetlen képviselő (vagy képviselőtestület) megnevezése vagy kijelölése ellentmond a kisebbségi közösségek sokféleségének. Másodszor fenntartja a függőséget. A képviselőtestületek működését a kormány politikai és költségvetési támogatása határozza meg, így kevésbé valószínű, hogy megőrzik kritikai álláspontjukat. Végül a kisebbségi közösségekben versengést és egymással szembeni bizalmatlanságot szül, ha csak bizonyos képviselők juthatnak be mások kizárásával.

Néhány tagjelölt országban vannak olyan mechanizmusok, amelyek parlamenti vagy helyi szintű képviseletet biztosítanak. Ezek az intézkedések fontos eszközül szolgálnak a kisebbségi részvétel biztosításában, de számos országban a kormánypolitika e folyamat torzítása vagy bekebelezése felé hajlott, ami a program eredményességét illetően negatív következményekkel járt.

Magyarországon a kisebbségi törvény értelmében országos és helyi szinten kialakult a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Ez a rendszer a roma csoportok között belső feszültségeket támasztott, mert a kormány az Országos Cigány Önkormányzatot tekintette az országban élő romák egyetlen „hivatalos” képviselőjének. A roma népességet érintő döntések előkészítésekor a kormány elsősorban az Országos Cigány Önkormányzattal tárgyalt, bár más szervezetek eltérő nézőpontokat és véleményeket kínáltak. Ha csak egy szervezetre támaszkodnak, amely maga is kormányfinanszírozástól és -támogatástól függ, felvetődik annak kockázata, hogy ez a szervezet könnyen irányítható. Ugyanakkor egy olyan szervezet, amely nem tud lényegi vagy kritikai javaslatokat tenni, mert fél, hogy elveszíti a kormány támogatását, hamar legitimitását veszítheti a kisebbségi közösségben. A kisebbségi törvényt felül kell vizsgálni, hogy lehetővé váljanak olyan módosítások, amelyekkel ösztönözhető a változatosabb képviselet az országos tanácsadó testületekben.

Romániában a Roma Szociáldemokrata Párté (RSZP) az egyetlen roma parlamenti hely azon rendelkezések értelmében, amelyek szerint a kisebbségeknek képviseletet kell biztosítani, ahol nem érik el a minimális választási küszöbértékeket. De – nagyrészt mivel a kormány kizárólag az RSZP-vel konzultál – a szervezetet most már minden szinten a

romák egyetlen képviselőjének fogadják el, egészen addig, hogy még a közigazgatási felvételi eljárást sem veszik figyelembe, csak hogy az RSZP jelöltjeit fogadhassák el helyi közszolgálati posztokra. Néhány roma aktivista szerint a kormány azzal, hogy egyetlen politikai szervezetre hagyja a roma politikai és civil társadalmi szervezetek teljes skálájának képviseletét, azt érte el, hogy széttöredezett a roma civil közösség.

Lettországból kisebbségi képviselők bírálták, hogy nem átlátható az a kiválasztási folyamat, amelynek során a civil szervezeti képviselőket (köztük kisebbségi civil szervezetek képviselőit) nevezik a Társadalmi Integrációs Alap munkáját felügyelő tanácsba.

A kormányoknak kisebbségi közösségekkel együtt kell kidolgozniuk a közéletbeli kisebbségi részvétel kifinomultabb mechanizmusait, amelyek lehetőség és megvalósíthatóság szerint biztosítanak a kisebbségi érdekeket képviselő csoportok legtagabb körének bevonását. Ahol a kormány és a kisebbségi közösség kommunikációjának elősegítése céljából egyetlen hivatalos tárgyalópartner intézményt tartanak fenn, alternatív mechanizmusokat is ki kell alakítani, amelyek az ilyen intézményeket arra ösztönözhetik, hogy széles körű párbeszédet folytassanak más kisebbségi szervezetekkel.

Ismét elmondhatjuk, hogy a kormányok és kisebbségi közösségek várhatóan profitálnak abból, ha fokozottabb a kisebbségi részvétel az irányelvek finomításában, a legalkalmasabb eljárások meghatározásában és a rosszul teljesítő projektek módosításában vagy megszüntetésében.

2.8 A nyilvánosság támogatása

Azok az irányelvek, amelyekről úgy tartják, hogy többnyire EU-követelmények megelégtetése érdekében születtek – akármilyen jóakarattal és őszinte szándékkal fogadták el őket – nem szükségképpen tükrözik a közvélemény hullámvázát: sőt, a kisebbségek helyzetének javítására irányuló EU-intelmek gyakran váltanak ki ellenkezést a többségi népekből és a politikusokból, akik ezeket kéretlen-alkalmatlankodó külső beavatkozásnak tekintik.

A széles körű nyilvános támogatottságot általában szükségesnek látják bármely nagyszabású politikai program megvalósításához, de a csatlakozási folyamat gyors üteme azt jelentette, hogy gyakran alig jutott idő a kormánypolitika nyilvános támogatottságának kialakítására a tágabb csatlakozási imperatívusz sodrásában. A gazdasági követelmények teljesítése érdekében elfogadott intézkedéseket a politikai vezetők könnyebben indokolhatják a gazdasági előnyök ecsetelésével, amelyeket széles körben várnak az uniós tagságtól. Nem érveltek azonban elég meggyőzően azzal, hogy a kisebbségek helyzetének javítása a társadalom egészére nézve kedvező és előnyös.

Valóban a romák helyzetének javítására irányuló pozitív intézkedések végrehajtásával szembeni ellenkezés volt az eredményes végrehajtás egyik fő akadálya. Például Szlovéniában az egyik helyi hivatal arról számolt be, hogy a politikusok szándékosan nem adnak prioritást a romaprogramoknak, mert azt a helyi nem roma lakosok rosszállóan fogadják;³⁰ hasonló észrevételeket tettek Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Litvániában, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában. Ha a kisebbségi csoportok helyzetének javítását szolgáló programokra jelentős pénzüsszegeket költenek, ugyanakkor ezzel párhuzamosan nem törekszenek arra, hogy a népesség egészének toleranciáját és megértését elnyerjék, akkor – kivált gazdasági nehézségek idején vagy amikor kevésbé megbecsült a szóban forgó kisebbségi csoport – elkerülhetetlenül ellenkezésbe ütközik, s az efféle törekvéseket komolyan fenyegeti a megghiúsulás veszélye.

A kisebbségvédelmi programok elfogadásával és megvalósításával szembeni ellenkezés nemcsak a nyilvánosságban alakult ki, hanem a köztisztviselők körében is. Például bolgár tisztviselők megkérdezték, miért épp a romákat választották egy speciális program keretében történő támogatásra, amikor más kisebbségi csoportok is hátrányos helyzetűek,³¹ és az Oktatási Minisztérium nemrégiben óvott a roma és nem roma iskolák túlzottan gyors integrációjától, mondván, hogy az visszaüthet a kisebbségi népességre, sőt „a szegregált környezetben élő romák további kirekesztéséhez vezethet”.³²

A kormányzati romaprogramok ismertsége mindegyik elemzett tagjelölt országban alacsony. Kevés program tartalmaz – akár a célpopulációban, akár a társadalom egészében – ismeretterjesztésre irányuló rendelkezéseket, s azok sem valósulhattak meg maradéktalanul, amelyek tartalmazznak ilyen rendelkezést. Például a cseh 2000-es koncepció kiemeli a nyilvános vita fontosságát, látszólag mégis hiányoznak a koncepciót és a kapcsolódó tevékenységeket bemutató koncentrált nyilvános kampány indításához szükséges pénzeszközök és emberi erőforrások. A koncepciómegvalósítás koordinálásáért felelős hivatalnak nincsenek közönségkapcsolati munkatársai, és nem tettek következetes lépéseket, hogy nyilvánosságot biztosítsanak a koncepciónak.³³

Az észt Integrációs Program keretében meglehetősen széles körű tájékoztatási törekvésekre került sor, és a médiában kifejezésre jutó közvélemény rendszeres nyomon követése szintén fontos összetevője a Programnak. Ezek az intézkedések azonban csak részben jártak sikerrel a jövőbeli integráció közös képének kialakításában; a kisebbségi és többségi társadalomnak az integráció céljairól és lehetséges prioritásairól alkotott nézetei továbbra is meglehetősen eltérnek.

³⁰ Beszélgetés S. Ličen Tesarival, Semič, 2002. március 30.

³¹ OSI Kerekasztal, Szófia, 2002. május.

³² Oktatási és Tudományos Minisztérium, „Organization and government of the activities of the schools of general education, professional and special schools”, Szófia, 2002, p. 156.

³³ OSI Kerekasztal, Prága, 2002. június.

Elegendő nyilvános tájékoztatás hiányában nem törődöm hivatalnokok politikai célból téves képet festhetnek a kisebbségi programokra költött összegekről. Magyarországon megfigyelhető, hogy néhány köztisztviselő úgy hangsúlyozta a romák javát szolgáló kiadásokat, hogy nem emelte ki: ezekre az intézkedésekre azért kerül sor, hogy megteremtse az esélyegyenlőséget a magyar társadalomban.³⁴ Ez a szemlélet ellenkezést szülhet, a roma közösségek körében pedig a bizalom és kezdeményező készség gyöngüléséhez vezethet.

A médiaszervezetekbeli kisebbségi részvétel javításával kapcsolatos kezdeményezések különösen fontosak ahhoz, hogy pozitívabb kép alakulhasson ki a kisebbségi közösségekről a nyilvánosságban. Magyarországon sikeresnek bizonyultak civil szervezetek azon kezdeményezései, hogy a romák számára elősegítsék a részvételt a médiában, illetve a média elérhetőségét. A Roma Sajtóközpont a többségi, „mainstream” médiának készít híryananyagokat és más riportokat. A Független Médiaközponttal (Center for Independent Journalism) együtt már egy ideje képzést is biztosít fiatal romák számára, ami egy hasonló bukaresti hírügynökség megalapítását is elősegítette.

Az eredményes kisebbségpolitika kidolgozását és megvalósítását támogató igazi politikai akarat hiánya régiószerte arra vezethető vissza, hogy hiányzik a bővítést megalapozó közös politikai értékek és elvek széles körű megértése és támogatása – talán mert az EU nem tett kellő erőfeszítéseket, hogy a szóban forgó értékek és elvek fontosságát hangsúlyozza. Az EU-struktúráknak és a tagjelölt államok kormányának meggyőzőbb érveket kell megfogalmazniuk és nyilvánosságra hozniuk amellet, hogy a kisebbségvédelem az EU közös értékeinek alapvető összetevője.

³⁴ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

3. A KISEBBSÉGVÉDELEM MONITOROZÁSA EU-TAGÁLLAMOKBAN – A MUSZLIMOK ÉS A ROMÁK HELYZETE

Az európai modell alapját még inkább egyetemes értékek – szabadság, demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete – alkotják, mint valaha. Ezek az eszmék többnyire teljesültek is. Ennek ellenére még mindig nincs vége – a mi régi demokráciáinkban sem – a teljes körű megvalósításukért folytatott küzdelemnek.³⁵

Az EUMAP 2002-es jelentéseinek II. kötete az öt legnagyobb EU-tagállam egy-egy veszélyeztetett kisebbségi csoportjának helyzetét állítja középpontba.³⁶ E jelentések is feltárnak néhány olyan problémát, amelyek a tagjelölt államokban nyilvánvalóak; Németországban és Spanyolországban a romáknak ugyanazokon a területeken – a foglalkoztatásban, az oktatásban, a lakáshoz jutásban, a közjavak és -szolgáltatások elérésében és az igazságszolgáltatás rendszerében – kell előítéllettel, kirekesztéssel és diszkriminációval, valamint a kisebbségi jogok teljes mértékű élvezetének akadályaival szembenézniük. Továbbá – a tagjelölt országoktól eltérően – Németország nem fogadott el speciális kormányprogramot a szóban forgó kérdések rendezése érdekében.³⁷

Az EUMAP tagállamokról szóló jelentései ugyanakkor számos új és eltérő kérdést is feltárnak. Franciaországban, Olaszországban és Nagy-Britanniában az eltérő hagyományokkal és értékekkel bíró – ugyanakkor teljes mértékű közéleti szereplésre vágyó – nagy muszlim közösségek kialakulása kihívásokat támaszt a kisebbségvédelem európai rendszerének alapteteleivel szemben, amelyek inkább a faji-etnikai háttér, mint a vallás felől közelítenek a kisebbségi közösségekhez.

³⁵ Louis Michel, Preface to the European Parliament's *Annual Report on Human Rights 2001* (Bevezetés az Európai Parlament 2001. évi emberi jogi jelentéséhez), p. 7.; elérhető a <http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf> címen (a 2002. szeptember 18-i állapot szerint).

³⁶ Az EUMAP csak az öt legnagyobb EU-tagállamot vizsgálta, ezért Áttekintésünk főként ezen országok kisebbségvédelmére vonatkozik; nyilvánvaló, hogy Programunk támogatja a monitorozás kiterjesztését mind a tizenöt tagállamra, ami lehetővé tenné az itt leírt következtetések további bővítését és finomítását.

³⁷ Spanyolország „Roma Fejlesztési Programját” az 1980-as években fogadták el, ezért roma képviselők szerint idejélmúlt és átdolgozásra szorul.

3.1 A nyilvánosság attitűdjei

Bár a németországi szintók és romák, illetve a spanyolországi romák/gitanók³⁸ népessége igen változatos, a többségi társadalom egyetlen csoportnak tekinti őket. Hasonlóképpen, bár „a muszlim közösség” valójában különböző nemzeti, etnikai és nyelvi közösségekből áll, a muszlimokat gyakran egy monolitikus csoportnak tekintik.³⁹

Valójában a különféle muszlim közösségeknek vannak bizonyos közös értékeik és érdekeik, és egyre inkább egy csoportnak tekintik magukat, amely felléphet a diszkriminatív bánásmóddal szemben, illetve bizonyos kisebbségi jogok védelmében. Ez a roma közösségekre is igaz. Nem lehet azonban gátja azon hivatalos törekvéseknek, hogy ösztönözni kell belső sokféleségük jobb megértését és méltányolását.

A romákat és a muszlimokat egyaránt gyakran külföldieknek tekintik abban az országban, ahol élnek⁴⁰ – még akkor is, ha már nemzedékek, vagy akár évszázadok óta ott élnek állampolgárként, ahogyan a németországi és spanyolországi romák esete mutatja. Ennek eredményeként a kisebbségpolitika gyakran keveredik az idegengyűlölet elleni fellépés vagy a bevándorlók, külföldiek szociális támogatásának politikájával. Németországban például a diszkriminációval vagy a kisebbségekkel⁴¹ szembeni erőszakkal kapcsolatos kérdések a „Külföldiek Ügyeit Intéző Bizottságokra” tartoznak; nincs szakirányú, a kisebbséghez tartozó állampolgárok elleni diszkriminációval vagy erőszakkal, illetve a kisebbségi identitás erősítésével szövetségi szinten foglalkozó szerv.⁴²

Bár a Franciaországban élő muszlimok többsége francia állampolgár, a nyilvánosság egyes részei a maghrebi muszlimokat – a más országokból, például Olaszországból, Spanyolországból és Portugáliából érkező bevándorlóktól eltérően – bevándorlóknak tekintik, bár már négy emberöltő óta élnek Franciaországban. Talán mert a muszlimok jól láthatóak, az olaszok nagy többsége az iszlámmal azonosítja a bevándorlást, bár valójá-

³⁸ A Spanyolországi Roma Unió a következő terminológiát javasolja: a „roma” a legáltalánosabb kifejezés; a „romani” az egyes számú nőnemű genitívus, amelynek jelentése „a romáké” vagy „a roma közösségre jellemző”; valamint a spanyol romákat jelölő „roma/gitanos” vagy „roma”.

³⁹ Lásd European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (a továbbiakban: EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Bécs, 2002, p. 23–24.

⁴⁰ Az EUMC rámutatott, hogy „az identitásunkat, összetartásunkat és hagyományainkat övező bizonytalanság miatt egyre nagyobb a »külföldi« hatásoktól való félelem és az ezzel járó ellenkezés mindennel szemben, ami »külföldinek« vagy »másnak« látszik”. Bob Purkiss EUMC-elnök és Beate Winkler igazgató nyilatkozata a faji megkülönböztetés elleni nemzetközi nap alkalmából, 2002. március 21., *EUMC Newsletter*, Issue 11, 2002. március; elérhető a <<http://eumc.eu.int>> címen.

⁴¹ Itt a „látható” kisebbségekről, például a szintókról és a romákról van szó.

⁴² Az olaszországi romák és szintók helyzetével – akik többsége (kb. 70 százalék) már régóta él Olaszországban – szintén a Külföldiek Integrációs Bizottsága foglalkozik.

ban nem a muszlimok alkotják a bevándorlók többségét.⁴³ Nagy-Britanniában hivatalosan is egyre inkább elismerik a muszlim közösségekkel szembeni előítéletet és diszkriminációt, mióta 1997-ben megjelent a Brit Muszlimokkal és Iszlamofobiával Foglalkozó Bizottság jelentése.⁴⁴ A muszlim közösségi csoportok azonban megállapítják, hogy a kormány a muszlim közösségekkel szembeni diszkrimináció hivatalos elismerését csak lassan váltotta politikai kezdeményezésekre és jogi intézkedésekre, kijelentve, hogy a kormány „gyorsan ígér, de lassan tesz”.⁴⁵

A romáknak és a muszlimoknak egyaránt szembe kell nézniük a többségi társadalom előítéletével. A roma közösségekről Német- és Spanyolországban is többnyire negatív és széles körben elfogadott kép él. Egy 1992-es közvélemény-kutatás azt mutatta, hogy a németek 64 százaléka – nagyobb részük, mint bármely más faji, etnikai vagy vallási csoport esetében⁴⁶ – nincs jó véleménnyel a romákról, és egy 2001-es felmérés a tovább élő előítélet mintáját tárta fel.⁴⁷ Spanyolországban a romákról/gitanókról azt tartják, hogy ellenállnak az integrációnak, s a spanyol népesség másik részével kialakult viszonyait az élet minden területén szegregáció jellemzi: „együttélés az összetartozás érzése nélkül”.

A Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Európai Monitorozó Központ (EUMC) rámutatott, hogy az iszlám médiabeli ábrázolásai gyakran „sztereotip egyszerűsítéseken alapulnak”, és olyan vallásként vagy ideológiaként jelenítik meg, amely „teljesen idegen és távoli a Nyugat felvilágosult, szekularizált világától”.⁴⁸ Franciaországban, Olaszországban és Nagy-Britanniában a muszlim vezetők mind megerősítik, hogy a többségi-mainstream média általában ugyanazokra az információforrásokra támaszkodik (ezek állítólag gyakran radikális vagy szélsőséges források, amelyeket *maguk a muszlim közösségek* nem tekintenek reprezentatívnak), így nem tud képet adni a nézetek széles köréről, és erősíti a nyilvánosságban élő sztereotípiát, hogy a muszlimok fenyegetik azon társadal-

⁴³ A legnagyobb, kb. 800,000 fős csoport a keresztényeké (a bevándorló közösség 48 százaléka).

⁴⁴ Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, London: The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁵ Beszélgetés a G szervezettel, London, 2002. június 6.

⁴⁶ Nem volt jó véleménnyel a muszlimokról 17%; az indiaiakról 14%; a vendégmunkásokról 12%; a sötétbőrűekről 8%, a zsidókról pedig 7%. Idézi G. Margalit, „Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?”. Elérhető a <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>> címen (a 2002. április 9-i állapot szerint).

⁴⁷ Ez a vizsgálat egy olyan, az Európai Bizottság által finanszírozott projekt része volt, amely a választott EU-tagállamokban (Német-, Olasz- és Spanyolországban) értékelt a szintók és a romák helyzetét, és az egyes kormányoknak a politikára vonatkozó tanácsokat adott. Az időközi jelentés beszerezhető az EU Csatlakozást Monitorozó Programtól.

⁴⁸ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995–2000*, Bécs, 2002. február, p. 252., 262.

mak értékeit és kultúráját, amelyekben élnek.⁴⁹ Egy francia muszlim szervezet szerint: „A média minden egyes eseményt felhasznált ... az iszlámellenesség szítására és annak demonstrálására, hogy az iszlám összeférhetetlen a Köztársasággal”.⁵⁰ Az ilyen médiafogások hozzájárulhatnak a növekvő iszlámellenességhez és akaratlan is sajnálatos hatásuk lehet: a fenyegetettség és a többségi társadalomból való kirekesztettség közös érzése körül erősítheti a muszlim identitást.

A köztisztviselők különleges felelősséggel bírnak abban, hogy a diszkriminatív attitűdök és tettek elítélésében, az előítélet elleni fellépésben élen járjanak. Bár sokuk felnőtt e felelősséghez, mások maguk is olyan kijelentéseket tettek, amelyek intoleranciát szítanak és aláássák a központi európai értékeket. Az EU emberi jogi monitorozó szervezeteknek „őrző” szerepet kell vállalniuk, monitorozva a hivatalos diskurzust és a média-beszámolókat: figyelve arra, hogy ösztönözzék a köztisztviselők felelős diskurzusát, egyhangúlag elítéljék a rasszista kijelentéseket, s ha kell, a hivatalos helytelenítésnek is hangot adjanak.

Jelenleg azonban a muszlimokkal és romákkal szembeni negatív attitűdök és vélekedések továbbra is átszínezik a velük szembeni viselkedést és alakítják azt a környezetet, amelyben a jogszabályokat végrehajtják és az intézmények működnek.

3.2 A diszkriminációval szembeni védelem

Nem minden EU-tagállam hangolta össze jogszabályait a diszkrimináció tilalma területén a faji egyenlőségről és a foglalkoztatásról szóló irányelvekben megfogalmazott EU-alapkövetelményekkel. Továbbá az Európában élő muszlimok helyzetének értékelése megmutatja, hogy még ezek az alapkövetelmények sem eléggé átfogóak; a vallási hovatartozás miatti diszkriminációt csak a Foglalkoztatási Irányelv említi.

Sem Németország, sem Spanyolország nem fogadott el átfogó diszkriminációellenes szabályozást.⁵¹ Mindkét országban arra törekszenek, hogy a hazai jogszabályokat a Faji Irányelvnek megfelelően alakítsák át, de eddig kevés előrelépés történt. Még azokban az államokban is vannak fontos joghézagok, amelyek már elfogadtak átfogó diszkriminá-

⁴⁹ Lásd pl. E. Poole, „Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press”, in K. Hafez (szerk.), *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, p. 162.

⁵⁰ Beszélgetés az *Institut Formation Avenir* igazgatójával, 2002. május 17.

⁵¹ A spanyol és német jog, illetve a Tanács 2000/43/EC határozatában megszabott minimális alapkövetelmények részletes összehasonlítását lásd az „Anti-discrimination Legislation in EU Member States” Német- és Spanyolországgal foglalkozó fejezeteiben, European Centre for Monitoring Racism and Xenofobia, Bécs, 2002. Elérhető a <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>> címen (a 2002. október 10-i állapot szerint).

cióellenes szabályozást. Például a francia diszkriminációellenes szabályozás elismeri és szankcionálja a vallási diszkriminációt, de nem kínál egyértelmű meghatározást a közvetett diszkrimináció esetében; egy szakértő szerint ez „úgy hatna, mintha a népesség egyes [speciális] kategóriáira célozna (amit tilt a francia Alkotmány)”.⁵²

A muszlimok helyzete mutatja, hogy maga az EU-rendszer sem átfogó. Nagy-Britanniának a faji és etnikai megkülönböztetéssel szemben védelmet biztosító jogi és intézményi keretrendszere nagyrészt megfelel a Faji Irányelvek, mégis vannak jelei, hogy nem nyújt megfelelő védelmet muszlim polgárainak. Bár néhány vallási közösség védelmet nyert a diszkriminációval szemben, amennyiben hangsúlyozták, hogy etnikai csoportot is alkotnak (pl. a bangladesiek és pakisztániak), nincs erre lehetőségük az olyan országokból származó muszlimoknak, amelyekben nem ők alkotják a többséget. Észak-Írországon kívül az egyenlő bánásmód elősegítésével foglalkozó kormányzati szervek a faji és etnikai egyenlőtlenségre vonatkozó meglévő jogi kereteken belül dolgoznak; nem veszik figyelembe a muszlimokat vagy más nem etnikai csoportokat.

Továbbá a jogi szabályozás – már ha szükséges – csak az első lépés. Még a viszonylag átfogó diszkriminációellenes jogszabályokkal rendelkező államokban, például Olasz- és Franciaországban is kevésbé közismert a jogorvoslat lehetősége, és kevés esetben született bírósági ítélet; erről kivált a bevándorlók és más fenyegetett közösségek tudnak keveset.⁵³ Ezen országok közhatalosai tettek némi erőfeszítést, hogy ösztönözzék a diszkriminációellenes jogszabályok eredményesebb végrehajtását. Például a francia bíróságok úgy próbálták segíteni a diszkriminációs eseteket, hogy lehetővé teszik a „teszteléssel”⁵⁴ gyűjtött bizonyítékok felhasználását. Olasz- és Spanyolországban a diszkriminációs panaszok beterjesztésére egyszerűsített eljárást dolgoztak ki.

Nagy-Britanniában a diszkriminációellenes szabályozás az állami szervek azon kötelezettségével is kiegészül, hogy politika kidolgozásával ösztönözniük kell a különböző etnikai és faji csoportok közötti nagyobb esélyegyenlőséget. Ezt a kötelezettséget ki kelle-

⁵² Lásd D. Borillo, „Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination” (Francia és európai jogi eszközök az egyenlőség és a faji megkülönböztetés titlalma elvének megvalósításában), 3. jegyzet, p. 126.

⁵³ Lásd I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* (A külföldi mint bűncselekmény áldozata), a CPII, DAS finanszírozta kutatási beszámoló, a Minisztertanács Elnökének Hivatala, 1999.

⁵⁴ Cassatoni Bíróság, W 01-85.560 F-D. A „tesztelési” technikát elsőként az SOS Racisme alkalmazta annak bizonyítására, hogy a külföldieket és bevándorókat minden ok nélkül nem engedik be az éjszakai szórakozóhelyekre és más nyilvános helyekre. Az SOS Racisme rámutatott, hogy a tesztelés hasznos eszköz lehet a diszkrimináció elleni harcban más területeken, például a foglalkoztatás és munka világában is. Lásd <http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68> (a 2002. szeptember 26-i állapot szerint).

ne terjeszteni a vallási meggyőződésre is, hogy a muszlimok számára biztosítsák a közszolgáltatások diszkriminációmentes elérését.⁵⁵ A brit kormány maga is elismerte, hogy „a modern helyhatóság kapcsolatban áll az összes általa szolgált emberrel, nyitott döntéshozatali struktúrájú és a szolgáltatás alapját nem a szolgáltatók, hanem a felhasználók szükségletei képezik”.⁵⁶

Összeurópai fórumokat kell szervezni, hogy ösztönözzék annak közös értelmezését és tisztázását, milyen formát kell öltenie a nemzeti diszkriminációellenes szabályozásnak elvben és gyakorlatban, amennyire az eltérő jogi és politikai hagyományok lehetővé teszik. Az Európai Unióról szóló szerződés 13. cikkelye éppúgy rendelkezik a vallási és hittel kapcsolatos, mint a faji és etnikai származásból eredő diszkriminációval szembeni védelemről.⁵⁷ Ez alapot teremt a Faji Egyenlőség Irányelvének tágitására, illetve más területekre, például a vallásra és a nyelvre vonatkozó új irányelvek kidolgozására irányuló jövőbeli kezdeményezéseknek. Az EU úgy is továbbfejlesztheti diszkriminációellenes keretrendszerét, hogy a tagállamokat ösztönzi az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez kapcsolódó 12-es protokoll aláírására, amely a diszkrimináció minden megszorítástól mentes, a vallási kötődés miatti diszkriminációra is kiterjedő tilalmát tartalmazza, illetve arra, hogy fogadják el magát az egyezményt.⁵⁸

Továbbá a tagállamoknak az EU-n keresztül kellene hivatalosan elfogadniuk azt az elvet, hogy a diszkrimináció tilalmát pozitív intézkedéseknek kell kísérniük, és eszerint kellene cselekedniük. Az állami tisztviselőktől meg kellene követelni, hogy próbálják biztosítani: a közszolgáltatások mindenki számára egyenlő feltételekkel elérhetők, különös tekintettel a veszélyeztetett kisebbségi csoportokra; lehetőséget kell teremteni a területen jónak bizonyult gyakorlattal kapcsolatos információk megosztására a tagállamok között. Amíg a tagállamok helyzete lehetővé nem teszi átfogó jogszabályok elfogadását, a követendő gyakorlatra vonatkozó irányelveket vagy szabályzatokat kellene kiadniuk, amelyek gyakorlati segítséget nyújtanának a köztisztviselőknek, hogy az állami szolgáltatásokban megelőzzék a diszkriminációt.

⁵⁵ Már ez a helyzet az 1998. évi Észak-Írországi Törvény 75(1) pontja értelmében, amely megköveteli a közhatalóságoktól, hogy kellőképp törekedjenek a „különböző vallási meggyőződések” esélyegyenlőségének megteremtésére.

⁵⁶ Local Government Association, *Faith and Community*, London: LGA Publications, 2002, p. 3.

⁵⁷ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez kapcsolódó 12-es protokoll mindennemű diszkrimináció teljes körű tilalmát tartalmazza.

⁵⁸ Ezt az ajánlást emberi jogi civil szervezetek széles köre, köztük az Amnesty International és a Human Rights Watch is támogatta az Európa jövőjéről szóló egyezményhez kapcsolódó közös betervezésükben.

3.2.1 Adathiány

A kisebbségi csoportokkal szembeni diszkrimináció mértékét sok EU-tagállamban el-
kendőzi, hogy nincsenek átfogó statisztikák vagy más megbízható adatok. Mint a tagje-
lölt államokban, az adathiányt itt is gyakran indokolják a magántitok és a személyes
adatok védelmével. Ugyanakkor az információk szükségessége egyértelműen a diszkrimi-
náció megszüntetésére irányuló eredményes politika kialakításának akadálya.

Például nincsenek országos, megbízható statisztikák sem a spanyolországi, sem a né-
metországi romák helyzetéről – ez olyan rés, amelynek befoltozására az e területtel fog-
lalkozó emberi jogi szervek már buzdították a hatóságokat.⁵⁹ A CERD például kiemelte,
hogy a spanyol romákra/gitanókra vonatkozó hivatalos társadalmi-gazdasági adatok hi-
ánya fékezheti a helyzetük javítására irányuló elvek és eljárások eredményességét.⁶⁰
A Faji Irányelv szintén statisztikai bizonyítékok használatát javasolja a diszkrimináció
tényének megállapításához.

A spanyol és a német kormány fenntartja, hogy az etnikailag érzékeny adatok gyűjtésére
vonatkozó jogi normák lehetetlenné teszik a szisztematikus adatgyűjtést. Valójában a
spanyol jogszabályok nem tiltják a kényes adatok gyűjtését, ha a válaszadókat megfelelő-
en tájékoztatják és tiszteletben tartják az adatfeldolgozásra vonatkozó jogi rendelkezése-
ket.⁶¹ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen adatok
gyűjthetők, amennyiben biztosítható az adatok titkossága.⁶² A kormány másutt azzal
érvelt, hogy a szintók és romák helyzetére vonatkozó etnikai adatok gyűjtésének külön-

⁵⁹ ENSZ Bizottság a Faji Megkülönböztetés Felszámolásáért (CERD), ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogi Bizottság (ECOSOC), a nemzeti kisebbségekről szóló Európa Tanács keretegyezmény megvalósításának Tanácsadó Bizottsága, valamint az Európai Bizottság a Rasszizmus és Intolerancia Ellen (ECRI) mind tettek arra vonatkozó ajánlásokat, hogy a diszkrimináció felismerésében és felszámolásában fontos eszköz a statisztikák összeállítása.

⁶⁰ CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain* (A Bizottság a Faji Diszkrimináció Felszámolásáért záró észrevételei Spanyolországról), CERD/C/304/Add.8, 1996. március 28.

⁶¹ Lásd pl. *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context* (Etnikai monitorozás és adatvédelem az európai környezetben), Budapest: Central European University Press – INDOK, 2001, p. 200–227.

⁶² Azt is feltárta azonban, hogy a statisztikára vonatkozó jelenlegi jogszabályok nem nyújtanak elegendő garanciát. 1983 óta nem tettek lépéseket a titokvédelmi jogszabályok módosítása érdekében. Lásd a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1983. évi döntését: BverfGE 65, 1. skk.

ben sincs gyakorlati haszna, mert „csak aránytalanul nagy idő- és energiaráfordítással lehetséges”.⁶³

Továbbá néhány esetben az ilyen adatokat már szelektív alapon összegyűjtötték. Például a spanyol Adatvédelmi Ügynökség szerint 2000-ben 85 állami és 60 jogilag bejegyzett magán-adatbázis volt, amelyekben a vizsgálati alanyok faji/etnikai hovatartozásával kapcsolatos információkat gyűjtöttek és dolgoztak fel,⁶⁴ és statisztikák közösségi célú felhasználására vonatkozó törvények alig vagy egyáltalán nem tartalmazzák a faji vagy etnikai adatok gyűjtésével kapcsolatos megszorításokat.⁶⁵ Az adatok alapján dolgozzák ki a Spanyolország elismert „népeinek” javát szolgáló irányelveket. Így a romákra/gitanókra vonatkozó statisztikai adatok hiánya látszólag inkább a politikai akarat hiányából, mint jogi akadályokból ered, és komoly gátja olyan célzott állami irányelvek kidolgozásának, amelyek orvosolhatnák e csoportok komoly diszkriminációs és kirekesztési kérdéseit.

Ironikus módon néhány állam épp a megbízható etnikai adatok hiányára hivatkozva utasította el azokat a bírálatokat, amelyek szerint nem nyújt megfelelő diszkrimináció és erőszak elleni védelmet a kisebbségi csoportoknak. Például Németország visszautasította azokat az állításokat, hogy a roma gyerekek aránytalanul nagy része jár „speciális iskolába”, mondván: „nincs megbízható statisztikai bizonyíték, amelyből arra következtethetnénk, hogy ez a csoport kisebb arányban vesz részt az oktatásban... [bár] néhány *Länder* arról számolt be, hogy egyes *elszigetelt esetekben* a szinto és roma gyerekek különösen nagy mértékben képviseltetik magukat az általános kisegítő iskolákban” [kiemelés tőlünk].⁶⁶ Olaszország tiltakozott az ECRI azon vizsgálati eredményei miatt, hogy Olaszországban a rasszista cselekmények száma magasabb volt, mint a bíróságra került büntetőjogi perek száma, arra hivatkozva, hogy ezt a következtetést „sem tények, sem statisztikai adatok nem támasztották alá eléggé”,⁶⁷ bár hivatalosan nincsenek efféle adatok.

⁶³ A Német Szövetségi Köztársaság Kormányának észrevételei a Tanácsadó Bizottságnak a nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezmény NSZK-beli végrehajtásáról szóló jelentéssel kapcsolatos véleményéről, p. 9. Lásd <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>> (a 2002. október 10-i állapot szerint).

⁶⁴ „Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection” (Az Általános Adatvédelmi Jegyzékben szereplő, érzékeny adatokat tartalmazó állományok megoszlása), *Catalogue of Files 2000* (Állománykatalógus 2000), az Adatvédelmi Ügynökség által kiadott CD-ROM.

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection*, p. 212–213.

⁶⁶ A Német Szövetségi Köztársaság Kormányának észrevételei a Tanácsadó Bizottságnak a nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezmény NSZK-beli végrehajtásáról szóló jelentéssel kapcsolatos véleményéről, p. 13.

⁶⁷ Európai Bizottság a Rasszizmus és az Intolerancia Ellen, Második jelentés Olaszországról, amelyet 2001. június 22-én fogadtak el és 2002. április 23-án hoztak nyilvánosságra, p. 30.

Nagy-Britanniában az átfogó etnikai statisztikák értékes eszköznek bizonyultak a faji és etnikai kisebbségi csoportoknak kínált közszolgáltatások minőségének javítására irányuló differenciált irányelvek kidolgozásakor. E statisztikák feltárták, hogy az oktatás, az egészségügyi ellátás, a szociális védelem, a lakáshoz jutás, a közszolgáltatások biztosítása, a foglalkoztatás és az igazságszolgáltatás területén a (túlnyomórészt muszlim) pakisztáni és bangladesi közösségek különösen nagy mértékű hátrányt, deprivációt és diszkriminációt élnek meg még más kisebbségben élő etnikai közösségekkel összehasonlítva is. Ezen az alapon, illetve a muszlim képviselők diszkriminációval kapcsolatos beszámolóí alapján megalapozottnak látszik, hogy Nagy-Britanniában és más tagállamokban is folytatni kell a vallási közösségekkel kapcsolatos kutatásokat és a vonatkozó statisztikai adatok gyűjtését-rendezését. Mivel az emberek kategorizálásával kapcsolatos döntések olyan politikai döntéseket tükröznek, melyek meghatározzák, milyen trendeket tartanak fontosnak, és mely csoportok érdemelnek védelmet, ilyen kutatási kezdeményezések indítása jól látható jele volna annak, hogy a tagállamok elkötelezték magukat nemcsak a faji és etnikai kisebbségi közösségek, hanem a muszlim közösségek védelme mellett is.

A statisztikai információk szilárd alapot teremtenek a kisebbségi csoportok helyzetének értékeléséhez, illetve a lehetséges hátrányaik megszüntetésére irányuló állami irányelvek kidolgozásához, *még mielőtt* e hátrányok idegenkedést, szenvtelenséget vagy akár konfliktust szülnének. Az EU-nak forrásokat kell szentelni olyan elfogadható módszerek – a kisebbségi képviselőkkel szoros együttműködésben történő – felkutatásának, amelyekkel a kutatást a magántitok tiszteletben tartását és a személyes adatok védelmét biztosítva lehet folytatni; arra is ösztönöznie kell a tagállamokat, hogy e módszereket alkalmazva a jelenleginél átfogóbb kutatásokat végezzenek a veszélyeztetett kisebbségi populációkkal kapcsolatban.

3.2.2 Romákkal szembeni diszkrimináció

A megbízható adatok szinte teljes hiánya ellenére az EUMAP jelentései bőséggel tartalmaznak elbeszélésekből származó bizonyítékokat arra, hogy a német- és olaszországi roma közösségeknek sok területen súlyos hátrányokkal kell szembenéznük; e bizonyítékok alapján indokolt az átfogóbb elemző és statisztikai kutatás.

Közép- és kelet-európai megfelelőikhez hasonlóan a romák az **oktatási** esélyegyenlőség terén itt is súlyos hátrányokkal küzdenek. Ezek a hátrányok részben a szegényes életkörülményekből és a szegénységből erednek, de a nagy mértékű marginalizáció és diszkrimináció is szerepet játszik. Németországban a szinto és roma gyerekek szellemi képességeiktől függetlenül aránytalanul nagy számban kerülnek az értelmileg vagy fejlődésükben elmaradott gyerekek „speciális iskoláiba”; az ilyen iskolákból kikerülőknél kevés lehetősége van a továbbtanulásra vagy jövedelmező állás megszerzésére. Bár 1980 óta javult a spanyol roma gyerekek aránya a beiratkozottak között, a nagyarányú lemorzsoló-

dás és hiányzás továbbra is komoly probléma, és kevés roma/gitano szerez felsőfokú végzettséget. A spanyol állami iskolák egyre inkább „elgettósodnak”, és nehézségekről számoltak be az óvodába és bizonyos iskolába jutás területén is.

A német és a spanyol kormány egyaránt elismerte, hogy foglalkozni kell az oktatásbeli egyenlőtlenségekkel. A spanyol kormány „felzárkóztató” oktatási programokat dolgozott ki, hogy így is támogassa a roma/gitano gyerekeket. Néhány roma vezető azonban aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy ezek a kezdeményezések erősíthetik az oktatási szegregációt, hisz a legjobb esetben sem tesznek sokat a felszámolása érdekében. Továbbá a központi koordináció hiánya miatt a megvalósítás mértéke is változik aszerint, hogy melyik autonóm közösségről van szó.

A német kormány az „előmenetelt biztosító iskolákat” emelte ki, amelyek révén egyenlő esélyeket teremthet a szinto és roma gyerekek számára. A szinto és roma vezetők véleménye szerint az „előmeneteli lehetőségeket” sokszor önkényesen kényszerítik a szinto és roma gyerekekre, és néhány iskolahatóság elismeri, hogy az „előmenetelt biztosító iskola” pusztán „egy régi probléma új megnevezése”.⁶⁸ Számos német állam támogatja a szinto és roma gyerekek oktatási hátrányainak leküzdésére irányuló civil kezdeményezéseket. Nem történt meg azonban eredményességük szisztematikus értékelése, illetve a „követendő eljárások” vizsgálata a vonatkozó tapasztalatok megosztása és cseréje szempontjából, és nincs átfogó politika, amellyel biztosítható, hogy a sikeres kezdeményezések megfelelő, folyamatos pénzügyi támogatáshoz jussanak.

Jelentős akadályai vannak a romák és szintók jogszerű **foglalkoztatásának**. Az általánosan alacsony szintű oktatás és képzés hátrányán kívül láthatóan erős előítélettel kell szembenéznük az alkalmazás során és a munkahelyen is. Sok roma család a formális és informális foglalkoztatás kombinációjában vesz részt, olyan állásokban, amelyeket a népesség másik része nem vállal (pl. utcai árus, kukás vagy idénymunkás). Bár e témában nem folyt szisztematikus kutatás, német és spanyol roma vezetők és emberi jogi szervezetek egybehangzóan állítják, hogy a munkaerő-piacon mindennapos a romákkal szembeni diszkrimináció. A spanyol foglalkoztatási hivatalok arról számolnak be, hogy sok vállalatnál nem alkalmaznak romákat. Egy speciális roma foglalkoztatási program képviselője szerint „tízből öt esetben a munkaadó kereken megmondja, hogy nem akar romákat”.⁶⁹ Sem Német-, sem Spanyolországban nem jutnak diszkriminációs panaszok a bíróság elé, és mindkét országban csekély az e területtel kapcsolatos precedensjog.

A spanyol roma közösséget érintő foglalkoztatási kérdésekkel kapcsolatos kormányzati választ a roma/gitano közösségek körében a készségek hiányával és a munkával kapcsolatos eltérő kulturális attitűdökre vonatkozó közhellyel, általánosításokkal fogalmaz-

⁶⁸ OSI Kerekasztal, Hamburg, 2002. április.

⁶⁹ Beszélgetés egy foglalkoztatási hivatalban dolgozó, neve elhallgatását kérő roma asszonnyal, 2001. december.

ták meg; keveset foglalkoztak a faji megkülönböztetés szerepével, ezért a diszkrimináció valóságára kevés stratégiai irányelvi választ dolgoztak ki. Biztató fejlemény az „Acceder”, egy EU-támogatta program, amely első ízben foglalja magában a roma közösséget az Európai Szociális Alap operatív programjainak speciális célcsoportjaként.

Néhány német állam hatóságai kísérletet tettek, hogy különféle munkahely-teremtő projektekkel csökkentsék a nagy mértékű munkanélküliséget a szintók és a romák körében; e projektek azonban korlátozott eredménnyel jártak. Mint az oktatás területén, nem került sor a sikeres munkahelyteremtő projektek nagyszabású vizsgálatára és értékelésére annak érdekében, hogy a megfelelő eljárások kiválasztásában szerzett tapasztalatokat kicserélhessék. Ha ez megtörténne, segítené szisztematikusabb politikai intézkedések kidolgozását, amelyekkel csökkenthetők a szintók és a romák munkaerő-piaci hátrányai.

A romák többségének lakáskörülményei az átlagosnál rosszabbak, gyakran a városközpontok peremén, minimális infrastruktúrájú, (Spanyolországban) szegregált nyomornegyedekben vagy (Németországban) telepeken élnek, gyakran komoly egészségkárosító kockázatokat hordozó feltételek között. Német- és Spanyolországban is diszkriminációról számoltak be az állami és magánlakáshoz jutás, valamint az egyéb javak és szolgáltatások területén. Madrid központjában és Spanyolország más nagyvárosaiban gyakoriak az „arabokat”, „gitanókat” vagy „keletről érkezőket” egyértelműen elutasító lakáshirdetések, s nemrégiben végzett közvélemény-kutatások mutatják, hogy tovább él a szegregáció támogatása: sok nem roma bizonygatja, hogy „[a romáknak] külön kell élniük”, „nem kéne lakást kapniuk a mi kerületeinkben”, vagy „ki kell űzni őket az országból”.⁷⁰ Egy 1994-es felmérés szerint a németek mintegy 68 százaléka kijelentette, hogy nem akar szintók vagy romák szomszédságában élni.⁷¹

A német kormány elismerte, hogy javítani kell a szintók és a romák életkörülményeit, és segíteni kell a társadalomba illeszkedésüket, s ilyen irányú szándékát is megerősítette, továbbá néhány *Länder* sikeres otthonteremtő projekteket kezdeményezett.⁷² A német roma és szinto képviselők hangsúlyozzák, hogy a legsikeresebb projekteken közvetlenül részt vehetnek a döntéshozatali folyamatban, és rámutatnak, hogy az ad hoc projekteket egy nagyobb szabású, átfogóbb kormányzati lakáspolitikába kell integrálni a széles körű szegregáció megszüntetése érdekében.

⁷⁰ T. C. Buezas – idézi A. Piquero –, „Rosszabbat kaptak, mint a maghrebiek”, in *G. El Comercio*, 2000. április 10.

⁷¹ Idézi D. Strauss, „Anti-Gypsyism in German Society and Literature” (Cigányellenesség a német társadalomban és irodalomban), in S. Tebbutt (szerk.), *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature* (Szintók és romák: cigányok a németül beszélő társadalomban és az irodalomban), Oxford: Berghahn Books, 1998, p. 89.

⁷² Lásd P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*, Berlin: Metropol, 2001.

Spanyolországban az 1980-as és 1990-es években többször próbálták felszámolni a szegregált nyomornegyedeket, a romákat/gitanókat – közbülső lépésként a vegyes lakóköznyezetbeli teljes integráció felé – „átmeneti” szálláshelyekre költöztetve, amelyek gyakran a városközponttól távoli (néha az átlagosnál alacsonyabb színvonalú) alapépületekből álltak. Bár a politika nem sokat tett a marginalizációs és szegregációs minták megszüntetése érdekében, a családok ezreinek átköltöztetése a nyomorból vízzel és árammal ellátott, fürdőszobás lakásokba rövid távon tagadhatatlanul javulást eredményezett.

Az áttelepítés azonban nem egy hosszabb távú politika részeként fogalmazódott meg és hajtattott végre, és megvalósítását nem koordinálja központi szerv. Bár az utóbbi a lehetőségek számára nagyobb játékteret és szabad kezet adott a helyi körülményeknek megfelelő irányelvek kidolgozásához, és néhányuk sikeres integrációs irányelveket dolgozott ki, azt is jelentette, hogy a közösségek pozitív és negatív tapasztalatainak koordinált cseréje alig vagy egyáltalán nem működött, és csekély mértékű volt a vizsgálat és az értékelés is. Fennáll a veszélye, hogy a válsághelyzetek kezelése érdekében hamarjában kiötlött kezdeti megoldások állandósulnak: még 2002 augusztusában is romák ezrei élnek ideiglenes szálláshelyeken, s a legcsekélyebb jele sincs, mikor ér véget az átmeneti időszak.

A német szintókhoz és romákhoz hasonlóan a spanyol roma vezetők is azt állítják, hogy a lakáshelyzet jelentős javításának kudarcja közvetlen eredménye annak, hogy az állami hatóságok nem tudták biztosítani tevékeny részvételüket a program kidolgozásában és megvalósításában. A kormány továbbá hajlik arra, hogy a lakásgondok megoldásának felelősségét a civil szervezetekre hárítsa, amelyek – kivált átfogó állami politika hiányában – nem rendelkeznek megfelelő hatáskörrel és szakértelemmel ahhoz, hogy az ilyen mértékű problémákat szisztematikusan vagy eredményesen kezelhessék.

Sem Német-, sem Spanyolországban nincs országos statisztika vagy tanulmány a roma közösségek **egészség**állapotáról. A Spanyolországban regionális vagy helyi szinten gyűjtött adatok és a mindkét országból származó bő elbeszéléses bizonyítékok azonban arra engednek következtetni, hogy a romák várható élettartama alacsonyabb, gyakoribb a megbetegedés, és nehezebben jutnak egészségügyi szolgáltatásokhoz, mint a többség.⁷³ A német- és spanyolországi romák egyaránt azt állítják, hogy az egészségügyi dolgozók gyakran nem törődnek eltérő kulturális hagyományaikkal és attitűdjeikkel, ami részben oka annak, hogy nem tudják kihasználni az elsődleges és megelőző egészségügyi szolgáltatásokat és inkább a sürgősségi ellátást veszik igénybe; Németországban a náci korszak szintőkon és romákon végzett orvosi kísérleteiig nyúlik vissza az egészségügyi intézményekkel szembeni bizalmatlanság.

⁷³ Lásd pl. J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia* (Andalúzia roma népessége), Sevilla: Junta Andalusia, 1996, p. 171.

Az e területtel kapcsolatos információk szinte teljes hiányának közvetlen következménye, hogy egyik országban sincs konkrét, a roma közösségeket egyértelműen sújtó komoly egészségügyi kérdések rendezésére irányuló kormányprogram vagy irányelv. Első lépésként szisztematikus kísérleteket kell tenni a roma közösségekben az egészségügyi szolgáltatókkal szembeni elterjedt, megrögzött gyanakvás és bizalmatlanság leküzdésére. A számos közép- és kelet-európai országban, köztük Romániában is megvalósított egészségügyi közvetítő projektek követendő például szolgálhatnak. Spanyolországban a roma egészségügyi programok állami támogatása elsősorban az AIDS-re, a szenvedélybetegségekre vagy az elmezavarokra irányul – ezt a válogatást roma vezetők bírálták, mert nem helytálló és előítéletes.

A diszkriminatív attitűdök legaggasztóbb megnyilvánulása persze a **faji indíttatású erőszak**, amely mind Német-, mind Spanyolországban növekvő tendenciát mutat. Az efféle erőszak hatásait tovább súlyosbították az **igazságszolgáltatási rendszer**beli diszkriminációval kapcsolatos nem szűnő, széles körben elfogadott állítások, többek között a rendőri visszaélésekről és túlkapásokról. A több nemzetközi monitorozó szervezet által mindkét országgal kapcsolatban megfogalmazott állítások komolysága ellenére a német jogszabályokban nem fogalmazódik meg szigorúbb ítélet a faji indíttatásból elkövetett bűncselekményekkel, ezen belül a rendőrök által faji indíttatásból elkövetett bűncselekményekkel szemben. Továbbá a jogsegély-szolgáltatásnak az az alapja, hogy valószínű a siker. Bár a spanyol Büntető törvénykönyv tiltja a faji indíttatású diszkriminációra, gyűlöletre vagy erőszakra való felbujtást, és faji indíttatásból elkövetett bűncselekmények esetén szigorúbb büntetést szab ki, e rendelkezéseket eddig rendkívül ritkán alkalmazták.

3.2.3 Muszlimokkal szembeni diszkrimináció

Amint fentebb megjegyeztük, gyakran nehezen bizonyítható, milyen mértékű a muszlimokkal szembeni diszkrimináció, mivel a vallást mutatóként alkalmazva kevés adatot gyűjtöttek. A muszlimokkal kapcsolatos nagy-britanniai tapasztalatok azonban hasznosnak bizonyulhatnak: sok brit muszlim több emberöltővel ezelőtt, bevándorló munkásként érkezett. Csak több évtized múltán és a főként muszlim bangladesi és pakisztáni közösségek körében nagyobb hátrányokat jelző, kiterjedt etnikai és faji statisztikák összeállítását követően vált egyre láthatóbbá a vallási diszkrimináció tudatosítása és a megszüntetését célzó irányelvek szükségége. A nagy-britanniai és más EU országokbeli muszlim közösségek helyzetére vonatkozó differenciált adatok gyűjtése ezekben az országokban lehetővé tenné a politikaformálók számára, hogy eredményes kétirányú integrációs irányelveket dolgozzanak ki, mielőtt problémák keletkeznének.

A muszlim gyerekek **oktatási szegregációjának** mintáit már megfigyelték néhány kisebb-nagyobb brit városban, s úgy tartják, hogy a 2001 nyarán Bradforban, Burnleyben és

Oldhamben lezajlott zavargások egyik legfontosabb szerepű tényezőjét alkották.⁷⁴ Az Európai Bizottság a Rasszizmus és Intolerancia Ellen (ECRI) felhívta a figyelmet, hogy a külföldi és bevándorló háttérű gyerekeket specializált oktatási kurzusokba, illetve bizonyos franciaországi körzetekbe és iskolákba különítik el.⁷⁵

Ehhez képest az olasz oktatási rendszerben még mindig kevés a bevándorló gyermek, de már kibontakozóban vannak az átlagosnál alacsonyabb mértékű iskolába járás és teljesítmény, illetve a nagyobb arányú lemorzsolódás mintái, amit a kormány a nagy számú külföldi tanulóval dolgozó tanárokat segítő és támogató „kulturális és nyelvi közvetítők” alkalmazásával próbál orvosolni.⁷⁶ A „nyelvi közvetítő” általában a külföldi diákokkal megegyező nemzetiségű felnőtt, akinek feladata, hogy segítse iskolai beilleszkedésüket és megkönnyítse az iskola és a család közötti kapcsolatok kialakulását. A „kulturális közvetítő” a külföldi felnőtteknek államilag finanszírozott írás-olvasás és integrációs órákat adó tanárokat segíti.⁷⁷

Sem Francia-, sem Olaszországban nincsenek azonban kifejezetten a muszlim gyerekek helyzetét mutató differenciált adatok. A brit etnikai statisztikák fényében, amelyek azt mutatják, hogy a pakisztáni és bangladesi közösségekből érkező tanulók teljesítménye a kötelező oktatás minden szakaszában rosszabb, mint más tanulóké, tanácsos lehet ilyen adatokat gyűjteni az eredményes oktatáspolitikai megformáláshoz.

A brit és francia muszlimok egyaránt igazságtalan bánásmódról számolnak be, amiért a háttérükre és kultúrájukra nem kellőképp fogékony oktatási irányelveket és eljárásokat okolják.⁷⁸ Franciaországban például az állami oktatási intézmények fontos funkciójának tekintik a Köztársaság-értékek, köztük a *laïcité* (szekularizmus) átadását. Ez feszültségekhez vezetett, amikor a muszlim tanulók ragaszkodtak fátyolviselési jogukhoz, ami

⁷⁴ A brit Belügyminisztériumhoz tartozó szervezetek jelentései – Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, *Building Cohesive Communities*, London: Home Office, 2001; Independent Review Team (elnöke Ted Cante), *Community Cohesion*, London: Home Office, 2001.

⁷⁵ Lásd ECRI, Második jelentés Franciaországról, 1999. december 10-én fogadták el és 2000. június 27-én hozták nyilvánosságra, 21–22., illetve 44. bekezdés. A francia kormány elismerte: „valóban létezik az a jelenség, hogy a népesség hátrányos helyzetű kategóriái aránytalanul nagy mértékben képviseltetnek”, bár tiltakozott az ECRI „elkülönítés” kifejezése ellen.

⁷⁶ *Programmatic Document regarding state policy towards immigration and foreigners in the territory of the state* (Programvázlat a bevándorlással és az állam területén élő külföldiekkel kapcsolatos állami politikáról), az 1998/40. számú törvény 3. cikkelye alapján, 2001–2001, p. 50.

⁷⁷ Ezeket az órákat a kifejezetten a felnőtt bevándorlók oktatása és képzése céljából létrehozott *Centri Territoriali Permanenti* (Állandó Területi Központok) rendszerében kínálják. A Központok létrehozásáról és állami finanszírozásáról az O. M. 455/97 rendelkezik.

⁷⁸ P. Weller – A. Feldman – K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, London: Home Office, 2001, p. 23–36.

feltárta a *laïcité* és más – többnyire a többség értékeivel összhangban lévő – Köztársaság-értékek követelményeinek és a muszlimok kultúrájának kiegyensúlyozásában erendően rejlő nehézségeket; hasonló nehézségek keletkeznek, valahányszor egy kisebbségi csoport kulturális tételei eltérnek a többségétől.

A brit Belügyminisztérium kutatása mutatja, hogy más hitközösségekhez hasonlítva a muszlimok számolnak be a legnagyobb mértékű igazságtalan bánásmódról a **foglalkoztatás**⁷⁹ területén. Továbbá az etnikai statisztikák azt mutatják, hogy a pakisztáni és bangladesi muszlimok körében alacsonyabb mértékű gazdasági tevékenységet és foglalkoztatást, illetve magasabb mértékű munkanélküliséget jegyeztek fel, mint más etnikai kisebbségi csoportokban.⁸⁰ Bár Franciaországban nincs a meghatározott etnikai vagy vallási csoportokkal szembeni diszkriminációra vonatkozó részletes statisztika, a francia ideiglenes foglalkoztatást biztosító ügynökségek arról számolnak be, hogy a vállalatok kifejezetten kérik: ne küldjenek muszlim munkásokat, s a francia muszlimok valóban gyakrabban számolnak be diszkriminációról az alkalmazás során és a munkahelyen, mint bármely más területen, bár kevés panasz fogalmazódik meg kereset formájában. Olaszországban nincs adat, amely mutatná, hogy más bevándorlókhoz hasonlítva a muszlimok különösen hátrányos helyzetűek, többségük vagy betanított-, illetve idény-munkásként, vagy feketén, gyakran a szociális védőhálóból kiszorulva dolgoznak.

A Foglalkoztatási Irányelv konkrétan és egyértelműen megköveteli a tagállamoktól, hogy tiltsák a foglalkoztatásbeli közvetlen és közvetett vallási diszkriminációt. Tehát megköveteli a munkaadóktól, hogy vallási kötődés alapján monitorozzák foglalkoztatási döntéseiket annak érdekében, hogy egy irányelv, eljárás, rendelkezés vagy kritérium akaratlanul se hozza hátrányos helyzetbe a muszlim vagy bármely más hitű munkavállalókat. Az irányelv olyan intézkedéseket is megkövetel, amelyekkel tájékoztatás, társadalmi párbeszéd és a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd révén biztosítható az eredményes megvalósítás;⁸¹ a meglévő jogszabályokat gyakorlati irányelvekkel kell kiegészíteni, amelyek szerint az álláskeresőket, munkaadókat és a szélesebb nyilvánosságot tájékoztathatják jogaikról és feladataikról.

Úgy látszik, hogy általában a bevándorlók széles körű diszkriminációt tapasztalnak az állami és magánlakáshoz **jutásban** egyaránt, illetve az egyéb javak és szolgáltatások területén is. A Nagy-Britanniában etnikai hovatartozás alapján összeállított statisztikák feltárják, hogy kivált a muszlim pakisztáni és bangladesi közösségek szenvednek hátrányt. Bár Franciaországban kifejezetten a muszlimok helyzetével kapcsolatban kevés kutatást

⁷⁹ P. Weller – A. Feldman – K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, London: Home Office, 2001, p. 37–50.

⁸⁰ Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British society*, London: Cabinet Office, 2001, p. 40.

⁸¹ EU Foglalkoztatási Keret-Irányelv, 12–14. cikkely.

végeztek, számos tanulmány feltárta, hogy különösen az állami lakástámogatásra pályázók szűrése és kiválasztása folyamán,⁸² de a magánlakások piacán is gyakori a faji és etnikai diszkrimináció. Mind Francia-, mind Olaszországban beszámoltak az állami lakásokat kiutaló hivatalnokok azon gyakorlatáról, hogy rendszerint a vélhetően külföldről származó pályázók diszkriminatív értékelése alapján osztják szét a lakásokat.⁸³ Olaszországban ezt a gyakorlatot legalább egy esetben sikerrel támadták a bíróságon, de a jogi rendelkezések ismerete továbbra is alacsony mértékű a bevándorló közösségek körében, és nemrégiben végzett kutatások statisztikai mutatók, hogy az olasz és EU polgárokhoz hasonlóan nagyon kevés a bevándorlók számára elérhető állami lakás.⁸⁴ Továbbá az elérhető lakások gyakran rossz minőségűek.⁸⁵

Nagy-Britanniában sok muszlim közösségi csoport közös és fő aggodalma, hogy a közszolgáltatók nem veszik figyelembe igényeiket a szolgáltatás során. A muszlimok tapasztalataival kapcsolatos információk és statisztikák hiánya jelentős akadályt gördít a brit, francia és olasz muszlim közösségeknek megfelelő irányelvek kidolgozása és szolgáltatások biztosítása elé.

A muszlim betegeknek a francia **egészségügyi ellátás** rendszerében, s benne állami kórházakban történő kezelésével kapcsolatban kevés kutatási eredmény áll rendelkezésre, bár elbeszélésekből arra következtethetünk, hogy a muszlimok az egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele során gyakorta tapasztalnak értetlenséget és megvetést eltérő kulturális és vallási szokásaikkal és elvárásaikkal szemben. A különböző kisebbségi csoportok közötti **egészségállapotbeli** dokumentált egyenlőtlenségekből arra következtethetünk, hogy az egészségügyi szolgáltatók nem tudnak eljutni a muszlim közösségekhez és nem felelnek meg igényeiknek;⁸⁶ a brit Belügyminisztérium tanulmánya szerint a vizsgált muszlim szervezetek háromnegyede számolt be igazságtalan bánásmódról a szociális

⁸² A GELD megjegyzése a szociális lakásokkal kapcsolatban, *Note 3*, 2001. május 10., „Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social” (Faji és etnikai diszkrimináció a szociális lakáshoz jutásban), Patrick Simon irányításával (a továbbiakban: GELD, *Note 3*). Lásd a GELD oldalait a világhálón, vagy <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>> (a 2002. szeptember 25-i állapot szerint).

⁸³ Trib. Milano, 2002. március 20., Dr.ssa Paola Gandolfi az *El Houssein, El Mouden, Zerai v. Comune di Milano* ügyben, kiadatlan. Beszerezhető az EUMAP-nél.

⁸⁴ Lásd Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000*, p. 16–21.; elérhető a <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> címen (a 2002. szeptember 18-i állapot szerint).

⁸⁵ Lásd Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000*, p. 8–36.; elérhető a <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> címen (a 2002. szeptember 18-i állapot szerint).

⁸⁶ Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 2000, 2.39. bekezdés, amely példaként a nemibeteg-gondozó szolgáltatásokat, mint amelyek nem felelnek meg a kisebbségi közösségek igényeinek.

szolgáltatási dolgozókkal, illetve a szociális szolgáltatási osztályok által alkalmazott eljárásokkal kapcsolatban.⁸⁷

Mivel a tagállamok népessége hajlamos a muszlimokat a társadalmukbeli „idegen” elemekkel társítani és az iszlámot egységesnek tekinteni (lásd fent), a 2001. szeptember 11-i események hatására az iszlámot egyre inkább a terrorizmussal és a fundamentalizmussal kapcsolják össze. Szeptember 11. után sok EU-országban, köztük Olaszországban és Nagy-Britanniában is ugrásszerűen nőtt a muszlimokra, illetve a muszlimoknak látszóakra irányuló zaklatás és erőszak.⁸⁸ Míg a rasszista cselekmények száma Franciaországban 2001-ben általában csökkent,⁸⁹ a megtörténtek közül sok kapcsolódott szeptember 11.-hez.

A brit és francia muszlim vezetők szerint a muszlim közösségek egyre inkább úgy látják, hogy nem bizonyítékok és alapos gyanú miatt állítják meg, hallgatják ki és kutatják át őket, hanem mert „muszlimnak látszanak”. A brit igazságszolgáltatási rendszerről szóló tanulmányok is mutatnak ítélethozatali és büntetésbeli különbségeket a feketék és fehérek között.⁹⁰ A franciaországi igazságszolgáltatási rendszerbeli diszkriminációnak is vannak jelei. Például – bár nem gyűjtöttek szisztematikus adatokat, és lehetetlen izolálni a vallási motivációt – az ítélethozatalban diszkriminációs mintát lehet felismerni: azokat, akik (valós vagy vélt) etnikai származása nem francia, hasonló bűncselekményért hosszabb börtönbüntetésre ítélik.⁹¹ A végrehajtó szerveknek törekedniük kell arra, hogy a muszlim közösségekkel jó kapcsolatokat alakítsanak ki a bizalmatlanság és gyanakvás csökkentése érdekében; ennek ráadásul az a pozitív hatása is lehet, hogy segítséget nyújt a rendőrségnek a bűnözés elleni harcban és az információszerzésben.

A szeptember 11.-t követő erőszakhullámra válaszul Nagy-Britanniában egyes erőszakos bűncselekmények esetében a vallási motivációt külön bűncselekménnyé tevő jogszabályt fogadtak el,⁹² és a faji vagy vallási indíték minden bűncselekmény esetében az ítéletet

⁸⁷ Weller – Feldman – Purdam, i. m., p. 72.

⁸⁸ C. Allen – J. S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Bécs: European Centre on Racism and Xenophobia, 2002. május, p. 23., 28–29.; Islamic Human Rights Commission, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, London: Islamic Human Rights Commission, 2001.

⁸⁹ 2001-ben 67 rasszista cselekményt jegyeztek fel, szemben a 2000-beli 146 esettel. *CNCDH Report 2001*, 2002 márciusában jelent meg.

⁹⁰ The Runnymede Trust Commission, *The Future of Multi-Ethnic Britain – The Parekh Report*, London: Profile Books, 2000, p. 130.

⁹¹ Vita Hanifa Chérifivel, „Les musulmans victimes des discriminations. Une inégalité entre les religions” (A diszkrimináció muszlim áldozatai. Vallások közötti egyenlőtlenség), in J.-M. Blier – S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Párizs: Éditions Jacob-Duvernet, p. 62.

⁹² 1998. évi bűnözésről és rendbontásról szóló törvény, 28–32. szakasz, amelyet a 2001. évi terrorizmusellenességről, bűnözésről és biztonságról szóló törvény 39. szakaszában módosítottak.

súlyosbító tényező.⁹³ Francia- és Olaszországban beszámolók jelzik, hogy az arab, muszlim és bevándorló közösségek vannak erőszaknak kitéve, nehéz különválasztani a vallási indítékot.⁹⁴ Franciaországban azonban a faji indíttatású erőszaknak gyakran egyértelmű vallási dimenziója van: a támadás, kődobálás, részleges vagy teljes lerombolás gyakran az istentisztelet helye (akár mecset, akár zsinagóga) ellen irányul. A rendőröknek képzést kell biztosítani a „vallási” gyűlöletből eredő bűncselekményekkel kapcsolatos kérdések rendezéséről, és minden tagállamban kezdeményezni kell a megvalósítás és végrehajtás monitorozását.

3.3 Kisebbségi jogok

3.3.1 Elismerés

Sok tagállamban a „kisebbség” szűkebb meghatározását fogadták el, megteremtve a különböző csoportok védelmi hierarchiáját. Olaszországban például a hagyományos nemzeti kisebbségi csoportok – a francia, német és szlovén kisebbségek – számára a kisebbségi jogok teljes körét biztosítják. Kizárják e körből mind a muszlimokat, mind a romákat –vitathatatlanul az országban leginkább veszélyeztetett csoportok közül kettőt.⁹⁵ A romákat/gitanókat nem ismerik el *pueblo*-nak (a Spanyolországot alkotó népek egyikeként), ezért a gazdasági, politikai és társadalmi élet különböző szféráiban más kisebbségi csoportoknál kedvezőtlenebbül bánnak velük. Németországban a szintókat/romákat – a dánokkal, frízekkel és szorbokkal együtt – kisebbségi csoportnak ismerik el, a muszlimokat azonban nem. Nagy-Britanniában a kormány a nemzeti kisebbség tág meghatározását fogadta el,⁹⁶ amely azonban a muszlimoknak és más hitközösségek tagjainak nem biztosít kisebbségi jogokat. A kisebbség fogalmát Franciaországban nem tekintik lényegesnek; a kisebbségek léte szerintük a köztársasági modellt fenyegeti, amelynek célja, hogy mindenki számára egyenlő bánásmódot biztosítson. Bár a francia

⁹³ A büntetőbíróságok jogköréről szóló 2000. évi (ítéllehozatali) törvény 153. szakasza, amelyet a 2001. évi terrorizmusellenességről, bűnözésről és biztonságról szóló törvény 39. szakaszában módosítottak.

⁹⁴ Lásd a muszlimok ellen Európában szeptember 11. után bekövetkezett támadásokkal kapcsolatos ECRI-ajánlást: <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage> (a 2002. szeptember 18-i állapot szerint).

⁹⁵ Az olaszországi szinte teljes adathiány azonban megnehezíti a muszlimok és általában a bevándorlók által megtapasztalt hátrányok megkülönböztetését. Lásd a 3.2.1. részt.

⁹⁶ Lásd Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on the United Kingdom*, Strasbourg, 2001, 14. bekezdés.

muszlim képviselők nem kérdőjelezték meg e modellt, egyre inkább egyetértésre jutnak abban, hogy csoportjukkal más vallási kisebbségektől eltérően bánnak.⁹⁷

Az EU-nak mint olyan testületnek, amely külső országok esetében egyértelműen ajánlatosnak hirdeti a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét, és ezt az új tagok számára követelményként szabta meg, a belső egység megőrzése végett figyelmet kell fordítania a kisebbség EU-beli közös meghatározásának kidolgozására, s arra kell ösztönöznie az összes tagállamot, hogy kisebbségvédelmi jogszabályaikat és irányelveiket ennek megfelelően fogalmazzák meg. E definíciót rendszeresen felülvizsgálatnak és értékelésnek kell alávetni, hogy az újonnan jelentkező kisebbségi csoportokat is magába foglalja és hozzájuk is igazodjék.

3.3.2 Állampolgársággal kapcsolatos kérdések

A Nagy-Britanniában élő muszlimok többsége – sokuk már második vagy harmadik generációs – állampolgár. Ezzel szemben a Franciaországban élő muszlimok nagy része vagy csak az elmúlt évtizedben lett állampolgárok, vagy nem az, és az Olaszországban élő muszlimok többsége nem kapott állampolgárságot. Az „új kisebbségek” és a nem állampolgárok egyaránt kiszorulnak a kisebbségjogi rendszerekből.

A nem állampolgárok különösen veszélyeztetettek, többféleképpen is: ők vállalnak leginkább illegális, szabályozást és védelmet nélkülöző munkát; gyakran olcsó, rossz minőségű lakótelepeken és környéken, elkülönülten élnek; diszkriminációval és erőszakkal kell szembenéznük; jogi státusuk bizonytalan, törvényadta jogaikat alig ismerik, nem bíznak a törvényvégrehajtó hatóságokban és más köztisztviselőkben, hanem inkább félnek tőlük. A nem állampolgárok jogait és kötelezettségeit általában külön jogrendszer határozza meg (vagyis nem tartoznak a hagyományos kisebbségvédelmi rendszerekbe), amelynek alaposabb vizsgálatára jelentéseink keretében nincs lehetőség.⁹⁸ Az azonban általánosan elismert, hogy az alapvető emberi jogok és védelmek állampolgári státustól függetlenül mindenkit megilletnek. Néhány tagállam, például Olaszország úgy reagált a nagy számú nem állampolgár jelenlétére, hogy speciális jogszabályokat elfogadva nyo-

⁹⁷ OSI Kerekasztal, Párizs, 2002. július.

⁹⁸ Bár az EUMAP jelentései elsősorban a német- és spanyolországi roma polgárok jogaira irányultak, meg kell jegyeznünk, hogy e két és más EU-tagállamokban is igen nagy a roma menekültek és menedékkérők száma.

matékosította: a diszkriminációval és erőszakkal szembeni védelem is ezen alapvető jogok és védelmek közé tartozik.⁹⁹

Egyre inkább felismerik, hogy a muszlim bevándorlók („ideiglenes munkások”, menedékkérők és vándormunkások) Európában is maradnak, továbbá hogy Európa gazdasági egyre inkább a bevándorlók munkájára támaszkodnak. Eltérő kulturális és vallási hátterük, nyelvük és értékeik máris átalakítják sok, a legutóbbi időkhöz viszonyítva homogén EU-tagállam, például Olasz- és Spanyolország képét és jellegét.

A legtöbb tagállam elismerte, hogy az állampolgárság az integrációs folyamat fontos lépése, és intézkedéseket tettek, hogy elősegítsék a bevándorló munkások és családjuk honosítását. Az elmúlt évtizedben nagy számú francia muszlim kapott állampolgárságot, és a muszlim állampolgárok számának hasonlóan nagyarányú növekedése várható Olaszországban. Egyre több é több muszlim állampolgárrá válásával valószínűleg növekszik az oktatással, nyelvvel, médiával és különösen a politikai részvétellel kapcsolatos hagyományos kisebbségi jogok igénye.

Az EU-tagállamok átalakulása többkultúrjú és többhitű társadalmakká új kihívásokat támaszt a kisebbségvédelem jelenlegi jogrendjével szemben. Az integráció kétirányú folyamat kell legyen, amely nemcsak megköveteli, hogy az új csoportok az európai kulturális és társadalmi környezethez alkalmazkodjanak, hanem biztosítja is számukra az egyenlő bánásmódot és a diszkriminációval szembeni védelmet, valamint külön identitásuk tisztelét. Az integrációs politika továbbfinomítása más peremre szorult csoportoknak, például a szintóknak és a romáknak is kedvezne, akik kultúráját, nyelvét és történelmét évszázadokig alábecsülték és elhanyagolták.¹⁰⁰

Bár egyértelműen az állam kompetenciájába tartozik annak meghatározása, milyen csoportok, mikor kapnak elismerést, az EU-nak ösztönöznie kell a tagállamokat, hogy a „kisebbség” tágabb, befoglaló definícióját fogadják el, így a kisebbségi jogokat nem hagyományos csoportokra is kiterjesszék. Arra is kell törekednie, hogy megfogalmazza az egyenlő bánásmód minimális alapkövetelményét azon csoportokkal kapcsolatban, ame-

⁹⁹ *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (A bevándorlásról és a külföldiek jogi státusáról szóló törvény), IV. fejezet (a továbbiakban: 286/1998-as törvény). A 286/1998-as törvényt azonban 2002. július 11-én módosították, számos jelentős és vitatott változtatást bevezetve, többek között egy olyan rendelkezést, amely szerint újjelnyomatot kell venni minden tartózkodási engedélyért folyamodó bevándorlótól (ami most már állampolgárokra is kiterjed); a tartózkodási engedély érvényességét kettőről három évre csökkentették, szigorították a családegyesítési szabályokat, kizárva a 18 évesnél idősebb gyerekeket, valamint kimondták, hogy az állás elvesztése a tartózkodási engedély visszavonásával jár.

¹⁰⁰ Például a roma/gitano szokásokat, viseletet és nyelvet tiltó múltbeli (ma már nem hatályos) jogszabályok öröksége, hogy mára szinte kihalt a kalo nyelv.

lyek nem férnek az elfogadott meghatározásba. A tagállamoknak ugyanakkor lépéseket kell tenniük, hogy elősegítsék a nem állampolgár népesség állampolgársághoz jutását.

3.3.3 Roma kisebbségi jogi kérdések

A német- és spanyolországi roma közösségek nagyon korlátozott állami támogatást kaptak sajátos kulturális és nyelvi identitásuk védelme és erősítése végett; sőt, néhány területen az állami gyakorlat visszafogta a roma kisebbségi jogok fejlődését. A romák kevésbé kedvező kezelése maga is a diszkrimináció egy formája, különösen ha azzal állítjuk szembe, milyen bőkezűen bánnak bizonyos más kisebbségi csoportokkal.

Például – bár jó néhány más kisebbségi csoport nyelve elismert és a közsféra számos területén használható – a spanyol romák nyelvét, a kalót Spanyolországban sehol nem ismerik el, továbbá az állam sem ismeri el a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája által védett nyelvként.¹⁰¹ Bár kevés roma/gitano beszéli a kalót anyanyelveként, egyesítő etnikai jelképként rendkívül fontos szerepet játszik; a politikában a nyelv elismerése nélkülözhetetlen a kisebbségi identitás elismeréshez, amely viszont a csoport politikai jogai elismerésének a kulcsa.¹⁰² Tehát a kalo fennmaradása nagyon fontos a roma közösség számára, és a roma vezetők többször kérték a kormány segítségét tanulása és használata elősegítéséhez.¹⁰³ Különösen mivel a múltban a roma közösségeket a kalo használata miatt is üldözték,¹⁰⁴ jó volna, ha az állam e kéréseket támogatva elismerné, hogy a múltban igazságtalanul bántak a romákkal.

¹⁰¹ Európa Tanács, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages*, 2002. május 18-án kiadott teljes körű kronológia. Spanyolország regionális vagy kisebbségi nyelvként ismerte el a Baszkföld, Katalónia, a Baleárszigetek, Galícia, Valencia és Navarra autonómiájáról szóló törvényekben hivatalos nyelvként elismert nyelveket; más nyelveket, amelyeket az autonómiatörvények védenek azokon a területeken, ahol e nyelveket hagyományosan beszélnek, szintén regionális vagy kisebbségi nyelveknek tekintenek.

¹⁰² I. Álvarez Dorrnsoro, „Beszélgetés Teresa San Románnal: a roma identitás változása és folytonossága”, *Revista Hika* 111; elérhető a <http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html> címen (a 2002. augusztus 20-i állapot szerint).

¹⁰³ „Kialtvány a roma nemzet alaptörvényének megalkotásáért dolgozó platform, a Romipen megalakításáról”, Toledo, 2000. február 12., 14. bekezdés; elérhető a <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>> címen (a 2002. augusztus 20-i állapot szerint).

¹⁰⁴ Lásd A. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup* (A nagy cigányhajítás), Editorial Presencia Gitana, 1995.

2002 augusztusában Hesse az egyetlen német állam, amely elfogadta mind a 35 pontot, amelyek a Karta III. részének végrehajtásához szükségesek – annak ellenére, hogy a cigány nyelvet „a Német Szövetségi Köztársaság legtöbb területén (*Länder*) beszélik”.¹⁰⁵ A kormány a cigány nyelv hivatali használatának jogával kapcsolatban megerősítette, hogy mivel a szintók és a romák „a cigány és a német két nyelvű beszélőiként nőnek fel, ezért mindkét nyelvet ismerik, s tulajdonképpen a közigazgatási hatóságok tekintetében nem látjuk szükségét a cigány nyelv használatának”.¹⁰⁶ A szintó és roma vezetők aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy gyakorlatilag nincs lehetőség a cigány nyelv védelmére.¹⁰⁷

Német- és Spanyolországban egyaránt uralkodó szemlélet a romák tanításában, hogy felzárkóztató vagy „előmenetelt segítő” osztályokra van szükség (lásd a 3.1.2 részt);¹⁰⁸ ilyen keretek között a roma identitást és kultúrát a tanárok gyakran nem kiaknázandó előnynek, hanem leküzdendő problémának látják. Bár spanyol tanárok egyesületei és roma civil szervezetek többször kérték, hogy a tanárok, pszichológusok, bírák és szociális munkások egyetemi tantervébe foglaljanak a spanyol etnikai csoportok történetével és kultúrájával, illetve a kultúrák közötti kommunikációval és tanítással kapcsolatos speciális kollégiumokat, e javaslatok nem találtak meghallgatásra. Számos német államban kiadtak és terjesztettek ilyen jellegű információkat, de a szintó és roma vezetők fenntartják, hogy az iskolai tantervek még mindig nem szolgálnak elegendő információval történelmükről és kultúrájukról vagy a holokauszt során megélt szenvedéseikről.

A legtöbb oktatási és kulturális kérdés az egyes német államok hatáskörébe tartozik. Hamburg kivételével jelenleg egyetlen német állam sem biztosít cigány nyelvű oktatást az állami iskolarendszerben azon az alapon, hogy az efféle oktatást „a német szintó szülők nem igénylik”.¹⁰⁹ A kormány azt is állította, hogy a szintók és a romák többsége ellenzi a cigány nyelv írott formájának kifejlesztését¹¹⁰ és tiltakozik az ellen, hogy azt kí-

¹⁰⁵ A német kormány jelentése a nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezmény végrehajtásával foglalkozó Tanácsadó Bizottságnak, 1999, p. 10–11. (a továbbiakban: A német állam jelentése). Több más ország is elfogadta a Karta II. részét.

¹⁰⁶ A német állam jelentése, p. 79.

¹⁰⁷ „Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’” (Nyelvi aggodalmak: a szintók és a romák követelik a cigány nyelv védelmét), *Wiesbadener Tagblatt*, 2001. július 28.

¹⁰⁸ J. D. Santiago interpellációja, megjelent a 43. számú munkaanyagban „Vita a romákról” címmel, p. 69.

¹⁰⁹ A német állam jelentése, p. 112.

¹¹⁰ A fenti német jelentés elismeri, hogy néhány roma szervezet másként vélekedik: „szót emelnek a cigány nyelv iskolarendszerű oktatásba foglalásáért és támogatni kívánják e nyelv írott formájának kifejlesztésére irányuló intézkedéseket, amelyekre a szomszédos európai országokban már van példa”, de rámutat, hogy a kormány tiszteletben kívánja tartani a szintók többségének akaratát, akik állítólag ragaszkodnak ahhoz, hogy „nyelvüket kizárólag a családon és klánokon belül műveljék”. A német állam jelentése, p. 96.

vülállók tanulják, illetve tanítsák.¹¹¹ Ezt az állítást azonban nem a Németország különböző vidékein élő szinto és roma közösségek véleményének széles körű vizsgálatára alapozták, hanem annak a szervezetnek a nézeteire, amelyet a kormány a szinto és a roma közösség hivatalos képviselőjének ismer el.¹¹²

A romák Német- és Spanyolországban nem képviseltetnek számarányuknak megfelelően sem a közigazgatásban, sem a kisebbségi jogok védelmével és erősítésével foglalkozó kormányzati testületekben. A különböző roma közösségek hivatalos képviselőjét mindkét országban egy vagy több olyan szervezet látja el, amelyek finanszírozási forrásaik nagy részét a kormánytól kapják. Bár ez a szemlélet a kormány számára készséges közvetítőt és megbízható partnert biztosít a különféle projektek megvalósításához, nem szolgálja az önálló roma nézetek és bírálatok kifejlődését, s a különböző roma szervezetek között inkább viszályt szült, mint együttműködést.¹¹³ Spanyolországban ez azt jelentette, hogy az államnak a romák helyzetének javítására irányuló elsődleges nemzeti politikája inkább egy szociális támogatási program, mint a roma kisebbség jogainak és identitásának védelmére és erősítésére irányuló stratégiai terv jellegét öltötte.

A kormányoknak befogadóbb mechanizmusokat kell kidolgozniuk, hogy a szintók és a romák számára más elismert kisebbségi csoportokkal egyenlő esélyeket biztosítsanak, többek között nyelvük művelésének és tanulmányozásának jogával kapcsolatban. Kifinomultabb mechanizmusokat kell kidolgozniuk ahhoz is, hogy biztosítsák a teljes körű közéleti szereplés lehetőségét, többek között azt, hogy tevékenyen részt vehessenek a javukra szolgáló irányelvek és programok kidolgozásában, illetve ezek megvalósításának irányításában és értékelésében.

3.3.4 Muszlim kisebbségi jogi kérdések

A muszlimokat többnyire eleve nem veszik figyelembe Franciaország, Olaszország és Nagy-Britannia jelenlegi kisebbségvédelmi rendszerében (lásd a 3.3.1 részt). A többségi intézmények, bár hivatalosan semlegesek vagy szekulárisak, gyakran burkoltan (néha vi-

¹¹¹ A német állam jelentése, p. 86.

¹¹² Az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa a (Spanyolországban) állami finanszírozású civil szervezetekkel kapcsolatban megjegyezte: képviselőiktől „nem lehet elvárni, hogy minden érdek nélkül adjanak tanácsot”, amikor az valószínűleg saját finanszírozási forrásaikat is érinti. OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001, p. 145.

¹¹³ Ugyanakkor a roma szervezetek egységének hiányát gyakran elsődleges oknak tekintik a helyzetük javítására irányuló állami törekvések korlátozott sikerével kapcsolatban. Lásd pl. „Az állam és a cigányok”, időközi jelentés az Európai Migrációs Központ politikakutatási projektjéről, Berlin, 2001. november; beszerezhető az EUMAP-tól.

lágosan is) a többség kultúrájának és vallásának kedveznek. Például a karácsony és a húsvét elismert állami ünnep; hivatalos állami ünnepségeken gyakran folyamodnak vallási jelképekhez és szertartásokhoz; az iskolai tanterveket a keresztény hagyományok és történelem hatják át (még akkor is, ha az iskolában kevés a keresztény vagy nincs).¹¹⁴ Mégis, mindhárom kormány hivatalosan elfogadja a multikulturalizmus és a sokféleség értékét, és erőfeszítéseket tett, hogy a meglévő jogi és intézményi keretek között megfeleljen a muszlim közösségek vallási és kulturális igényeinek.

Mindhárom állam jelentősen eltérő kapcsolatokat alakított ki a különböző hitvallásokkal. A Church of England Anglia hivatalosan elismert egyháza,¹¹⁵ Olaszországban pedig konkordátum szabályozza az állam és a többségi (római katolikus) vallás viszonyát.¹¹⁶ Franciaországban¹¹⁷ és Olaszországban bizonyos juttatásokra (például az egyházi épületek adómentességére) csak azok a vallások jogosultak, amelyeket hivatalosan elismert egyházi intézmény képvisel, ami egyenlőtlenségeket szül az istentisztelet különböző formáinak kezelésében,¹¹⁸ a muszlimoknak semelyik országban nem sikerült megállapodást kötniük az állammal, így vallási jogait csak korlátozott mértékben gyakorolhatják.

Az említett egyenlőtlenségek megszüntetése érdekében Francia- és Olaszország hatóságai arra biztatták a muszlimokat, hogy nevezzenek meg egyetlen képviselőt, ami megkönnyítené az állami megállapodással kapcsolatos tárgyalásokat. Ez a folyamat azonban nehézkesnek bizonyult. Olaszországban például valószínűnek látszik, hogy egy szervezet „képviselőként” való megnevezése eltántoríthat más szervezeteket, és az állam megállapította, hogy túl korai volna a megállapodás. Franciaországban több muszlim egyesülés részt vett egy konzultációs folyamatban, amelynek eredményeként megállapodás-tervezet született egy képviseleti szerv megválasztásának módszereiről, de más csoportok nem vettek részt, ezért néhány egyesülés vezetője úgy érzi, kirekesztették őket a folyamatból.

¹¹⁴ Olaszországban és Nagy-Britanniában is az állami iskolák feladata, hogy minden beiratkozott tanulónak hitoktatást biztosítsanak többek között napi közös keresztény istentisztelet formájában, bár a szülők dönthetnek úgy, hogy ebben gyermekük ne vegyen részt.

¹¹⁵ A Church of Scotland Skócia nemzeti egyháza; Walesben és Észak-Írországban nincs hivatalos egyház.

¹¹⁶ A konkordátumot a szerződés aláírásáról és végrehajtásáról szóló 121/25. törvénnyel (1985. március) ratifikálták, kiegészítő protokollal, aláírására Rómában került sor 1984. február 18-án, módosítva az Olasz Köztársaság és a Szentszék között 1929. február 11-én létrejött Lutheránus Konkordátumot.

¹¹⁷ Az 1905. évi Combes-féle törvény értelmében a lutheránus és református protestantizmus, a judaizmus és a katolicizmus mind az istentiszteleti jogilag elismert formái.

¹¹⁸ Olaszországban például azok a csoportok, amelyek nem írtak alá megállapodást az állammal, többek között nem adhatják személyi jövedelmadójuk egy részét közösségüknek, nem csökkenthetik az adóalapot a közösségnek juttatott adományokkal, nem delegálhatnak hitoktató tanárokat az állami iskolákba, és vallási ünnepnapokon nem maradhatnak igazoltan távol munkahelyüktől.

Ilyen megállapodások eléréséig a Francia- és Olaszországban élő muszlimok nem élvezhetnek jogilag biztosított elérést fontos vallási jogaikhoz. Bár néhány helyhatóság lépéseket tett, hogy alkalmazkodjon a muszlim közösségek igényeihez, ezt belátása szerint tette, s néha szembetalálkozott választói ellenkezésével; a helyi közösségek Francia- és Olaszországban is gyakran elleneztek iszlám istentiszteleti helyek építését.

A kisebbséget alkotó vallási közösségek kezelésének jelenlegi keretei több, fontos szempontból nem illenek a nagy és sokféle muszlim populációk realitásaihoz és igényeihez, ami nem meglepő, hiszen e keretek eredetileg a jelenleg fennállóktól nagyban eltérő feltételek között, a honos vallási közösségek szükségleteire válaszolva alakultak ki. Egyes muszlimok (és nem muszlimok) bírálták az állam „posztkolonialista” szemléletét, amely inkább a muszlim közösségek ellenőrzésére törekszik, mint részvételük elősegítésére. Az államoknak újra meg kell vizsgálniuk a vallási közösségek életének szabályozására hivatott kereteket, hogy meghatározhassák, milyen mértékben szolgálják e keretek a vallási kisebbségi csoportok igényeit és érdekeit; szükség szerint módosítani kell e kereteket, hogy fogékonyabbak legyenek a mai realitásokra.

Franciaországban, Olaszországban és Nagy-Britanniában a muszlim közösségek sokfélesége azt jelenti, hogy nincs egyetlen „kisebbségi nyelvük”. Ezért a kisebbségi nyelvhasználatra és a kisebbségi nyelven történő oktatásra vonatkozó kérések – amelyek egyes nyelvi csoportok számára fontosak lehetnek – nem fontosak a muszlim közösség egésze számára. Bár Franciaországban és különösen Nagy-Britanniában a muszlim közösségek felismerik, hogy meg kell tanulniuk a többségi nyelvet, fontosnak tartják az arab nyelv tanulását, és hogy – más hitvallásokkal egyenrangúként – milyen mértékben támogatják az iskolák az iszlám és benne a muszlimok szerepének ismeretét. A brit muszlimok hangsúlyozták, mennyire fontos, hogy az állami iskolák tanárai szert tegyenek az iszlámmal kapcsolatos alapismeretekre, hogy többhitű környezetben eredményesebben dolgozhassanak. A muszlim tanulók identitása iszlám-dimenziójának felismerése és az együttműködés a muszlim közösség testületeivel fontosak lehetnek olyan innovatív irányelvek kidolgozásában, amelyek az iskolai színvonal javítását szolgálják.

Jelenleg az arab nyelvű tanítás és az iszlámmal kapcsolatos hitoktatás többnyire otthon vagy a mecsetben, a tanítási órákat követően történik. A mecsetek elegendő idő és források híján gyakran csak az arab nyelvvel és az iszlámmal kapcsolatos alapismereteket tudják átadni. Ezért a muszlimok fiatalabb nemzedékeinek nincs lehetősége, hogy teljes mértékben megismerjék vallásukat és elegendő tudásra tegyenek szert az iszlám történetéről és hagyományairól. Megfelelő oktatás és tudás híján a fiatal muszlimok nem eléggé felkészültek ahhoz, hogy vitába és párbeszédbe bocsátkozzanak olyan szervezetekkel, amelyek az iszlám eltérő és talán radikálisabb értelmezéseit kínálják.

Ha az állami iskolák modern nyelvi óráival együtt arab nyelvórákat is tartanának, akkor lehetőség nyílna a muszlim gyerekek és szülők érdeklődésének és készségeinek fejlesztésére, illetve arra, hogy az arab nyelvű közösségek és kultúrák megismerését a tantervbe

foglalják. ha van rá igény, az iskolák megfontolhatják, hogy a modern európai nyelvek mellett az arab mint modern nyelv tanulására is lehetőséget adjanak.

Mint fentebb megjegyeztük, az iszlám hagyományai és történelme nyilvánosan nagyon kevésbé ismertek, és problémát okoz a muszlimokkal szembeni intolerancia, amelyet az is súlyosbít, hogy a többségi-mainstream média az iszlám túlegyszerűsített és sztereotip képeire támaszkodik. A médiabeli sztereotip ábrázolásra adott muszlim válasz korlátozottnak látszik; hasznos volna, ha a média működését szabályozó testületek a panasztételi mechanizmusokkal kapcsolatos célzott közérdekű információkkal szolgálnának a muszlim közösségeknek. A kormányoknak és a médiatestületeknek azt is meg kellene fontolniuk, hogy támogassák a muszlimok médiaszervezetekbeli tevékenyebb részvételét ösztönző projekteket; ahol az ilyen projektek már látható eredményeket hoztak, mindent meg kell tenni a követendő eljárások meghatározása és megismertetése érdekében.

4. A MONITOROZÁS ÉS AZ ÉRTÉKELÉS FONTOSSÁGA

*Egy elv foganhat bár kevesek fejében, mindannyian képesek vagyunk megítélni, hogy helytálló-e.*¹¹⁹

4.1 Nemzetközi szervezetek monitorozó tevékenysége

A nemzetközi jog elfogadott elve, hogy bizonyos alapvető emberi jogok és szabadságok nem csorbíthatók, s monitorozó mechanizmusokat állítottak fel, biztosítandó, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések és egyezmények aláírói a gyakorlatban is megvalósítsák ezeket az elveket. Az elmúlt évtizedben az EU is irányelvei sarkalatos pontjává tette az emberi jogok tiszteletben tartását; más államokkal kötött kereskedelmi szerződéseibe emberi jogi záradékokat foglalt és persze a tagjelölt államoktól is megkövetelte a tagság feltételeként, hogy tegyenek tanúságot az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartásáról.

Ugyanakkor sok EU-tagállam nem hallgatott a nemzetközi testületek kritikái észrevételeire, monitorozási megfigyeléseire, és néhányan elmulasztottak beszámolni a nemzetközi szervezetek saját emberi jogi helyzetükről. Saját szféráján belül az EU még nem fordított kellő figyelmet emberi jogi követelményeinek világos megfogalmazására, és nem állított fel szilárd mechanizmusokat a belső monitorozáshoz, amelyekkel figyelemmel kí-

¹¹⁹ Az athéni Periklészt (i. e. 430 k.) idézi K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies* (A nyitott társadalom és ellenségei), *Volume I*, London: Routledge, 1945, p. 7.

sérheti, hogy a tagállamok teljesítik-e az emberi jogi normákat.¹²⁰ A jelenlegi monitorozási mechanizmusok túlságosan a tagállamok együttműködésétől függenek, ezért támogatásra és megerősítésre szorulnak.¹²¹

Néhány tagállam defenzív módon reagált a nemzetközi monitorozó szervezetek bírálataira. Például Görögország a következő kijelentéssel válaszolt az Európai Bizottság a Rasszizmus és Intolerancia Monitorozásáért (ECRI) 2000. évi jelentésére:

A szövegben bőséggel találunk általánosításokat és következtetéseket, de ezeket a legtöbb esetben nem támasztják alá tényekkel. Máskor világos, hogy a következtetések alapját egy-egy esemény alkotja, amelyeket tévesen (és igazságtalanul) nem kivételként, sőt – ami valójában – kirívó esetként, hanem normaként kezelnek.¹²²

A német kormány kijelentette, hogy az ECRI-nek a rasszizmus problémáival kapcsolatos következtetései „túlságosan elhamarkodottak és nem tükrözik a valós németországi helyzetet”,¹²³ és úgy ítélte meg, hogy „elfogadhatatlan” bírálata, miszerint nem tettek eleget az integráció előmozdításáért.¹²⁴ A francia kormány elégedetlenségét fejezte ki amiatt, hogy az ECRI láthatóan megkérdőjelezi „a francia köztársasági modellt... amely kétszáz évre visszatekintő jogi hagyományban gyökerezik”, és kizárta „a Köztársaságunk alapjául szolgáló egalitárius szemlélet bárminemű »újragondolását«”.¹²⁵

A Dán Emberi Jogi Központ rámutatott, hogy a nemzetközi testületeknek a Dániában erősödő rasszizmusra és idegengyűlöletre vonatkozó kritikáit „a politikusok és a sajtó gondolkodás nélkül, egybehangozva visszautasították”, továbbá hogy:

¹²⁰ Az EU-n belüli emberi jogi követelmények teljesítését monitorozó mechanizmusok hiányának átfogó tárgyalását lásd P. Alston – J. H. H. Weiler, „An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights”, in Alston (szerk.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

¹²¹ Az EU Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitorozó Európai Központját (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC) 1997-ben alapították az EU-tagállamokbeli faji és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos köz- és média-attitűdök nyomon követése céljából. Hasznos beszámolókat készített számos témakörben. Az EUMC információforrásul szolgáló szervezeteket azonban gyakran tagállamok kormánya finanszírozza, s az EUMC éves jelentéseit kiadásuk előtt a tagállamoknak is jóvá kell hagyniuk; e tényezők egyértelműen aláaknázzák az EUMC függetlenségét és kritikák közreadására való képességét.

¹²² A görög hatóságok észrevételei az ECRI Görögországról szóló jelentésével kapcsolatban, 2001, p. 24.

¹²³ A német hatóságok észrevételei az ECRI Németországról szóló második jelentésével kapcsolatban, 2000, p. 27.

¹²⁴ ECRI *Country by Country Approach: Second Report on Germany*, 2000, p. 27.

¹²⁵ A francia hatóságok észrevételei az ECRI Franciaországról szóló jelentésével kapcsolatban, 2000, p. 24.

A politikusok és sajtó nagy többsége soha nem reflektált az üzenetre, inkább tüzet nyitottak azokra, akiktől az üzenet érkezett: külföldi megfigyelők egy csoportjára. Tartalmának megvitatása helyett a bírálatot elutasították azzal, hogy nem tudományos igényű, hanyagul készült. Így nem kellett kritikával vizsgálniuk azt a kérdést, hogy a Dánia menekültekkel és bevándorlókkal kapcsolatos attitűdjéről rajzolt kép igazán a dán társadalom valóságát tükrözi-e.¹²⁶

Az EU-tagságra jelölt államok épp ilyen érzékenyek bizonyultak a külső bírálatra. Az EU 2001-es rendszeres jelentéseinek közzétételét követően Orbán Viktor akkori magyar miniszterelnök kijelentette, hogy Magyarországnak „fogát összeszorítva kell szenvednie, [miközben] mások jelentésekben értékelik teljesítményét, ha csatlakozni akar az EU-hoz. Mi nem írunk országjelentéseket, ezért nem egészen világos számunkra, miért éreznek mások leküzdhetetlen vágyat, hogy rólunk jelentéseket készítsenek”.¹²⁷ Az EU-nak egyértelművé kell tennie a tagságra pályázók számára, hogy az alapvető emberi és kisebbségi jogok helyzetének vizsgálata a csatlakozást követően is folytatódik; ennek az üzenetnek a komolyságát legjobban úgy szemléltetheti, hogy valódi és alapos vizsgálatot kezdeményez összes tagállamában.

A nemzetközi monitorozó szervezeteknek – köztük az EU-nak – mindenképp arra kell törekedniük, hogy elfogulatlan, megalapozott kritikákkal szolgáljanak, s ebben a kormányok úgy segíthetnének, hogy az emberi jogi kötelezettségeik teljesítésére irányuló erőfeszítésekről átfogó információkat gyűjtenek és szolgáltatnak. A bírálatra való defenzív reagálás azonban cáfolja, hogy a monitorozást elfogadják az önkorrekció eszközeként; arról árulkodik, hogy vonakodnak elismerni: az emberi jogi normák teljesítése nem olyasmi, amit az államok egyszer s mindenkorra elérhetnek, hanem valami, amire folyamatosan törekedniük kell. Most a tizenöt jelenlegi tagállam – amelyek hatalmában áll, hogy meghatározzák az Európai Unió jövőbeli méretét és formáját – különleges felelőssége, hogy a bírálat elfogadásával és hasznosításával példát mutassanak.

4.2 Kormányzati monitorozás

A monitorozás szerepének és fontosságának méltányolását az is mutatja, mennyire mutatkoznak a kormányok hajlandónak saját teljesítményük alapos vizsgálatára. A monitorozás a közjavak és -szolgáltatások hatékony biztosítása szempontjából sarkalatos információkkal szolgál. A monitorozást tekinthetjük a konfliktus-megelőzés fontos eszközének is, amennyiben a köztisztviselőknek információkat biztosít azzal kapcsolatban, hogy a szolgáltatások miért nem jutnak el bizonyos csoportokhoz.

¹²⁶ Dán Emberi Jogi Központ, *Human Rights in Denmark, Status 2001*, p. 10.

¹²⁷ Radio Free Europe/Radio Liberty Newline, vol. 5, no. 217, part II, 2001. november 15.

A monitorozás – kivált a kisebbségvédelem tekintetében – a legjobb mód, amellyel a szolgáltatók biztosíthatják, hogy elveik és eljárásaik közvetve nem diszkriminálnak, és mindenki számára egyenlő szolgáltatást nyújtanak. Monitorozás nélkül nehéz volna körülhatárolni azokat a közvetett, gyakran akaratlan módokat, ahogyan az elvek és eljárások hátrányos helyzetbe hozzák a közösségeket, illetve megítélni, hogy sikerrel járnak-e az egyenlőtlen csökkentését célzó irányelvek. Az eredményes monitorozáshoz a kormányoknak meg kell határozniuk, milyen közösségeket védjen a jog, szolgáljanak az intézmények és érjenek el a közszolgáltatások.

A kormány – többek között a javítással kapcsolatos gyakorlati útmutatással – döntő szerepet játszhat a helyi és regionális kormányzati struktúrák támogatásában, amelyeknek a kisebbségi közösségek elérésére irányuló törekvései nem a várakozások szerint alakultak. A Nagy-Britanniában a szolgáltatás eredményességének nyomon követésére kidolgozott Beacon Council Scheme (Iránymutató Tanács Rendszer) olyan modell lehet, amelyet más tagállamok, illetve EU-struktúrák is átvehetnek. A rendszer kiemeli a különböző szolgáltatási területeken legjobban teljesítő települési kormányzatokat; az „iránymutató” státussal díjazott tanácsok ösztöndíjat kapnak, hogy a jónak bizonyult eljárásokat más helyi kormányzatokkal is megismertethessék. E technikával meghatározható, milyen mértékben kedveznek az állami elvek és eljárások a gyakorlatban a különböző vallási, nyelvi, etnikai vagy más közösségeknek.

4.3 Civil társadalom

Természetes azonban, hogy a kormányok hajlandósága és képessége az önkritikára több szempontból elkerülhetetlenül korlátozott; várható, hogy a kormányok saját teljesítményükről optimális értékeléseket igyekeznek adni. Fontos kritikai észrevételekhez juthatunk, ha azok véleményét kérjük, akiket a védelmek és juttatások megilletnének, továbbá lépéseket teszünk annak érdekében, hogy a kritikai vélemények jó fogadtatásra találjanak és ne káros következményekkel járjanak.

Mégis, ahol a civil társadalom konstruktív bírálatra irányuló törekvéseit kapacitáshiány, finanszírozási források hiánya vagy intoleráns környezet korlátozza, a kormányzati teljesítmény valószínűleg szűkebb területre szorítkozik és kevésbé fogékony a társadalmi szükségletekre. Ezért a társadalom érdeke, hogy olyan kormánya legyen, amely nemcsak a bírálatot fogadja jól, hanem a civil társadalom szervezeteinek azon képességének fejlesztését is támogatja, hogy konstruktív elemzést fogalmazzon meg és kínáljon. Ez talán különösen a kisebbségi csoportokat érintő politikára igaz, amelyek oktatási és képzési lehetőségeiket tekintve néha hátrányos helyzetűek.

Más kedvező hatásai is vannak annak, ha a kormányzat emberi és kisebbségi jogi politikáját civil szervezetek monitorozzák. Először is a tágabb nyilvánosság körében ismerteb-

bé teheti a kormányzati célkitűzéseket és kezdeményezéseket. Ez fontos, hiszen a nyilvános támogatás hiánya gyakran kritikus akadálya a már elfogadott kisebbségvédelmi programok sikerének (lásd a 2. részt). Tágabb értelemben azonban a monitorozás ösztönzi a civil társadalom tevékeny és érdekelt attitűdjét, a „kritika kultúráját”, amely a társadalom, s benne a kisebbségek tagjait jobban bevonja a javukat szolgáló hivatott jogszabályok, intézmények és irányelvek megformálásába, amiért így felelősséget vállalhatnak. S a nyitott társadalom legfőbb ismertetőjegye az, hogy az egyén teljes mértékben élvezheti jogát a – kivált a kormánypolitikával kapcsolatos – bírálatok megfogalmazásához és közzétételéhez.

5. AJÁNLÁSOK

Az egyes államoknak szóló ajánlásainkat az országjelentések tartalmazzák. Itt csak az általánosan érvényes, illetve az EU-nak szóló ajánlásainkat közöljük.

A leendő és jelenlegi tagállamoknak

- Amennyiben még nincs ilyen irányelv, meg kell fontolni egy (vagy több), a veszélyeztetett kisebbségi populációk helyzetét javító speciális kormányprogram kidolgozását és elfogadását.
- Rendszeresen, kisebbségi képviselőkkel együttműködve felül kell vizsgálni a jelenlegi kisebbségvédelmi vagy integrációs programokat, hogy szemléletük átfogó legyen, és a lehető legjobban tükrözzék a kisebbségi közösségek mindenkori szükségleteit és érdekeit.
- A programok felülvizsgálatát a kisebbségek helyzetével kapcsolatos átfogó kutatásra kell alapozni. Ha nincsenek ilyen információk, olyan adatgyűjtési mechanizmusokat kell kidolgozni, amelyek megfelelnek a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszerű követelményeknek.
- Felül kell vizsgálni a jogszabályokat, hogy megfelelnek-e a faji egyenlőségről és foglalkoztatásról szóló EU irányelveknek.
- A lehető legnagyobb mértékben törvényben kell biztosítani az állami hatóságok azon pozitív köteletségének megteremtését, hogy feladatkörükkel kapcsolatban mindennemű jogszerűtlen diszkriminációt felszámoljanak és biztosítsák a különböző etnikumú, kultúrájú, nyelvű és vallási meggyőződésű emberek közötti esélyegyenlőséget és jó viszonyt.
- Lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a kisebbségvédelmi vagy integrációs programok célkitűzéseit a szélesebb körű nyilvánosság tudomására juttassák, hangsúlyozva azok kapcsolatát a közös EU-értékekkel.
- A központi koordináló szerveket az eredményes megvalósításhoz szükséges hatáskörrel, illetve emberi és pénzügyi erőforrásokkal felruházva biztosítani kell, hogy a kisebbségvédelmi programok politikai támogatása világosan kifejeződjék.
- A kormány kisebbségpolitikájának megvalósítását felügyelő helyi és regionális köztisztviselők számára szakirányú képzést kell biztosítani a program célkitűzéseiről; a képzésnek hangsúlyoznia kell: a tisztviselők pozitív kötelessége, hogy mindenki számára egyenlőképpen minőségi szolgáltatásokat tegyenek lehetővé.
- Újra meg kell vizsgálni a vallási közösségek szabályozásának kereteit, hogy meghatározzák, milyen mértékig szolgálják a vallási kisebbségi csoportok szükségleteit

és érdekeit; szükség szerint a kereteket módosítani kell, hogy fogékonyabbak legyenek a mai realitások iránt.

- Lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy elősegítsék a nem állampolgár népesség állampolgársághoz jutását; meg kell értetni, hogy az integráció kétirányú folyamat.
- Olyan projekteket kell kidolgozni és előtérbe állítani, amelyekben a kisebbségi képviselők nem a kormány tehetetlen támogatottjaiként, hanem tevékeny döntéshozóként szerepelhetnek.
- Támogatni kell a törvényvégrehajtó szervek és a kisebbségi közösségek jó viszonyának elősegítésére irányuló törekvéseket, amelyekkel csökkenthető a kölcsönös bizalmatlanság és gyanakvás.
- Ki kell terjeszteni a kapacitásteremtő tevékenységeket, hogy ösztönözzék a kormánypolitika megalapozott, jól megfogalmazott és konstruktív bírálatainak megfogalmazását. Meg kell őrizni a nyitott attitűdöt a kormányközi szervektől, illetve független, nem kormányzati monitorozóktól érkező kritika irányában, ami lökést adhat a kormányzati eredményesség és hatékonyság javításának.

Az Európai Uniónak

- Hangsúlyozni kell, hogy a kisebbségek tiszteletben tartása és védelme az Unió központi, közös értéke és az EU tagsággal járó folytonos kötelezettség, többek között azzal, hogy az európai intézmények szintjén erre vonatkozó egyértelmű jogi rendelkezéseket fogadnak el.
- Ki kell emelni, hogy a kisebbségvédelem átfogó szemlélete – amely magában foglalja a diszkrimináció megelőzését és a kisebbségi jogok fejlesztését is – az EU tagsággal járó folytonos kötelezettségek lényeges vonatkozása.
- Biztosítani kell, hogy minden tagállam teljes mértékben megfeleljen a faji egyenlőségről és a foglalkoztatásról szóló irányelvek előírásainak; megfontolandó a faji egyenlőségről szóló irányelv bővítése olyanképpen, hogy figyelembe vegye a vallási kisebbségekkel szembeni diszkriminációt is és szükség szerint támogassa új irányelvek kidolgozását, hogy az alapvető emberi jogok biztosítva legyenek olyan csoportok számára, amelyeket – különféle okok miatt – még nem ismertek el.
- Ösztönözni kell a tagállamok közötti párbeszédet, hogy kidolgozzák például a „kisebbség”, a „kisebbségvédelem” és az „integráció” közös alapfogalmát, ösztönözve a lehető legátfogóbb és befoglalóbb meghatározásokat; minimális alapkövetelményeket kell megfogalmazni, hogy egyenlő bánásmódot biztosítsanak olyan csoportok számára is, amelyek nem férnek az elfogadott definíciókba.

- Segíteni kell az államoknak, hogy eredményes irányelveket dolgozzanak ki a kisebbségvédelem átfogó szemlélete alapján; pozitív kötelességgé kell tenni mindennemű diszkrimináció felszámolását a szolgáltatásokban és a különböző fajú, etnikumú és vallási meggyőződésű emberek közötti esélyegyenlőség és jó viszony előmozdítását.
- Erősíteni és támogatni kell a kisebbségvédelmi irányelvek megvalósítása során követhető eljárások kiválasztásának és megosztásának EU szintű mechanizmusait.
- Forrásokat kell fordítani az etnikai és vallási kötődés szerinti adatgyűjtés elfogadható módszereinek kidolgozására, ugyanakkor biztosítani kell a magántitok tiszteletben tartását és a személyes adatok védelmét; ösztönözni kell a tagállamokat, hogy e módszereket a veszélyeztetett kisebbségi populációk helyzetével kapcsolatos átfogó kutatások lebonyolítása során hasznosítsák.
- Erősíteni kell a meglévő monitorozási mechanizmusokat, például a Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitorozás Európai Központját (EUMC) és az épp kibontakozó „Emberi Jogi Szakértők Hálózatát”, valamint új mechanizmusokat kell kifejleszteni, hogy továbbra is figyelemmel kísérjék az emberi jogok teljes körének tiszteletben tartását biztosító törekvéseket.
- Támogatni kell a kisebbségi szervezetek kapacitásteremtő törekvéseit, hogy tevékeny szerepük lehessen a javukat szolgáló hivatott irányelvek eredményességének nyomán követésében.
- A tagállamok politikusainak rasszista megnyilatkozásait nyíltan és élénken elítélve és a felelős nyilvános vitát ösztönző mechanizmusokat kidolgozva – például a médiaszervezetekbeli kisebbségi részvétel mértékét javító programok támogatásával – fel kell lépni a kisebbségellenes érület ellen.
- Felül kell vizsgálni a civil szervezetek pályáztatása, illetve a Phare és más finanszírozási programok felügyelete során alkalmazott eljárásokat abból a szempontból, hogyan lehet ezeket a leginkább egyszerűsíteni és átláthatóbbá tenni; a potenciális pályázók számára belföldi képzést és segítséget kell biztosítani.
- Javítani kell a kisebbségvédelmi programokat támogató EU finanszírozási források felosztásával és felhasználásával kapcsolatban a nyilvánosság rendelkezésére álló információk mennyiségét és minőségét.

Kisebbségvédelem Magyarországon

„A CIGÁNYSÁG ÉLETKÖRÜLMÉNYEINEK
ÉS TÁRSADALMI HELYZETÉNEK JAVÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ
KÖZÉPTÁVÚ INTÉZKEDÉSCSOMAG” ÉRTÉKELÉSE

Tartalomjegyzék

1. Vezetői összefoglaló	77
2. A kormányprogram háttere	80
2.1 A jelenlegi program háttere	80
2.2 A program kidolgozásának folyamata	82
2.3 A program tartalma	83
2.4 A program felügyelete, megvalósítása és értékelése	85
2.5 A program nyilvánossága	90
2.6 A program és az Európai Unió	91
3. A kormányprogram megvalósítása	93
3.1 A program deklarált céljai	93
3.2 A kormányprogram és a diszkrimináció	93
3.2.1 Oktatás	97
3.2.2 Foglalkoztatás	102
3.2.3 Lakáshoz jutás, egyéb javak és szolgáltatások	105
3.2.4 Egészségügyi ellátás, egyéb javak és szolgáltatások	107
3.2.5 Igazságszolgáltatási rendszer	109

3.3	Faji indíttatású erőszak elleni védelem	110
3.4	Kisebbségi jogok védelme	112
3.4.1	Nyelv	112
3.4.2	Oktatás	113
3.4.3	Közéleti részvétel	116
3.4.4	Média	118
3.4.5	Kultúra	121
4.	A program értékelése	122
5.	Ajánlások	124

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jelenlegi romapolitika alapját „A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomag” című kormányprogram (a továbbiakban: középtávú intézkedéscsomag) alkotja. Kidolgozták egy hosszú távú stratégia irányelveit, ezeket az Országgyűlés várhatóan 2002-ben fogadja el.

A középtávú intézkedéscsomag több oldalról közelít a romák helyzetének javításához: egyrészt elismeri, hogy fontos a diszkrimináció megelőzése és az egyenlőtlenségek felszámolása, másrészt olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyekkel továbbfejleszhető a kisebbségi jogok védelme. A program egészének egységes voltát azonban megkérdőjelezték, s az ingadozó végrehajtás miatt kérdésessé vált koordináló szerveinek hatékonysága. A kormánynak biztosítania kell, hogy a teendők kidolgozása roma politikai szervezetek és civil társadalmi csoportok hozzájárulásával történjen. Bár a kormány számos színvonalas beszámolóval, tájékoztatóval szolgált a nemzetközi közönség számára, kevesebb figyelmet szentelt a program hazai, kivált az érintett helyi és területi hatóságok körében történő megismertetésének. Szemléletének továbbfinomítása és nyilvános kifejtése maradandó hasznot hozhat a roma közösségnek – a romáknak és a társadalom egészének egyaránt javára válhat.

Háttér

Az 1989-es politikai rendszerváltást követően Magyarországon hosszú időnek kellett eltelnie, amíg a kormányzati politika megfelelő súllyal kezdett foglalkozni a romák helyzetével. A romák helyzetének javítására irányuló első középtávú intézkedéscsomagot 1997-ben fogadta el a kormány.

A csomagot 1999-ben lényegesen átdolgozták, kialakítva a területre irányuló kormányzati törekvések mai cselekvési tervét. A korszerűsített 1999-es középtávú intézkedéscsomag ugyanakkor kiemeli, hogy hosszú távú romapolitikai stratégiát kell kialakítani, amelynek irányelveit e célnak megfelelően fogalmazták meg, hangsúlyozva a különböző térségekben tartott nyilvános viták szerepét ezek kialakításában.¹ A kormány 2001 májusában döntött a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló hosszú távú program irányelveiről.²

Felügyelet

A középtávú intézkedéscsomag végrehajtását a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság koordinálja. 2002 májusáig, amikor a Bizottságot a Miniszterelnöki Hivatal alá rendelték, az

¹ A konferenciákat Békéscsabán, Debrecenben, Miskolcon, Győrben, Szolnokon, Pécsen, Nagykanizsán és Budapesten tartották.

² Lásd <<http://www.mfa.gov.hu/sajtoanyag/roma-a.html>>.

igazságügy-miniszter volt a Bizottság elnöke. A Tárcaközi Bizottság titkársági teendőit, az érintett szervekkel történő folyamatos koordinációt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal látja el.

A program egyes pontjainak megvalósítása a szaktárcák feladatkörébe tartozik: éves akcióterveket kell készíteniük és ezekre saját költségvetésből forrást kell elkülöníteniük. A végrehajtás további mechanizmusai azonban már nem szabályozottak, ezért az egységes monitoring és beszámoltatás sem formalizált és szabályozott. A program költségvetési tételeit a szaktárcáknak kell speciális feladataiknak megfelelően elkülöníteni a saját pénzügyi tervükben, ez azonban sokszor igen nagy nehézségeket okoz a minisztériumoknak. Ráadásul az egyes programpontok végrehajtásánál ügyelniük kell, hogy ne vádolhassák őket: miközben megteremtik a romák támogatásának feltételeit, méltánytalanul kivételeznek egyetlen kisebbséggel.

A szaktárcák beszámolóit a Tárcaközi Bizottság tárgyalja, emellett beszámoltatja a minisztériumokat a munkák teljesítéséről és értékeli az elért eredményeket. Mivel a szaktárcák sokszor még feladataik időarányos végrehajtásáról sem tudnak beszámolni, kérdéses, hogy képes-e a Tárcaközi Bizottság hatékonyan koordinálni az intézkedéscsomag végrehajtását.³ Javaslatok hangzottak el, hogy a program koordinálásával megbízott testületet minisztériumi szintre kell helyezni a megvalósítás végigviteléhez elegendő hatáskörrel.⁴

Európai Unió támogatás

Az Európai Unió a csatlakozási társuláshoz kapcsolódó és rendszeres országjelentéseiben hangsúlyozta: foglalkozni kell a romák helyzetével. EU-források eddig is rendelkezésre álltak a romákkal kapcsolatos projektek számára, kivált az oktatási szektorban. Ezek felhasználása a megjelölt határidőig azonban sokszor nehézségekbe ütközött, különösen helyi szinten. Ezenkívül roma csoportok jelezték: a Phare támogatás bonyodalmas pályázati folyamata megnehezítette számukra, hogy Phare pénzekhez jussanak. Úgy látszik, hogy a finanszírozási pályázatok elbírálása folyamán nem mindig azok a szervezetek a kiválasztottak, amelyek valóban ismerik az általuk állítólag szolgált roma közösségeket, s velük kapcsolatban állnak.

³ Az Open Society Institute (Nyílt Társadalom Intézet) EU Csatlakozást Monitorozó Programja, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest, 2001, p. 217. (A továbbiakban: EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*.)

⁴ Open Society Institute (OSI) Kerekasztal, Budapest, 2002. június. *Magyarázat: Az OSI 2002 júniusában kerekasztal-megbeszélést tartott, ahol e jelentés tervezetét bocsátotta vitára. A szakértők között jelen voltak a kormányzat, a cigányság és a civil szervezetek képviselői. A megbeszélésre vonatkozó hivatkozások nem jelentik valamely résztvevő álláspontjának az elfogadását.*

Tartalom és végrehajtás

A középtávú intézkedéscsomag megfogalmazásai meglehetősen részletesek, de sokszor nem fejtenek ki konkrét projekteket, amelyekkel eredményesen orvosolhatók a meglévő egyenlőtlenségek vagy erősíthető a kisebbségi identitás. Rendelkezései inkább előzetes kutatásra és további, célzottabb intézkedések kidolgozására vonatkoznak.

A magyar jog nyújt némi védelmet a diszkriminációval szemben, de a rendszer nem egységes, és a rendelkezéseknek nem tudnak érvényt szerezni. 2001 végén a kormány felállított egy új jogsegély-hálózatot, amelyen keresztül tanácsadást és képviselést kínál a diszkriminációt sérelmezőknek. A civil társadalom képviselői azonban megkérdőjelezték, hogy a hálózat pontos információkat ad a diszkriminációs panaszokról, ahogyan az igazságügy-miniszter állította. A középtávú intézkedéscsomag elismeri, hogy a diszkrimináció az élet sok területén gondot jelent, de még mindig kevés az egyenlőtlenségek felszámolására irányuló konkrét intézkedés, ezek sem eléggé átgondoltak, s keveset tesznek annak érdekében, hogy megoldást találjanak olyan, az egész rendszert érintő kérdésekre, mint az állami támogatással kapcsolatos túlzott várakozások és a marginalizálódás. A megvalósítás elmarad az ütemezéstől, kivált az egészségügyi és a lakás-szférában.

A középtávú intézkedéscsomag elismeri a kisebbségi jogokat több szférában is, leginkább az oktatásban és a közéleti szereplésben. Az intézkedések végrehajtása e területeken kérdésessé vált, különösen a települési önkormányzatok hozzáállása miatt. Sőt, roma csoportok arra is felhívták a figyelmet, hogy a roma kisebbségi oktatás és a roma kisebbségi önkormányzat megalakításának rendszerében lévő hibák valójában megerősítették az egyenlőtlenségeket és hozzájárultak a roma közösség hivatalos képviselőitől eltérő csoportok kizorolásához.

Következtetések

1997 óta a magyar kormány folyamatosan törekedett romapolitikája fejlesztésére, korszerűsítésére. Az 1999-ben elfogadott középtávú intézkedéscsomag a romák helyzetének javításához kapcsolódó kérdések széles körét lefedő, részletes stratégia. Rendelkezései azonban gyakran további kutatást és konkrét intézkedések kidolgozását írják elő – s még ezek a vállalások sem mindig teljesülnek terv szerint.

A középtávú program egyszerre centralizált és felaprózott. Az állam sem a helyi önkormányzatokat, sem a kisebbségi önkormányzatokat, sem pedig a civil szférát nem tudta bevonni a végrehajtásba, és keveset tett a célok szélesebb társadalmi elfogadtatása érdekében. A végrehajtást továbbra is az ágazati, miniszteriális döntési és végrehajtási elv jellemzi, amely alig ad lehetőséget integrált programok kidolgozására és megvalósítására. A finanszírozási pályázatok elbírálásakor nagyobb figyelmet kell fordítani arra, hogy a projekteknak van-e kapcsolata a roma közösségekkel, eleget tesznek-e szükségleteiknek. A romák feladata, hogy érvényt szerezzenek alapvető jogaiknak, nemcsak sajátos roma célok megfogalmazásával, hanem az összes kormányprogram szerves részeként is.

A civil társadalom képviselői leginkább a roma szervezetekkel és a civil szférával közös egyeztetési folyamatot bírálták. Aktivistáik rámutatnak, hogy a sok kormányhivatalnok által megfogalmazott hivatalos politika diskurzusa teljesen elválik a civil szervezetek és a média diskurzusától.⁵ Mivel a kormány nem fordított kellő figyelmet az intézkedéscso-mag nyilvánosságára, fontos lehetőséget szalasztott el: a megvalósításhoz szélesebb körű támogatást nyerhetett volna. Nem mozgósította a médiát a program céljainak bemutatása érdekében, így a program nem tudta csökkenteni a romákkal szembeni általános előítéleteket, illetve erősíteni a társadalmi szolidaritást.

Figyelemre méltó, hogy a kormány hajlandó továbbcsiszolni romákkal kapcsolatos tevékenységeit, és a hosszú távú politikai irányelvek a már folyamatban lévő kezdeményezések folytatását, tapasztalataik hasznosítását ígérik. Törekvése a folyamatos egyeztetésre és adatgyűjtésre azonban nem akadályozhatja a gyakorlati projektek megvalósítását.

2. A KORMÁNYPROGRAM HÁTTERE

2.1 A jelenlegi program háttere

Az 1989-es demokratikus átmenetet követően Magyarországon hosszú időnek kellett eltelnie, amíg a kormányzati politika megfelelő súllyal kezdett foglalkozni a romák helyzetével. Az 1990-tól 1995-ig terjedő időszakban a kormány megkezdte a romákat és más kisebbségi csoportokat érintő egész jogszabályi és intézményi háttér újragondolását és átalakítását.

A romák szociális helyzetének radikális romlása, a munkanélküliség általánossá válása, az egyre erősödő társadalmi előítéletek és a gyakori diszkrimináció a 90-es évek második felére megkerülhetetlenné tette, hogy kormányzati szinten is átfogó romaprogram szülessen. 1995-től megjelentek az első olyan kormányzati programok, amelyek a cigányság helyzetének jobbítása érdekében születtek. Az 1120/1995. (XII. 7.) Kormányhatározat volt az első jelentősebb kormányintézkedés, amely már kifejezetten a cigányság egyre inkább ellehetetlenülő helyzetére kereste a megoldást, különös tekintettel számos területen tapasztalható esélyegyenlőségük csökkentésére. Ekkor hozták létre a Magyarországi Cigányokért Közalapítványt és a Cigányügyi Koordinációs Tanácsot, amely az első átfogó koordinációs testület volt a különböző romaprogramok összehangolására.⁶

Ez a stratégia azonban számos területen nem érte el célját. Nem tudta világosan meghatározni a kormányzati és helyi szintű feladatköröket, s a politikát megvalósító tisztvisé-

⁵ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

⁶ Megalakítására az 1121/1995. Kormányhatározat értelmében került sor.

lők nem részesülhettek képzésben, illetve nem a megfelelő képzést kapták. Nem biztosított folyamatos és megfelelő szintű finanszírozást.⁷

A romák helyzetének javítására irányuló első középtávú intézkedéscsomagot 1997 júliusában fogadta el az akkor hivatalban lévő szocialista-liberális kormányzat.⁸ Ez a program volt az első olyan stratégia, amely annak megértésén alapult, hogy a cigányság helyzetének javítása középtávú gondolkozást követel, s problémájuk mélysége és összetettsége miatt csak intézkedések széles körétől várható változás. Ennek megfelelően a csomag 63 intézkedést tartalmazott, amelyek célja a területi és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a romákkal való szoros együttműködés, valamint a társadalmi előítéletek csökkentése. A program középpontjában az oktatás, a foglalkoztatás, a szociális ellátás terén megmutatkozó esélyegyenlőtlenségek csökkentése, a diszkrimináció elleni fellépés, illetve a romák közéleti szerepének az erősítése állt. Először történt kísérlet arra is, hogy a romákat érintő kérdésekben a szaktárca szorosan együttműködjön.

Az 1997-es stratégia a már működő és sikeres kormányprogramokra, meglévő intézményekre épített, és nagyobb felelősséget szánt az önkormányzatoknak, valamint kifejezetten a helyi roma közösségek bevonását és aktivizálását szorgalmazta. Az 1997-es program felismerte, hogy fel kell számolni, szankcionálni kell az állami és helyhatósági diszkriminációt, főként a rendőrségi eljárásokban.

A program azt is meghatározta, hogy minden évben meg kell tervezni a következő évi költségvetést és értékelni kell a végrehajtást. Bár az intézkedéscsomag feladatként jelölte meg a nyilvánosságot a cigányság élethelyzetének javítására irányuló kormányzati törekvésekről tájékoztató tevékenységek kidolgozását, és e célból program is készült, források hozzárendelésének hiányában gyakorlatilag soha nem valósult meg.⁹ A másság tréningek és az előítélet-csökkentő programok hatástalannak bizonyultak a romákkal dolgozó pedagógusok, szociális munkások, kormányhivatalnokok, bírák, újságírók felkészítésében.¹⁰ Az állam nem alakított ki megfelelő diszkrimináció elleni intézkedéseket, illetve jogvédelmi mechanizmusokat. Továbbá nem fogalmazódtak meg finanszírozási követelmények, és a program végrehajtását folyamatos forráshiány jellemezte. A lassan kibontakozó civil szféra és non-profit szervezetek nem tudták ellensúlyozni e hiányosságokat.¹¹

⁷ Orsós Éva, *Az EU delegáció felkérésére készített szakértői anyag*. Budapest, 1998. Kézirat. (A továbbiakban *EU szakértői anyag*.)

⁸ 1093/1997. (VII. 29.) Kormányhatározat.

⁹ 1997. évi „A cigányság helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomag”, I. fejezet, 6.2. cikkely.

¹⁰ Orsós Éva, *EU szakértői anyag*.

¹¹ Orsós Éva, *EU szakértői anyag*.

Az 1998-ban megválasztott centrum-jobboldali FIDESZ–FKGP koalíció¹² eredeti kormányprogramja általánosságban foglalkozik a többségi társadalom érdekeivel.¹³ A kisebbségekről szóló fejezet kiemeli, hogy a kormány támogatni kívánja a kisebbségi csoportokat identitásuk erősítésében, ugyanakkor törekedni fog a múlt közös értékeinek és a jövőért viselt közös felelősség érzésének tudatosítására.¹⁴ A program összehangolt kormányzati intézkedéssorozatot irányoz elő, hogy a kisebbségi önkormányzatok rendszerét minél inkább közelítse egy kulturális autonómia intézményéhez.¹⁵ A roma kisebbség különösen nehéz helyzete, valamint az őket ért etnikai-szociális megkülönböztetés, a rasszizmus és a társadalmi előítéletek elleni fellépés, az antidiszkriminációs törvénykezés kimarad a programból. Sem a társadalmi esélyegyenlőtlenségről szóló fejezete, sem családpolitikai koncepciója nem foglalkozik a romák helyzetével. A program azonban leszögezi, hogy – elsősorban az oktatás, a gyermekvédelem és az ifjúságpolitika területén – célzott segítséggel kívánja megállítani a cigányság további leszakadását.

2.2 A program kidolgozásának folyamata

A kormányzat roma kisebbséget érintő politikájában lényeges fordulat következett be 1999-ben, amikor a kormány 1047/1999. (V. 5.) határozatával elfogadta a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomag módosított változatát (a továbbiakban: középtávú intézkedéscsomag).¹⁶ A módosított csomag célul tűzi ki gyakorlati és együttműködésre alapozott, az esélyegyenlőségre és a romákkal szembeni társadalmi előítéletek csökkentésére irányuló konkrét lépések meghatározását.¹⁷

Az 1999-es kormányhatározat a korábbi kormányhatározat alapelveit fejlesztette tovább, ugyanakkor háttérbe szorulnak olyan prioritások, mint az oktatás, a gyermekvédelem, a roma diákok szociális támogatása (tankönyv, étkezés) és az iskolai szegregáció megszüntetésének fontossága.

¹² A koalíciót a Magyar Polgári Párt, a Független Kisgazdapárt és a Magyar Demokrata Fórum alkotta.

¹³ *Az ország jövője a polgárok jövője (A Magyar Köztársaság Kormányának Programja)*. Elérhető a <<http://www.htmh.hu/kormanyprogram.htm>> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

¹⁴ Lásd <<http://www.htmh.hu/kormanyprogram.htm>>.

¹⁵ Lásd <<http://www.htmh.hu/kormanyprogram.htm>>.

¹⁶ Lásd <<http://www.meh.hu/nekh/Magyar/1047.htm>> (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

¹⁷ *A Kormány 1047/1999. (V.5.) Kormányhatározata a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról* (a továbbiakban: *Középtávú intézkedéscsomag*).

A középtávú intézkedéscsomag kiemeli egy hosszú távú romapolitikai stratégia kidolgozásának fontosságát is. E stratégia irányelveinek kidolgozása a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalra hárult, de szerepet vállaltak elkészítésében az Európa Tanács által megbízott nemzetközi szakértői bizottság, a Magyar Tudományos Akadémia, valamint kutatók, politikusok, az országos és helyi kisebbségi önkormányzatok képviselői is. Az anyag megszületésében fontos szerepet játszottak azok a széles körben nyilvánosságot kapott térségi konferenciák, amelyeken megvitatták a stratégia legfontosabb célkitűzéseit.¹⁸

A kormány 2001 májusában döntött a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló hosszú távú program irányelveiről. A döntés szerint a magyar Országgyűlés várhatóan határozatot hoz a középtávú intézkedéscsomag folytatását képező új intézkedésekről.¹⁹ A hosszú távú stratégia a megvalósítást 20 éves időszakra vetíti előre. A program parlamenti elfogadása esetén, amelyet a stratégia kidolgozói 2002-re terveztek, kidolgozásra kerül a végrehajtás pontos logisztikája, a munkák részletes lebontása, valamint ki kell alakítani a monitorozás és értékelés rendszerét.

2.3 A program tartalma

A középtávú intézkedéscsomag átfogó szemléletű, a szociálpolitika számos területével foglalkozik. Intézkedései gyakran nagy vonalakban fogalmazódnak meg, sokból hiányoznak a részletek és a konkrétumok. A csomag értelmében a diszkriminációellenes rendelkezések és a kisebbségi jogok védelmét szolgáló intézkedések egyaránt centralizált mechanizmusokon keresztül kerülnek megvalósításra. Ezzel szemben a hosszú távú stratégia irányelvei multikulturális szemléletűek, decentralizált struktúrában megvalósítandók.

A középtávú intézkedéscsomag hat területen javasol intézkedéseket:

- az esélyegyenlőség megteremtése az oktatásban és a képzésben;
- a roma munkanélküliség csökkentése;
- a romák kulturális identitásának megőrzése és továbbfejlesztése;
- a romák egészségügyi ellátáshoz, lakáshoz jutásának javítása;
- a romákkal szembeni diszkrimináció elleni hatékonyabb állami fellépés;
- a közvélemény romaképének javítása.

¹⁸ A konferenciákat Békéscsabán, Debrecenben, Miskolcon, Győrben, Szolnokon, Pécsen, Nagykanizsán és Budapesten tartották.

¹⁹ Lásd *A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelveinek vitaanyaga*, Budapest, 2001, p. 26. (A továbbiakban: *A hosszú távú roma stratégia irányelvei*.)

A csomag a program megvalósítását állami-kormányzati szervezetek és az Országos Cigány Önkormányzat feladatául jelöli meg.²⁰ Kiemeli a regionális- és területfejlesztési projektek fontosságát, de nem határozza meg, milyen keretek között illeszthetők e projektek az országos csomagba.

A csomag viszonylag kevés figyelmet fordít a szociális, egészségügyi és lakásproblémákra, és a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentésének lehetőségét a meglévő – a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó és a jogszerű rendőri magatartást biztosító – jogszabályok érvényesítésében látja megalapozva. Nem tartalmaz semmiféle szándékot arra, hogy a jogi háttér szélesítésével átfogó antidiszkriminációs kereteket hozzanak létre.

A Miniszterelnöki Hivatal számára 2001-ben készült és az évkönyvében megjelent „A magyar nemzeti fejlődés az EU-csatlakozás és a globalizált világ kereteiben” című tanulmány²¹ kifejt bizonyos alapelveket, amelyek meghatározzák a középtávú intézkedés-csomag kereteit. E tanulmány a romák társadalmi integrációjának az alapidilemmáját abban látja, hogy „a cigányság asszimilálódását támogassa-e az állam, vagy egy »másik társadalom« kialakulását segítse elő”.²² A középtávú kormányzati program ennek megfelelően alapvetően asszimilációs stratégia. Tompítani kívánja az iskoláztatásban és a foglalkoztatásban meglévő egyenlőtlenségeket, de csak azok esetében, akik hajlandók követni az úgymond többségi mintákat, akik dolgoznak és elfogadják a többségi társadalom kulturális és erkölcsi alapelveit. Ezzel szemben azok, akik erre nem képesek vagy nem hajlandók, nem részesülhetnek állami támogatásban. Mindebből az is következik, az állam nem vállal tevékeny szerepet a diszkrimináció és a rasszizmus elleni fellépésben vagy az etnikai identitás erősítésében, s ennek megfelelően a csomag csak korlátozott intézkedéseket tartalmaz e területeken.

A hosszú távú stratégia irányelvei

2001 májusában a kormány elfogadta egy olyan hosszú távú stratégia irányelveit, amely „megerősíti és rögzíti a kormányok közép- és rövid távú roma cselekvési szándékát és programjainak elfogadására, módosítására és végrehajtására vonatkozó feladatokat”.²³

Az irányelvi prioritások nagyobb hangsúlyt fektetnek a romák közéleti szerepvállalásának erősítésére, önállóságuk ösztönzésére, középpontba állítva a családok önfenntartó

²⁰ Az Országos Cigány Önkormányzat megalakítására az 1993-as kisebbségi törvény értelmében került sor. Lásd az értékelés 3.4.2. részét.

²¹ Práger László, „A magyar nemzeti fejlődés az EU-csatlakozás és a globalizált világ kereteiben”. In *A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001*.

²² Práger László, „A magyar nemzeti fejlődés az EU-csatlakozás és a globalizált világ kereteiben”. In *A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001*.

²³ *A hosszú távú roma stratégia irányelvei*, p. 26.

képességének javítását, a társadalmi kohézió erősítését és a roma érdekképviselői szervezetek jelentősebb szerephez juttatását az európai integrációs folyamatban. A hosszú távú program politikai filozófiája alapvetően demokratikus és konszenzusos, nem központi kormányzati ellenőrzésre, hanem aktív és széles körű társadalmi szerepvállalásra épít.

Az irányelvi anyag javaslatot tesz a romákat sújtó szociális problémák általános szociálpolitikai keretek közötti megoldására, hogy jól elkülöníthetők legyenek a szociálpolitikai és kisebbségpolitikai kérdések. A dokumentum szerint a cigány lakosság esetében a szociális és kisebbségpolitikai intézkedések keveredése gyakran vezet a cigány kisebbség szegregációjához és a szociális problémák etnicizálásához.²⁴

A stratégia multikulturális szemléletű: minden olyan politikai, jogi, szociális diszkriminációt elutasít, amely sérti az egyén és a csoport szabad identitásválasztásának jogát.

A hosszú távú irányelvek az etnikai sokszínűség társadalmi értékpreferenciájából közelítenek a romák társadalmi és politikai esélyegyenlőségének kérdéséhez. Ily módon a hosszú távú stratégia filozófiája alapvetően eltér a középtávú intézkedéscsomagétól.

A roma közösség képviselői és a civil társadalmi szervezetek jól fogadták a hosszú távú stratégia előkészítésnek eszközeit és tartalmát egyaránt.²⁵ Szakértők azonban rámutattak, hogy a stratégia kevés konkrétumot tartalmaz.²⁶ A program megvalósítása folyamat; 2002 tavaszán új kormány lépett hivatalba,²⁷ s első kezdeményezései, kinevezései arra engednek következtetni, hogy az új államigazgatásnak szándékában áll keresztülvinni a hosszú távú stratégia céljait, folytatva a gyakorlati megvalósítását szolgáló mechanizmusok és programok meghatározását.

2.4 A program felügyelete, megvalósítása és értékelése

A középtávú intézkedéscsomag finanszírozásának és végrehajtásának feladatai főként kormányzati szaktárcákra hárulnak. A minisztériumok munkájának összehangolása, az elszámolás felügyelete és az eredmények értékelése a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság feladata. A bizottság munkáját azonban meghatározza, vajon a minisztériumok a kellő időben pontos információkkal szolgálnak-e, s hatásköre nem elegendő, hogy kikényszerítse a tárcák közötti együttműködést, ha az erre irányuló törekvések csődöt mondanának – ahogyan ez gyakran megtörtént. A koordináló testület hatékonyabbá, eredménye-

²⁴ Lásd <<http://www.meh.hu/nekh/Magyar/hosszutav.htm>> (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

²⁵ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

²⁶ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

²⁷ A Magyar Szocialista Párt. Lásd <<http://www.ekormanyzat.hu/d/kormanyprogram.htm>>.

sebbé tétele érdekében mechanizmusokat kell kialakítani; az egyik lehetőség, hogy a bizottságot minisztériumi szintű hatáskörrel ruházzák fel.

Az 1048/1999. (V. 5.) Kormányhatározat a középtávú intézkedéscsomag koordinatív végrehajtása érdekében, a minisztériumok és országos hatáskörű szervek ilyen irányú tevékenységének összehangolása céljából Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot hozott létre. Ez az intézmény nem csupán felváltotta az 1995-ös kormányprogram értelmében létrehozott Cigányügyi Koordinációs Tanácsot, de elődjénél jóval nagyobb hatalmi potenciállal és szélesebb intézményi háttérrel is rendelkezett.

2002 júniusában a kormány átszervezte a kisebbségi ügyekkel, kivált roma kérdésekkel kapcsolatos struktúrákat. Új, a roma integrációs politikával foglalkozó államtitkárság alakult, első vezetőjéül a Cigány Szervezetek Országos Szövetségének elnökét nevezték ki.²⁸ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt is egy második államtitkárság felügyelete alá helyezték, s továbbra is a kisebbségi, többek között roma identitás védelmével és erősítésével kapcsolatos kisebbségpolitikai kérdésekkel foglalkozik.²⁹

A 2002-es struktúraváltást megelőzően a Tárcaközi Bizottság az igazságügy-miniszter elnökletével működött; most közvetlenül a Miniszterelnöki Hivatal alá tartozik.³⁰ A korábbiakhoz hasonlóan alelnöke a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke, állandó tagjai pedig a 10 érintett minisztérium helyettes államtitkárai.³¹ A Tárcaközi Bizottság tagjai még az Országos Cigány Önkormányzat elnöke, a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány és a Gandhi Közalapítvány Kuratóriumának elnökei.³² A Tárcaközi Bizottság titkársági teendőit, az érintett szervekkel történő folyamatos koordinációt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal látja el. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság 2001-

²⁸ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Selected News on the Integration of the Roma in Hungary, July–August 2002*, p. 1. (A továbbiakban: *Selected News on Roma, July–August 2002*.)

²⁹ *Selected News on Roma, July–August 2002*, p. 2.

³⁰ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, Budapest, 2002. augusztus 29.

³¹ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szintén a Tárcaközi Bizottság állandó meghívottja.

³² A Gandhi Alapítványt 1994-ben hozták létre Pécsen egy roma oktatási kezdeményezés részeként. Lásd az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nemzeti kisebbségi főbiztosának jelentését: *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, Hága, 2000, p. 86. Az Alapítvány a Tárcaközi Bizottság megalakulása óta számos javaslatot terjesztett elő a diszkriminációellenesség és az esélyegyenlőség növelése ügyében. Bár ezek nem találtak meghallgatásra a középtávú program végrehajtása során, a hosszú távú program alapelvei közé végül bekerültek.

ben négy ülést és három albizottsági megbeszélést tartott; megalakulása óta 86 határozatot hozott és 52 beszámolót készített.³³

A program egyes pontjainak megvalósítása a szaktárcák feladatkörébe tartozik. A szaktárcák feladata, hogy éves akcióterveket készítsenek és ezekre saját költségvetésből forrásokat különítsenek el. A végrehajtás további mechanizmusai azonban már nem szabályozottak, ezért az egységes monitoring és beszámoltatás sem formalizált és szabályozott. A program költségvetési tételeit a szaktárcák különítik el saját pénzügyi tervükben speciális feladataiknak megfelelően, ez azonban sokszor igen nagy nehézségeket okoz a minisztériumoknak. Ráadásul az egyes programpontok végrehajtásánál ügyelniük kell, hogy ne vádolhassák őket: miközben megteremtik a romák támogatásának feltételeit, méltánytalanul kivételeznek egyetlen kisebbséggel.

A szaktárcák beszámolóit a Tárcaközi Bizottság tárgyalja, emellett beszámoltatja a minisztériumokat a munkák teljesítéséről és értékeli az elért eredményeket. Mivel a szaktárcák sokszor még feladataik időarányos végrehajtásáról sem tudnak beszámolni, kérdéses, hogy képes-e a Tárcaközi Bizottság hatékonyan koordinálni az intézkedéscsomag végrehajtását.³⁴ Miközben beszámoltatja a minisztériumokat, ellenvéleményét csupán szóvá teheti a minisztereknél, illetve ha nem fogadja el a beszámolót, akkor az ügyet a kormány elé terjesztheti. Ennél nagyobb hatásköre viszont nincs. Javaslatok hangzottak el, hogy a program koordinálásával megbízott testületet minisztériumi szintre kell helyezni a megvalósításhoz elegendő hatáskörrel.³⁵ Megfontolandó, hogy amikor a bizottságra vonatkozó rendelkezéseket módosítják – mert már nem az Igazságügyi Minisztérium alá tartozik –, lehetőség nyílik a bizottság jogkörének és struktúrájának alaposabb felülvizsgálatára is.

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökhelyettese elismerte, hogy növelni kell a felügyelő bizottság hatáskörét, amiből az következik, hogy meg kell erősíteni a bizottság szervezetét és önálló pénzügyi forrásokat kell létrehozni, amelyek kiutalása közvetlenül a bizottság hatáskörébe tartozna.³⁶ 2001. június–júliusban a kormány az igazságügy-miniszter hatáskörébe tartozó feladatként jelölte meg, hogy a középtávú intézkedéscsomaggal kapcsolatban „Meg kell vizsgálni a romaprobléma átfogó kormány szintű feladatainak, koordinálásának, kommunikációjának figyelésére szolgáló és az érintettek széles

³³ Jelentés a kormány részére „A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló ... kormányhatározat” 2001. évi végrehajtásáról. Cigányügyi Tárcaközi Bizottság, Budapest, 2002. április. (A továbbiakban: *Jelentés a 2001. évi végrehajtásról.*)

³⁴ EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 217.

³⁵ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

³⁶ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference, 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 49.

körének bevonásával működtetendő monitoring rendszer felállításának célszerűségét és kialakításának lehetőségét”.³⁷ 2002 májusában a kormány határozatot fogadott el, amely a középtávú intézkedéscsomag keretében végzett projektek értékelését segítő egységes monitoring mechanizmus kialakítását írja elő.³⁸

A 2000. évben a magyar állami költségvetésben nevesített, roma célú költségvetési kiadások mintegy 7,2 milliárd forintot (kb. 29,6 millió eurót³⁹) tettek ki. Ebből az összegből a projektek a következő támogatásokban részesültek:

- roma oktatási és nevelési programok megvalósítására 1,7 milliárd forint;
- tehetséges, szegény sorsú cigány tanulók ösztöndíj-támogatására 100 millió forint;
- tartósan munkanélküli romák felzárkóztató képzésére 529,5 millió forint;
- ösztönzésül romák részvételére a közmunka és közhasznú munka programokban több mint 1,5 millió forint;
- szociális földprogramra 85,5 millió forint;
- közalapítványi roma pályázatokra mintegy 500 millió forint;
- az Országos Cigány Önkormányzat éves költségvetési támogatására 148,9 millió forint;
- a roma helyi kisebbségi önkormányzatok támogatására több mint 431 millió forint.⁴⁰

2000-ben az Európai Unió Phare programja keretében további, két éven belül felhasználható 2,5 milliárd forinttal (10,3 millió euróval) támogatta a kormány roma fiatalok társadalmi integrációját elősegítő projektjeit.

³⁷ 1057/2001. Kormányhatározat. Lásd A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal válogatása a roma integrációval kapcsolatos hírekből, 2001. június–július.

³⁸ 1051/2002. (V. 14.) Kormányhatározat. Phare támogatással központi adatbázis készül, amelyben összegyűjthetők a különböző projektek eredményeivel kapcsolatos területi adatok. Lásd *Selected News on Roma, July–August 2002*, p. 1.

³⁹ A továbbiakban a számítás alapja a 243,212 forint = 1 euró átváltási árfolyam.

⁴⁰ Dr. Hende Csaba politikai államtitkár közlése, 2000. augusztus 14.

A program megvalósítására 2001-ben és az idei évben a következő központi forrásokat különítették el (millió forint):⁴¹

<i>Központi költségvetési forrás</i>		<i>2001</i>	<i>2002</i>
		9.364	12.095
Ebből:	Gazdasági Minisztérium	2.300	2.500
	Szociális és Családügyi Minisztérium	1.660	2.713
	Igazságügyi Minisztérium	400	*650
	Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium	353	588
	Oktatási Minisztérium	142	290
	Egészségügyi Minisztérium	136	236
	Magyarországi Cigányokért Közalapítvány	350	550
	Gandhi Gimnázium	236	404
	Cigány kisebbségi önkormányzatok támogatása	455	470
	Országos Cigány Önkormányzat támogatása	171	188
	Kisebbségi oktatás támogatása	2.395	2.800

* **Megjegyzés:** Ebből 400 millió forintot különítettek el cigány fiatalok ösztöndíjára.

A program megvalósításának kezdeti időszakában, miután a csomagot 1999-ben elfogadták, a központi költségvetésből nem álltak rendelkezésre külön források a végrehajtáshoz. A helyzet 2000-ben változott és tovább javult 2001 folyamán, amikor a kormány 30 százalékkal növelte a költségvetési keretet. A 2001-ben összesen rendelkezésre álló több mint 9 milliárd forint (37 millió euró) értékű támogatások három különböző költségvetési forrásból származtak: 23 millió euró közvetlenül a romákat célozta; a nemzeti és az etnikai kisebbségek részére együttesen biztosított forrásból; valamint a gazdaságilag hátrányos helyzetű csoportok etnikumtól független támogatásából. E pénzeszközök roma közösségekre gyakorolt hatását azonban csak a romákat közvetlenül célzó alapok esetében lehet elfogadhatóan értékelni.

A csomag pénzügyi beszámolási folyamatának ellentmondásai gátolják a ráfordítások megfelelő követését. Az érintett szervek a források felhasználásáról saját belső elszámolási rendjük szerint számolnak be a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak, ami nehezíti a feldolgozást. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökhelyettese egy interjúban elmondta, hogy a nem kimondottan roma, de roma ügyre is fordított pénzek ellen-

⁴¹ A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság információja. *HVG*, 2002. március 16.

őrzése sokkal nehezebb, mint a nevesítetteké.⁴² A NEKH nem képes követni a pénz útját vagy kiszámítani, hányan részesültek a támogatásokból.

A civil szféra is részt vállalt a romákhoz kapcsolódó projektek kidolgozásából, bár a civil szektorból származó források szintje az utóbbi években (a nemzetközi adományozók csökkenő támogatása miatt) egyre csökkent. A civil társadalom egyes képviselői szerint a múltban bizonyos mértékű bizalmatlanság korlátozta a civil szervezetek és a kormányzat együttműködését.⁴³

2.5 A program nyilvánossága

A kormány jelentős erőfeszítéseket tett, hogy a programot megismertesse a nemzetközi közönséggel – számos angol nyelvű anyagot készítve a középtávú intézkedéscsomagról és a hosszú távú stratégia irányelveiről –, ugyanakkor kevés figyelmet fordított arra, hogy a középtávú intézkedéscsomag a magyarok körében és a roma közösségben is megfelelő nyilvánosságot kapjon. Egyes beszámolók szerint a kormánynak a középtávú intézkedéscsomag nyilvánossá tételére irányuló erőfeszítései torz képet adtak a programról, úgy ecsetelték a romákra fordított kiadásokat, hogy nem mutattak rá: a program alapvető jogokat valósít meg.⁴⁴

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal 2002 januárjában és májusában az intézkedéscsomag végrehajtásával kapcsolatos anyagokat tett közzé egy nemzetközi képviselőkhöz éppúgy, mint magyar szervezetekhez és aktivistákhoz szóló konferencia alkalmából.⁴⁵

A középtávú intézkedéscsomag a romák körében – beleértve azokat, akik a helyi kisebbségi önkormányzat tagjait – szintén alig ismert. Ezenkívül a kormány, illetve maguk a roma képviselők sem törekedtek arra, hogy tudatosítsák a roma közösségben: minden kormányzati intézkedés célja, hogy lehetővé tegye számukra alapvető – többek között az oktatáshoz, lakáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való – jogaik érvényesítését. Bár egy kisebbségi közösség sajátos szükségleteinek megelégtetéséhez lényegesek a célzott programok, külön romapolitika kialakítása paradox módon olyan képet adhat, mintha a romák kimaradnának az általános, például a szegénység enyhítését vagy az oktatás színvonalának javítását szolgáló programokból. Ismét a roma képviselőknek és a civil szer-

⁴² Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökhelyettesével, Budapest, 2002. április 14.

⁴³ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

⁴⁴ Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 256.

⁴⁵ Lásd Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference, 26 January 2002*, Budapest, 2002.

vezeteknek lehet meghatározó szerepe abban, hogy megváltoztassák ezt a képet a hatóságok, a roma közösség és a szélesebb nyilvánosság körében.

A hosszú távú program irányelveinek fogalmazásakor a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal lépéseket tett a jelenlegi program nyilvános, főként a roma közösségbeli megvitatására. Térségi konferenciákat szerveztek, amelyeken megvitták a stratégia fő célkitűzéseit, s amelyek fontos részét alkották az előkészítési folyamatnak.

2.6 A program és az Európai Unió

Az EU a csatlakozási társuláshoz kapcsolódó és rendszeres országjelentéseiben hangsúlyozta: foglalkozni kell a romák helyzetével. EU-források eddig is rendelkezésre álltak a romákkal kapcsolatos projektek számára, kivált az oktatási szektorban. Ezek felhasználása a megjelölt határidőig azonban sokszor nehézségekbe ütközött, különösen helyi szinten. Továbbá roma csoportok jelezték: a Phare támogatás bonyodalmas pályázati folyamata megnehezítette számukra, hogy Phare pénzekhez jussanak. Úgy tűnik, a finanszírozási pályázatok elbírálása folyamán nem mindig azok a szervezetek a kiválasztottak, amelyek valóban ismerik az általuk állítólag szolgált roma közösségeket, s velük kapcsolatban állnak.

A Magyarországgal 1999-ben aláírt és 2001-ben továbbfejlesztett, csatlakozási társulásról szóló megállapodás prioritásként előírja, hogy Magyarországon

javítani kell a roma kisebbség beilleszkedését ... a középtávú roma intézkedésprogram hatékonyabb megvalósításával, hatásának vizsgálatával, legfőképp kiemelve a többségi oktatás elérhetőségét, a társadalomban (és azon belül a rendőrség körében) meglévő diszkrimináció elleni fellépéssel, a foglalkoztatás támogatásával és a lakáshelyzet javításával.⁴⁶

Az Európai Bizottság rendszeres, évente készített jelentései szerint⁴⁷ Magyarország megfelel a Koppenhágában megfogalmazott politikai kritériumoknak. A jelentések kisebbségi jogokkal és kisebbségvédelemmel foglalkozó fejezetei ugyanakkor folyamatosan kiemelik, hogy a fenti eredmények mellett a magyarországi cigányság súlyos gondokkal küzd. Az 1999-es országjelentés megállapítja, hogy a megtett intézkedések ellenére a romák helyzete továbbra is nagyon nehéz, és „fokozottabb figyelmet kell fordítani a né-

⁴⁶ Európa Tanács, *Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Hungary*, Brüsszel, 2001, p. 6.

⁴⁷ Lásd Európai Bizottság, *2001 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession*, Brüsszel, 2001. Elérhető a <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/hu_en.pdf> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint). (A továbbiakban: *2001 Regular Report*.)

esség többségében élő előítéletek elleni küzdelemre”.⁴⁸ A 2001-es országjelentésben a bizottság figyelemre méltónak tartja az oktatás és a foglalkoztatás terén megtett előrelépést, de javasolja a magyar hatóságoknak, hogy hozzák létre az integrációs célkitűzések sikeres megvalósításához szükséges megfelelő struktúrákat és intézményeket, azok megvalósításába szorosan vonják be a helyi hatóságokat, és fokozzák a romák részvételét a politikaformáló folyamatokban.⁴⁹ Ezek a szempontok továbbra is érvényesek; az EU pénzügyi támogatása azonban látszólag nem mindig ugyanezen elvek szerint került odaítélésre, különösen a roma részvétel tekintetében.

Európai Unió finanszírozási források

Az Európai Unió elsősorban a Phare program keretében nyújtott támogatásokkal segíti a helyzet javítását a roma kérdés területén. Az 1999-es Országprogramban az Oktatási Minisztérium és a Szociális és Családügyi Minisztérium közös pályázata kapott támogatást hátrányos helyzetű, köztük roma fiatalok társadalmi beilleszkedésének előmozdítására. 2000-ben a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által készített Roma Társadalmi Integrációs Program nyert támogatást. A Phare finanszírozású 1999-es program folytatásaként, a 2001. évi Phare Nemzeti Program részeként jóváhagyták a roma oktatás támogatásának második szakaszát; az Oktatási Minisztérium és az Európai Unió fele-fele arányban biztosítja a teljes, 10 millió eurós (2,5 milliárd forintos) költségvetést.⁵⁰

A roma jogokkal kapcsolatos projektek az Európai Unió más programjaiban, köztük a Leonardo da Vinci programban is kaptak támogatást.⁵¹ Az EU-tól kap pénzt a Nemzeti Fejlesztési Program is, amely olyan fejletlen régiókat céloz meg, ahol a romák népes kisebbséget alkotnak.

Roma szervezetek felhívták a figyelmet: a Phare támogatás pályázati folyamata a kisebb szervezetek számára rendkívül megterhelő, s túl bonyodalmas lehet ahhoz, hogy sikerrel vegyék az akadályokat. Gyakran épp e kisebb vagy helyhez kötöttebb csoportok ismerik fel legjobban, milyen módon lehetne javítani a romák helyzetén. Az EU-nak és más nemzetközi támogatóknak biztosítaniuk kellene, hogy a válogatási folyamatból a támogatandókkal valódi kapcsolatokról, szükségleteik megértéséről bizonyosságot tevő pályázatok kerüljenek ki győztesen, továbbá hogy a helyi közösségek részt vegyenek gondjaik megfogalmazásában és a lehetséges megoldások kidolgozásában. A magától az EU-tól – kivált magyaror-

⁴⁸ 1999 Progress Report, p. 16.

⁴⁹ 2001 Regular Report, pp. 22–23.

⁵⁰ Lásd Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference, 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 42.

⁵¹ Egy angol, finn, holland és német partnerekkel 1998-ban indított antidiszkriminációs felsőoktatási projekt kapott támogatást. A megvalósításban Magyarország részéről három szervezet – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal mellett egy-egy szervezet a felsőoktatási, illetve a civil szektorból – vett részt. A program 2001-ben ért véget.

szági irodáján keresztül – érkező nagyobb mértékű támogatás segítségével a roma csoportok fokozottabban élhetnének e fontos finanszírozási lehetőségekkel.⁵²

Megfigyelhető, hogy néhány esetben vontatott a Phare pénzek kiutalása. Az 1999-es Phare programban 2001 szeptemberéig elköltendő pénzalapok egyikét sem osztották szét ugyanazon év májusáig.⁵³ Egy 2002 januárjában nemzetközi képviselők előtt tartott beszédében a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökhelyettese megállapította, hogy „általában elmondható: késik az EU-támogatások helyi felhasználása, és csaldódtságot kelt a programok megvalósítása”.⁵⁴

3. A KORMÁNYPROGRAM MEGVALÓSÍTÁSA

3.1 A program deklarált céljai

A középtávú intézkedéscsomag meghatározza az oktatás, a kultúra, a foglalkoztatás, a mezőgazdaság, a térségfejlesztés, a lakáshoz jutás, az egészségügyi ellátás, a jóléti juttatások, a diszkrimináció elleni fellépés és a kommunikáció területén elvégzendő feladatok körét. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal szerint

A középtávú intézkedéscsomagban meghatározott feladatok a romák társadalmi integrációját kívánják elősegíteni a szegregációs folyamatok erősítése nélkül. [...] A kormányzati intézkedések célja egyfelől a társadalmi esélyegyenlőtlenség enyhítése, az előítéletesség és a hátrányos megkülönböztetés megelőzése és csökkentése, másfelől a roma közösségek identitásának és kultúrájának erősítése.⁵⁵

3.2 A kormányprogram és a diszkrimináció

A magyar jog nyújt némi védelmet a diszkriminációval szemben, de a rendszer nem egységes, és a rendelkezéseknek nem tudnak érvényt szerezni. 2001 végén a kormány felállított egy új jogsegély-hálózatot, amelyen keresztül tanácsadást és képviselést kínál a diszkriminációt sérelmezőknek. A civil társadalom képviselői azonban megkérdőjelez-

⁵² OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

⁵³ EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 230.

⁵⁴ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference, 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 49.

⁵⁵ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Összefoglaló az elmúlt két év cigány kisebbséget érintő kormányzati intézkedéseiről 2000–2001*, Budapest, 2002, p. 1.

ték, hogy a hálózat pontos információkat ad a diszkriminációs panaszokról – ahogyan az igazságügy-miniszter állította. A középtávú intézkedéscsomag elismeri, hogy a diszkrimináció az élet sok területén gondot jelent, de még mindig kevés az egyenlőtlenségek felszámolására irányuló konkrét intézkedés, ezek sem eléggé átgondoltak, s keveset tesznek annak érdekében, hogy megoldást találjanak olyan, az egész rendszert érintő kérdésekre, mint az állami támogatás túlsúlya és a marginalizálódás. A megvalósítás lassabb a tervezettnél, kivált az egészségügyi és a lakás-szférában.

A középtávú intézkedéscsomag kimondja, hogy

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 45. §-ban foglaltak alapján folyamatosan vizsgálni kell a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó jogszabályok gyakorlati hatályosulását. [...] A vizsgálatok eredményei alapján a szükséges jogszabály-módosítási feladatokat el kell végezni. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a különböző szabályozási területeken a jövőbeni jogalkotás biztosítsa, illetőleg segítse elő a diszkriminációmentes gyakorlat érvényesülését.⁵⁶

Jelenleg e – meglehetősen homályosan megfogalmazott – jogi normának kellene alapot teremteni a magyar antidiszkriminációs jogszabályalkotás reformjához.⁵⁷

A magyar diszkriminációellenes jogalkotás jelenlegi rendszerét emberi jogi csoportok bírálták, mondván, hogy az meglehetősen inkoherens.⁵⁸ Kiindulópontja az Alkotmány 70/A paragrafusában megfogalmazott általános megkülönböztetés elleni rendelkezés. Ettől eltekintve szétszórta, különböző területeket (pl. munkaügy és oktatás) szabályozó törvényekben megfogalmazott antidiszkriminációs rendelkezésekből áll. A legtöbb megkülönböztetés elleni rendelkezés deklaratív jellegű, nem kapcsolódik hozzá megfelelő szankciórendszer – kivétel a Munka Törvénykönyve, amelyet számos, a megkülönböztetés tilalmát megszegő munkaadókkal szemben alkalmazható szankció erősít.⁵⁹

A médiatörvény szerint a műsorszolgáltató tevékenysége nem lehet alkalmas nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek elleni gyűlöletkeltésre, a műsorszolgáltatás nem irányulhat a kisebbségek nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, azok faji szempontokon alapuló bemutatására. Bár az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) maga is talált

⁵⁶ Középtávú intézkedéscsomag, 5.1. pont.

⁵⁷ A European Roma Rights Centre, az Interights és a Migration Policy Group közös projektje keretében elkészült a magyarországi antidiszkriminációs jogszabályalkotás átfogó elemzése. Lásd A. Kádár, L. Farkas, M. Pardavi, *Legal Analysis of National and European Anti-Discrimination Legislation: Hungary*, Brüsszel, 2002. Elérhető a <<http://www.migpolgroup.com/uploadstore/Hungary%20electronic.pdf>> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint). (A továbbiakban: *Anti-Discrimination Legislation Analysis*.)

⁵⁸ *Anti-Discrimination Legislation Analysis*, p. 7.

⁵⁹ *Anti-Discrimination Legislation Analysis*, p. 22.

vizsgálatai során olyan rádióműsorokat, amelyek sértik e passzust, nem születtek a médiatörvény e rendelkezése alapján szankciók. Tehát a vizsgálat eredményeinek nem volt semmilyen gyakorlati következménye akkor sem, ha az adásokat törvénysértőnek találták, és a médiatörvény megszabja a lehetséges bírságokat.⁶⁰

A magyar antidiszkriminációs törvényi szabályozás még nincs összhangban a faji diszkrimináció tilalmáról szóló EU irányelvvel, amelyet a közösségi jogrendszer (*acquis communautaire*) részeként át kell ültetni a hazai jogrendbe. Az irányelvben előírt szint eléréséhez a magyar jogalkotásnak orvosolnia kell az alapvető fogalmak meghatározatlanságát és az egységes szabályozás hiányát; bizonyos területeket egyáltalán nem védnek diszkriminációellenes rendelkezések. Nincs egységes szankciórendszer és a diszkriminációellenes rendelkezések betartására, szankciók kiszabására hivatott intézményi háttér. Továbbá nincs olyan rendelkezés, amelynek értelmében szervezetek bírósági eljárást kezdeményezhetnek ún. „class action” formájában.⁶¹ Korlátozott és következtelen alkalmazása miatt a bizonyítás terhének megfordítására vonatkozó elv sem éri el az EU irányelvben megkívánt szintet.⁶²

Míg a kormány nem tett lépéseket a diszkriminációellenes jogszabályok hiányosságainak kiküszöbölésére,⁶³ a kisebbségi ombudsman hivatala 2000-ben kidolgozta egy nagyrészt a faji egyenlőségről szóló EU irányelven és a gyakorlatban eredményesnek bizonyult eljárásokon alapuló diszkriminációellenes törvény tervezetét.⁶⁴ A tervezetet az Országgyűlés illetékes bizottsága végül elutasította.

2001 márciusában a diszkriminációellenes törvényhozás lehetséges megközelítéseinek vizsgálatára bizottságot állítottak fel, amely megállapította, hogy a jelenleg hatályos „ágazati szemlélet” érvényben maradhat, de folyamatosan ellenőrizni kell, hogy minden területet megfelelően lefed.⁶⁵ 2002 közepén azonban a kormány bejelentette, hogy

⁶⁰ Egy, a Pannon Rádióról szóló cikk szerint (amely a *Magyar Hírlap* 2001. október 25-i számában, „Visszavonás fenyegeti a Pannon Rádió műsorszolgáltatói engedélyét” címmel jelent meg) 2000 előtt az ORTT soha nem próbált peres úton érvényt szerezni a szankcióknak – még akkor sem, ha vizsgálata szerint az adások törvénysértést követtek el.

⁶¹ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

⁶² Lásd átfogóan *Anti-Discrimination Legislation Analysis*.

⁶³ Az igazságügy-miniszter egyértelműen kijelentette, hogy nem várható ilyen kezdeményezés. Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 223.

⁶⁴ *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. 2000. január 1. – december 31.* Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala, 2001, pp. 155–178.

⁶⁵ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference, 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 56. Az Alkotmánybíróság korábban kimondta, hogy nem alkotmányellenes az egységes antidiszkriminációs szabályozás hiánya. Lásd az Alkotmánybíróság 2000. augusztus 21-i 45/2000. határozatát.

megkezdte egy átfogó diszkriminációellenes törvény előkészítését, és a gyűlöletbeszéd elleni rendelkezések javítása érdekében vállalja más jogszabályok módosítását is.⁶⁶

Jelenleg nincs olyan szerv, amely kifejezetten az egyenlő bánásmód elvének magyarországi érvényesítésére volna jogosult és hivatott. Egyes szakértők egy független diszkriminációellenes hivatal felállítását sürgetik (felügyeletét vagy a törvényhozó, vagy a végrehajtó hatalmi ág gyakorolná), amely jogosult volna a diszkriminatív cselekmény tényének megállapítására és különböző szankciók – figyelmeztetés, bírság vagy a diszkrimináló jogi személy nevének nyilvánosságra hozása – kiszabására.⁶⁷

A Belügyminisztérium, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és az Országos Cigány Önkormányzat 2001 októberében Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózatot hozott létre.⁶⁸ A Hálózat ügyvédek legfontosabb feladata az ügyfelek szóbeli tájékoztatása, de beadványok készítésére is van lehetőségük, sőt jogi képviseletet is elláthatnak peres eljárásokban. 2002 januárjáig a Hálózathoz 196 jogsegély-kérelem érkezett, ezek közül 22 százalék vagyoni, 16 százalék igazságszolgáltatási, 13 százalék szociális ellátási, szintén 13 százalék munkaügyi kérdésekkel kapcsolatos, míg a diszkrimináció az esetek 8 százalékát képezte.⁶⁹ Végül 22 eset került bíróság elé.⁷⁰

Az Igazságügyi Minisztérium nyilvánosságot biztosít a Hálózat ingyenes szolgáltatásainak, de nem hívja fel a figyelmet egy jelentős buktatóra. Bár a per költségeit a rendszer magára vállalja, ha valaki pert indít, de veszít, a vesztes felet terhelik a költségek, amelyeket a Hálózat nem térít meg. A kockázat, hogy ilyen költségei lehetnek, sok roma ügyfelet eltántorít attól, hogy jogi úton lépjen fel a diszkrimináció ellen, és megghiúsíthatja az Igazságügyi Minisztérium azon célkitűzését, hogy adatokat gyűjtsön és feltárja a jelenlegi rendszer hiányosságait.

Bár a civil szervezetek egyetértenek, hogy a jogsegély szükséges, megkérdőjelezik a kormány azon döntését, hogy a Hálózat szolgáltatásait egyedül kívánja támogatni, és felhívják a figyelmet arra, hogy nem sáfárkodik jól a rendelkezésre álló szakmai ismeretekkel.⁷¹ Például a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), a Máság Alapítvány által működtetett civil szervezet, valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány egyaránt

⁶⁶ *Selected News on Roma, July–August 2002*, p. 4.

⁶⁷ Tóth Balázs, „*Impossibilium nulla obligatio est*”, in *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig*, Budapest: AduPrint – INDOK, 1998, pp. 95–96.

⁶⁸ Közel 30 millió forint éves költségvetéssel. Forrás: Hende Csaba sajtótájékoztatója az Igazságügyi Minisztériumban, 2001. október 12-én.

⁶⁹ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 62.

⁷⁰ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 62.

⁷¹ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

nagy számú diszkriminációs panasszal foglalkoznak. A NEKI évente kiadja a vizsgálati eredményeit részletező jelentését.⁷² Ezek a jó ideje működő, tapasztalatokkal rendelkező szervezetek a kormánynak értékes megfigyeléseket, a kisebbségi populációnak pedig szolgáltatásokat kínálhatnak – szakértelmüket jobban kellene hasznosítani.

3.2.1 Oktatás

Bár a középtávú intézkedéscsomag nem foglalkozik kifejezetten az oktatásbeli diszkriminációval, a kormány prioritásként jelölte meg az egyenlőtlenségek csökkentését e szférában. Bár egy-egy romának hasznára vált a csomag keretében biztosított ösztöndíjrendszer, a szélesebb roma közösség számára elérhető oktatás minősége továbbra is kérdéses. A romákat célzó programok látszólag nem kapcsolódnak össze az egyidejű, az iskola színvonalának javítására irányuló általános törekvésekkel. Nem foglalkoznak határozottan az osztályteremben fennmaradó negatív, előítéletes attitűdökkel, egyebek között az iskolaérettségi vizsgálat folyamán vagy a kisegítő oktatási programba sorolásnál tapasztalható diszkriminációval.

A középtávú intézkedéscsomag a romák iskolázottsági szintjének javításához kulcsként az óvodától a középiskoláig rendszeres iskolába járást jelöli meg. A csomag további fejlesztési feladatokat ruház az Oktatási Minisztériumra, amelynek egy külön törvény és a kisebbségi oktatásról szóló rendelet értelmében már vannak kötelezettségei.⁷³

A középtávú intézkedéscsomag nem részletezi az oktatás területén végzendő tevékenységeket. Az e fejezetbe foglalt általános célkitűzések azonban egy sor olyan projektet határoznak meg, amelyek révén több roma számára válik elérhetővé az oktatás és javulhat az igénybe vehető oktatás minősége. Ezek a következők:

Tanulói ösztöndíjak

A középtávú intézkedéscsomag 1.4. pontja egy fiatal romák továbbtanulását segítő ösztöndíjrendszerről rendelkezik. Az 1999–2001 időszakban összesen 232 millió forintot (kb. 928.000 eurót) fordítottak erre a programra, amelyet közvetlenül a támogatottak kaptak. Összesen 7.580 romát támogattak ilyen ösztöndíjakkal.

Az ösztöndíjak célja, hogy a felvételi feltételeknek megfelelő fiatal romák számára megteremtse az oktatási intézménybe járáshoz szükséges pénzügyi eszközöket. A Nemzeti

⁷² A *Fehér füzetet*.

⁷³ Az 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, valamint a kapcsolódó jogszabályoknak a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet értelmében végzett módosításai.

és Etnikai Kisebbségi Hivatal az ösztöndíjak odaítélésekor alkalmazandó eljárások kidolgozása céljából a 2000. év első negyedévében egyeztetéseket folytatott az Igazságügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, az Országos Cigány Önkormányzat, a Kisebbségi Közalapítvány, valamint a Cigányokért Közalapítvány képviselőinek részvételével. A célcsoportokra és a támogatás megítélésének szempontjaira vonatkozó megállapodás alapján hirdették meg a 2000/2001. tanévre szóló ösztöndíj pályázatokat.⁷⁴

Minden érdekelt egyetért, hogy a bővülő források nagy lehetőséget kínálnak a roma tanulók számára, és az oktatási szférában ez a program képezi a legjelentősebb kormányzati ráfordítást. Az egyéni ösztöndíjak közül azonban számos annyira kevés, hogy csak jelképes támogatásnak tekinthető.⁷⁵ Továbbá a program felépítése nem teszi lehetővé, hogy figyelembe vegyék a romákat az iskolától eltántorító általánosabb tényezőket (pl. a diszkriminációval kapcsolatos, nyelvi és kulturális kérdéseket). Az ösztöndíjak odaítélésekor alkalmazott szemlélet azokat támogatja, akik már túljutottak a kezdeti akadályokon és jó tanulmányi eredményeket értek el; a leszakadó tanulóknak, akiket a leginkább fenyeget a lemorzsolódás, nem kedvez ez a program.

Szakképzési program

A középtávú intézkedéscsomag az oktatásról szólva nem választja külön a szakképzést, de támogatja a „– különösen cigány – fiatalok és fiatal felnőttek szakképzettséghez jutását és foglalkoztatását”.⁷⁶ Ennek megfelelően a Phare program keretében sor került a Nemzeti Szakképzési Alap kialakítására. A teljes, közel 1 milliárd forintos összeg nagyobb hányada, kétharmada a magyar államtól származik – ellentétben a Phare program szokásos költségvállalási arányaival, ahol az Európai Unió hozzájárulásai általában nagyobb hányadot tesznek ki.

A kedvezményezettek 70 szakmában vehetnek részt szakképzési programokban.⁷⁷ Ezenkívül 14 szakképző iskola 62,5 millió forintot (kb. 250.000 eurót) kapott a műhelyfejlesztési alapból. A képzés általában 2 éves, és a résztvevők költségeik fedezésére ösztöndíjban is részesülnek.

⁷⁴ A Kisebbségi Közalapítvány az 1999/2000. tanévre összesen 673, közép- és felsőfokú oktatásban részt vevő roma fiatal számára (50,5 millió forint, kb. 202.000 euró); a Cigányokért Közalapítvány az 1999–2001 között összesen 6505 diák számára (85 millió forint, 340.000 euró); az Igazságügyi Minisztérium pedig a 2000/2001. tanévben 2.448 egyetemi-főiskolai hallgató számára biztosított ösztöndíjat.

⁷⁵ Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 231.

⁷⁶ *Középtávú intézkedéscsomag*, 1.3. pont.

⁷⁷ 2.400 roma fiatal kívánnak a programokba bevonni. A szakképesítéssel nem rendelkező fiatalokra, a hátrányos helyzetűekre, illetve a nyolc általános iskolai végzettséggel nem rendelkezőkre is vonatkozó alprojekt keretében 25 pályázatot fogadtak el, és eddig 163 képzés indult el.

A hagyományos szakképző kurzusok előtérbe helyezése miatt nem használják ki a nem iskolarendszerű oktatás alternatív formáinak és módszereinek kidolgozásából fakadó előnyöket. Továbbá a felnőttképzési rendszer összekapcsolása a kisvállalkozások indítását segítő ösztöndíj-rendszerrel lehetővé tenné, hogy a romák piacképes szakképesítéseket, gyakorlati tapasztalatokat szerezzenek. A jelenleg futó képzési programokat gyakran bírálják azért, mert olyan szakmákra képeznek, amelyek nem piacképesek.⁷⁸ Nagyobb figyelmet kell fordítani a családalapítás miatt iskolából kimaradt roma nők számára elérhető továbbtanulási lehetőségekre.

Hátrányos helyzetű tanulók kollégiumi elhelyezése

A középtávú intézkedéscsomag 1.2. pontja a középiskolás roma tanulók számára biztosított kollégiumi férőhelyek számának növeléséről rendelkezik. 1999-ben Phare támogatással két – a Gandhi Gimnáziumhoz hasonló – oktatási-képzési intézmény kialakítását vették tervbe.

A célok ma már szerényebbek: csupán két kollégiumot kívánnak építeni a hátrányos helyzetű, kivált a roma diákok elhelyezése érdekében Szolnokon és Ózdon, a Phare és az Oktatási Minisztérium támogatásával. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal szerint a kollégiumok regionális központként szolgálnak majd és további 40 diáknak biztosítanak szállást.⁷⁹ A további három diákszállóval kötött megállapodások szállást biztosítanak 50 romának, akik felsőoktatási felvételre előkészítő tanfolyamokon vesznek részt.⁸⁰

Bár javíthatja az oktatási lehetőségeket, ha szállást kínálnak olyan roma diákoknak, akik megfelelő anyagi háttér nélkül nem járhatnak iskolába, nem világos, megkérdezték-e a romákat, amikor a projekt eredeti céljainak mérsékléséről döntöttek. Kutatómunka szükséges annak megállapításához, hogyan fogadják a roma közösségek a projektet, s vajon a projekt valóban azt nyújtja-e, amire szükségük van.

A kiegészítő iskolába járó gyermekek között a romák aránya országosan 60 százalék, de ez az arány Kelet-Magyarországon meghaladja a 80 százalékot is. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek a speciális tantervű intézmények általában nem segítik elő a többségi oktatáshoz való felzárkózást, inkább növelik a meglévő oktatási különbségeket. Becslések szerint több mint 150 magyarországi iskolában működnek speciális roma osztályok. Az utóbbi években a gyermekek speciális osztályokba irányítására vonatkozó jogi szabályozás szigorodott, és a tanuló „speciális státusa” bármikor felülvizsgálható.⁸¹

⁷⁸ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

⁷⁹ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal válogatása a romákkal kapcsolatos hírekből, 2001. augusztus–szeptember.

⁸⁰ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal válogatása a romákkal kapcsolatos hírekből, 2001. augusztus–szeptember.

⁸¹ *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának éves jelentése, 2002.*

A gyakorlatban azonban ritkán vizsgálják felül a „speciális státust”, s a gyerekek alig-alig kerülnek ki e programokból. A diszkrimináció és a megfelelő szankciók pontos meghatározásának hiánya gátolja ilyen helyzetben a jogorvoslatot. Megelőző intézkedésként javítani kell a kötelező beiskoláztatás során a minősítő bizottságok és a romák kapcsolatát. Az iskolaérettségi vizsgálatot úgy kell átalakítani, hogy minél több iskoláskort elérő gyerek kezdhesse meg tanulmányait a normál, integrált iskolarendszerben, és ahol indokolt, fejlesztő programok álljanak rendelkezésre.

A 2000/2001. tanév költségvetésének készítésekor bekerült a költségvetési törvénybe egy kiegészítő keret, amely az összes hátrányos helyzetű gyerek, ezen belül a romák segítésére szolgál. A 2000-es reformokat megelőzően a jelenlegi finanszírozási rendszer strukturális hibái épp arra ösztönözték az iskolákat, hogy a romákat „felzárkóztató” osztályokba irányítsák.⁸² Az iskolák roma kisegítő osztályok és kisebbségi oktatás után egyaránt kaphatnak támogatást.⁸³ Bár az iskolák már nem kapnak a kisebbségi oktatásnál nagyobb összegű támogatást kisegítő programokra, továbbra is részesülhetnek állami támogatásban, ha a roma diákoknak kisebbségi oktatás helyett „felzárkóztató” osztályokat szerveznek,⁸⁴ ezért sok helyen még mindig ez a gyakorlat.

Továbbá a normatív finanszírozástól eltérően a speciális oktatási programok finanszírozása pályázati úton történik, bár alig végeztek kutatómunkát az eredményes programok kiválasztása érdekében, és hiányoznak a pályázatok elbírálásának vagy a minőségbiztosításnak és a projektek értékelésének feltételei, normái.⁸⁵ Szakemberek szerint e programoknak célzott és folyamatos finanszírozást kell biztosítani, amelyet a pályázati rendszer nem tesz lehetővé.⁸⁶ A programok tartós működtetésének sokszor a politikai feltételei is hiányoznak: egy-egy kormányváltás után évek óta működő projektek megszakadnak, mások átalakulnak, vagy éppen teljesen új, a korábbiaktól független projektek indulnak politikai ciklusonként – mindez gyengíti a programok hatékonyságát.

⁸² Lásd EBESZ, *Report on the Situation of Roma*, pp. 74–75; Human Rights Watch, *Rights Denied: the Roma of Hungary*, 1996, pp. 67–72; EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, pp. 226–227.

⁸³ A cigány kisebbségi oktatás keretében a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény szerint a programban részt vevő minden gyermek után 2001-ben 29.000 forint, 2002-ben 33.000 forint kiegészítő hozzájárulás jár. Az általános iskolai napközis foglalkozásra, a hátrányos helyzetű tanulók felkészítését segítő foglalkozásokra a költségvetési törvény szerint 2001-ben 15.000 forint/fő, 2002-ben 17.000 forint/fő kiegészítő hozzájárulás fordítható. Ez az összeg nem igényelhető, ha a tanuló cigány kisebbségi oktatás keretében vesz részt speciális oktatásban.

⁸⁴ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

⁸⁵ Radó Péter, in *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*, 9–10. fejezet.

⁸⁶ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

Az utóbbi évtizedek kutatásai pedig egyre inkább azt bizonyítják, hogy a különböző társadalmi háttérű gyermekek iskolai sikerességének megteremtése szempontjából az oktatás minőségének fejlesztése a legmeghatározóbb tényező.⁸⁷ Míg a közoktatás általános rendszerét egyre inkább a minőségbiztosítás szempontja jellemzi, a romák oktatásából ez szinte teljesen kimarad, ennek érdekében semmiféle mérési és értékelési rendszer nem született. Látszólag nem kapcsolódik egymáshoz a színvonal általános javítása és külön a romák lehetőségeinek javítása; egy integráltabb szemlélet minden tanulónak kedvezne.

A középtávú intézkedéscsomag nem foglalkozik olyan alapvető problémákkal, mint az oktatási intézményekben tapasztalható diszkrimináció és a pedagógusok romákkal kapcsolatos ismereteinek, szükségleteikkel szembeni érzékenységének fejlesztését célzó támogatás hiánya. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2001 novemberében hozta nyilvánosságra azokat a vizsgálati adatokat, amelyek szerint a tanárképző főiskolákon végzős hallgatók 38,5 százaléka enyhén előítéletes a roma kisebbséggel szemben, ugyanakkor 14 százaléka – nagyjából minden hetedik diák – megrögzötten előítéletes, vagyis kifejezetten rasszista.⁸⁸ Egy korábbi vizsgálat műszaki és tanárképző főiskolások körében mutatta ki, hogy a leendő műszaki középkaderek és tanárok több mint 80 százaléka elutasítja, hogy roma származású kollégával dolgozzon együtt.⁸⁹

Az oktatási jogok miniszteri biztosa elismeri, hogy van diszkrimináció, és lehetőség szerint tenni is próbál ellene. Néhány alkalommal indokoltnak látta a beavatkozást: többek között fellépett a szegregációs oktatás ellen, vizsgálatot kezdeményezett a rasszista hangvételű tankönyvek ügyében, és megszólalt a kilakoltatott gyermekes családok kapcsán. A kisebbségi ombudsman is foglalkozik az iskolarendszerrel kapcsolatos panaszokkal; 2002-es jelentésében rámutat, hogy a cigány gyermekek oktatási hátrányai és az ezzel összefüggő diszkriminációs esetek száma nem csökkent.⁹⁰

A pedagógus szakmabeli előítéletek leküzdésének igénye megjelenik a hosszú távú stratégia előkészítő dokumentumaiban is, amelyek leszögezik, hogy a pedagógusképzésnek magában kell foglalnia ismereteket „a hátrányos megkülönböztetés tartalmáról, formáiról, azok orvoslásának lehetőségéről, az előítéletesség felismeréséről és elkerülésének módszereiről”.⁹¹ Pozitív fejlemény lesz, ha kidolgozásra kerülnek az e cél elérését szolgáló konkrét intézkedések.

⁸⁷ Radó Péter, in *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*, 9–10. fejezet.

⁸⁸ *Magyar Hírlap*, 2001. november 28.

⁸⁹ Horváth Ágnes – Marián Béla – Szabó Ildikó, *Főiskolások állampolgári kultúrája. Empirikus vizsgálat két kecskeméti főiskola hallgatói körében*. MTA PTI Etnoregionális Kutatóközpont, 1997. Munkafüzetek 14, pp. 1–40.

⁹⁰ *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa éves jelentése, 2002*.

⁹¹ *A hosszú távú roma stratégia irányelvei*, p. 15.

3.2.2 Foglalkoztatás

A középtávú intézkedéscsomag – a romák foglalkoztatási központokban való alkalmazására vonatkozó rendelkezések és a romák földhöz jutását segítő intézkedések elfogadása ellenére – eddig elsősorban közmunka projekteken keresztül közelítette meg a nagy mértékű roma munkanélküliség problémáját. Bár a projektek néhány romának álláslehetőséget nyújtottak, joggal bírálhatók, mert gyakorlatilag nem kínálnak tartós foglalkoztatási lehetőségeket, illetve nem veszik figyelembe a roma munkanélküliséget érintő rendszer- és intézményi tényezőket. Ugyanakkor a romák földhöz juttatását lehetővé tevő földtörvény-reform késedelme lassította a mezőgazdasági programok megvalósítását.

A középtávú intézkedéscsomag 3. szakaszában megfogalmazott célja, hogy növelje a hátrányos helyzetű, ezen belül a cigány lakosság foglalkoztatási és munkaerő-piaci esélyeit. A programban megfogalmazódnak tűzoltászerű intézkedések, melyek a romák drámai mértékű munkahelyvesztését kívánják ellensúlyozni, például közmunkák és közhasznú munkák biztosítása, szociális földprogramok, területfejlesztési programok, valamint egyéb, a tartós munkanélküliség csökkentésére irányuló programok révén. A csomag kiemeli a regionális- és területfejlesztési lépések fontosságát, de ennek tényleges tartalma homályban marad. A megvalósítást a gazdasági, valamint a szociális és családügyi miniszterek feladatául, 1999. december 31. határidővel jelölte meg.

A csomag intézkedéseinek egyike sem irányul kifejezetten a foglalkoztatásbeli megkülönböztetésre. Bár megemlíti a pozitív diszkrimináció fontosságát a munkahelyeken és a munkavállalás elősegítésében, ennek eszközeiről nem szól, s máig nem fogalmazódtak meg ezzel kapcsolatos intézkedések. A Munka Törvénykönyvét 2001 júliusában úgy módosították, hogy bővüljön a diszkriminációellenes rendelkezések köre és tartalmazzon a munkaviszony létesítését megelőző vagy elősegítő eljárásokat vagy irányelveket, kiterjesztve a védelmet a felvételi eljárásokra.⁹² A foglalkoztatási diszkrimináció azonban legtöbbször nehezen bizonyítható, és a bizonyítást még tovább nehezíti az etnikai adatokat tartalmazó nyilvántartások vagy statisztikák vezetésének tilalma.

Az intézkedéscsomag 3.1.2 pontja előírja, hogy a már működő foglalkoztatási programok tapasztalatainak összegzésével tájékoztató füzetet kell készíteni. Ez a sikeres kezdeményezések megsokszorozására hivatott füzet máig nem készült el.

Közmunka projektek

A végrehajtás fontos vonatkozása a helyi szintű közmunka programokról szóló 3.1.6. pontban található. A tartósan munkanélküliek foglalkoztatási esélyeinek javítása érdekében számos közmunka program szervezésére került sor, a térségfejlesztési programokkal összehangolt formában.

⁹² *Anti-Discrimination Legislation Analysis*, p. 21.

1999-ben és 2000-ben a kormány 2 milliárd forintot (kb. 8,1 millió eurót) biztosított közmunka programokra. A becült adatok alapján a közmunka programokban részt vevő cigány származású foglalkoztatottak aránya 40 százalék. A Munkaerőpiaci Alap Foglalkoztatási Alaprészből finanszírozott közhasznú-munka programok kiemelt támogatására a megyei munkaügyi szervezetek 7,7 milliárd forintot különítettek el, amely a rendelkezésükre álló pénzeszközök 30 százalékát teszi ki. Gyakorlatilag 10 százalékra becsülhető a roma kedvezményezettek aránya.⁹³

A települési vagy kisebbségi önkormányzatok, valamint roma civil szervezetek által szervezett közhasznú foglalkoztatás kiemelt támogatására is van lehetőség. A Munkaerőpiaci Alap a 2000. évben mintegy 6,8 milliárd forintot (27,2 millió eurót) adott át a települési önkormányzatoknak, ami további lehetőséget teremt a segélyezettek átmeneti közcélú foglalkoztatásának biztosítására.

A regionális munkaerő-fejlesztő központok kiemelt figyelmet fordítanak a közmunka programokhoz kapcsolódó képzések folytatására. A képző központok szoros kapcsolatot építhetnek ki a helyi és regionális cigány szervezetekkel, a megyei és országos kisebbségi önkormányzati képviselőkkel. 1999-ben a képzési programok keretében kiutalt 106,3 millió forint (kb. 430.000 euró) 4-5 ezer fő – köztük mintegy 30 százalékos arányban cigány származású munkanélküli – részvételét biztosította. A 2000. évben hasonló nagyságrendű program indult. A képzést követő kérdőíves nyomon követés alapján az elhelyezkedési arány ezekben az esetekben a tapasztalatok szerint 80 százalékos volt.⁹⁴ A romák hozzávetőlegesen a rendelkezésre álló források 40 százalékát kapták a Szociális és Családügyi Minisztérium közmunka programjaiban. Az intézkedéscsomag szerint a programok megvalósulását – a helyi roma kisebbségi önkormányzat és más képviseleti szervezetek bevonásával – évente értékelni kell.⁹⁵

Mivel a közmunkák finanszírozására rendelkezésre álló források szűkösek, szinte sehol nincs lehetőség e munkalehetőségek folyamatos elérésére. Folyamatos közmunkákat – megfelelő állami finanszírozás mellett – akár az önkormányzatok, akár a civil szervezetek biztosíthatnának, de be lehetne vonni a munkanélküli romákat az olyan állami beruházásokba is, mint az autópálya-építés vagy más nagyszabású projektek. A figyelmet inkább a kevésbé bizonytalan foglalkoztatási forrásokra kellene fordítani, leginkább azokra, amelyek nem táplálják annyira a kormányzati segítségtől való passzív függést, mint a közmunka projektek.⁹⁶ A családi jövedelemszerzést és önfenntartást segítő prog-

⁹³ *Jelentés a 2001. évi végrehajtásról*, pp. 17–19.

⁹⁴ *Jelentés a 2001. évi végrehajtásról*, pp. 17–19.

⁹⁵ *Középtávú intézkedéscsomag*, 3.1.3. pont.

⁹⁶ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

ramok esetében adókedvezményeket is adhatna az állam, valamint a roma közösségekre is kiterjeszhetnék az kisvállalkozói inkubátorházak kísérletét.⁹⁷

A hosszú távú stratégia vitaanyaga hangsúlyozza, hogy továbbra is fontosak a szakképzetlenek és alacsony végzettségűek számára jövedelemforrást biztosító közmunka projektek. A vitaanyag ugyanakkor kiemeli, hogy más ágazatokban is ösztönzőket kell teremteni a romák foglalkoztatására, és a különböző iparágakban nagyobb arányú foglalkoztatás elérésének lehetséges eszközeként a munkaadóknak és képzéssel foglalkozóknak kínált pénzügyi kedvezményeket, valamint a roma vállalkozásoknak nyújtott kamatmentes visszatérítendő támogatásokat említi.⁹⁸

A középtávú intézkedéscsomag 3.1.1 pontja értelmében a megyei munkaügyi központok és a cigány kisebbségi önkormányzatok között helyi megállapodások megkötésére van szükség, és a munkaügyi központokban lehetőség van további roma munkahelyek kialakítására. A Szociális és Családügyi Minisztérium szerint a munkaügyi központokban mára általánossá váltak a cigány szervezetekkel, kisebbségi önkormányzatokkal kötött együttműködési megállapodások. A megállapodás szerinti programok keretében közösségfejlesztő, munkaszervező asszisztenseket, szociális munkásokat is képeztek. E megállapodások több megyében elősegítették a munkaügyi szervezet által egyházi betegápolók, szociális gondozók és cigány vállalkozók számára szervezett képzési programok kidolgozását.

A középtávú intézkedéscsomag különféle intézkedéseket határoz meg, amelyek a romákat agrártevékenységekben való részvételre ösztönözhetik.⁹⁹ A 3.2.1 pontjában leírt szociális földprogram felelőseként a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot, a Szociális és Családügyi Minisztériumot, valamint a Miniszterelnöki Hivatalt jelölte meg. Feladatuk kidolgozni annak feltételeit, hogy az állami tulajdonban maradt művelhető területeket bevonhassák a szociális földalapba, amely később átruházható települési önkormányzatokra, hogy azok bérbe adják a művelésére felkészült roma családoknak. A szociális földprogram azonban a földtörvény függvénye volt, amelynek elfogadására csak 2001 végén került sor, így a megvalósítás is késik. 2001-ben 260 millió forintot (több mint 1 millió eurót) költöttek a szociális földprogramra, ennek 40-50 százalékát romák kapták.

Bár az intézkedéscsomag 3.1.6. pontjának megfelelően jelenleg is működnek különböző programok, amelyek főleg a hátrányos helyzetű térségekben élőknek adnak munkát, valójában csak néhány családot, illetve települést érintenek. A programok általában az „önálló családi gazdaságbeli” vagy háztáji állattartásra és termelői tevékenységekre korlá-

⁹⁷ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

⁹⁸ *A hosszú távú roma stratégia irányelvei*, pp. 17–18.

⁹⁹ *Középtávú intézkedéscsomag*, 3.2. pont.

tozódnak. A program másik támogatója a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MCKA), amely főképp a termelői tevékenység támogatására szorítkozik.

A középtávú intézkedéscsomag mellett a kormány az Országos Foglalkoztatási Közalapítványon keresztül is végrehajtott foglalkoztatási programokat, amelyekből romák és nem romák egyaránt részesülhetnek. Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány kormányzati szerv, amely foglalkoztatáspolitikai modellek és programok kialakításával, fejlesztésével, illetve különféle régiókból származó programok megvalósításával foglalkozik.¹⁰⁰ Fő távlati célja, hogy a foglalkoztathatóság a munkanélküliek körében javuljon, illetve hogy a munkanélküliek száma csökkenjen, a munkahelyeké pedig nőjön. Célcsoportját főképp azok a romák alkotják, akik nem rendelkeznek megfelelő végzettséggel és alacsony képzettségűek.

A Közalapítvány tevékenységeiben részt vevő romák aránya általában 30–40 százalék. A programok fő célja, hogy a munkanélküliek munkaerőpiaci visszailleszkedését képzéssel és közösségi vállalkozási projektekkel segítsék. Ezen belül roma foglalkoztatási projektje keretében 300–320 roma vállalkozó kapott támogatást közösségi szervezeteken keresztül.¹⁰¹

3.2.3 Lakáshoz jutás, egyéb javak és szolgáltatások

A középtávú intézkedéscsomag nem részletezi a lakáshoz, szálláshoz jutás kérdését; középpontjában a szegényes lakás- és infrastrukturális feltételekből eredő egészségügyi-higiénés problémák állnak. A konkrét célok tekintetében az intézkedéscsomag vizsgálatot ír elő a probléma kiterjedésének vizsgálata céljából, amelynek alapján „programot kell készíteni megvalósíthatósági tanulmánnyal és részletes finanszírozási ütemtervvel” a nyomortelepek feltételeinek javítása érdekében és „azok infrastruktúrájának, intézményeinek fejlesztésére, az ivóvíz ellátási problémák műszaki megoldására.”¹⁰² A vizsgálatot terv szerint 1999 végén kellett volna befejezni, de 2002 augusztusáig ez nem történt meg.

A középtávú intézkedéscsomag 4.4. pontjának előírása ellenére a Tárcaközi Bizottság mindeztidáig nem értékelte az Országos Cigány Önkormányzat és a Jóléti Szolgálat Alapítvány által 1996-ban indított szociális lakásépítési programot. Az OCÖ által alapított

¹⁰⁰ A roma foglalkoztatás elősegítésén kívül feladata többek között az is, hogy különböző programokkal, módszerekkel csökkentse a munkanélküliséget általában.

¹⁰¹ Beszélgetés Nemoda Istvánval, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.

¹⁰² *Középtávú intézkedéscsomag*, 4.3. pont. Ezen intézkedések végrehajtása – a települési önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek bevonásával – a földművelési és vidékfejlesztési, a belügy-, az egészségügyi, a gazdasági, a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének a feladata.

Szociális Építő Kht. két részletben negyvenmillió forintot kapott az államtól, hogy 250 szegény család lakásépítésénél kiváltsa a kedvezményhez szükséges egyharmad résznyi önerőt. A program befejezésének határidejét azóta többször is módosították, a lakások azonban ekkor sem készültek el a tervezett időpontig. Máig nem tettek közzé megbízható információkat arról, hány házat fejeztek be valójában.

Ennek dacára 2001 januárjában a kormány a romákra is kiterjesztette lakásépítési programját, 1,1 millió eurót különítve el a feladatra. Ezt követően 2001 májusában az Országos Cigány Önkormányzat együttműködési megállapodást írt alá a Gazdasági Minisztériummal a projekt végrehajtásáról.¹⁰³ A megállapodás feltételei szerint a házépítéshez a területet – a közművek bekötésével együtt – a települési önkormányzat biztosítja, a szegény roma családok munkájukkal járulnak a projekthez, a cigány önkormányzat pedig segít kiválasztani a kedvezményezetteket.¹⁰⁴ A roma családok részvételének feltételei között szerepel, hogy gyermekük iskolába járjon, és legalább az egyik szülő rendelkezzen munkával vagy vegyen részt valamilyen közösségi-szolgáltató munka programban. Ez a második megkötés azonban épp a legrászorultabb cigány családokat zárja ki a lakáshoz jutás lehetőségéből.¹⁰⁵ Továbbá késik a program megvalósítása, mivel a Minisztérium és az Országos Cigány Önkormányzat nem tudta elkölteni a 2001. évre elkülönített 300 millió forintot (kb. 1,2 millió eurót).

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa megállapítja: a hozzá forduló panaszosok mindegyikére jellemző, hogy hatékony állami támogatás hiányában saját otthon megteremtésére képtelen, de sok esetben lakása fenntartása is megoldhatatlan problémát jelent.¹⁰⁶ A megoldást nehezíti, hogy az elmúlt években az önkormányzati lakásállomány jelentéktelenre zsugorodott, új lakások nem vagy alig épültek. A Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium becslése szerint 13 ezer új lakásra lenne szükség ahhoz, hogy eleget tegyenek a gettóban élő összes család igényeinek.¹⁰⁷ Roma jogvédők és civil szervezetek rámutattak, hogy a jelenlegi lakáspolitikai papíron ugyan biztosít kedvezményeket, de eddig nem mutatott fel tényleges eredményeket.¹⁰⁸ A lakásválság megoldásának első fontos lépése lehetne egy részletesen kidolgozott szegénységellenes politika, különösen a romák számára, akiket aránytalanul nagy mértékben érint.

¹⁰³ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 36.

¹⁰⁴ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 36.

¹⁰⁵ Lásd *Népszabadság*, 2002. január 26.

¹⁰⁶ *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának éves jelentése, 2002.*

¹⁰⁷ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

¹⁰⁸ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

A 2000 májusában megalkotott, önkényes lakásfoglalók ellen irányuló jogszabálymódosítás miatt a kilakoltatások száma továbbra is nagy.¹⁰⁹ E módosítások azt követően váltak hatályossá, hogy a középtávú intézkedéscsomag kötelezettséget vállalt „a hátrányos helyzetű rétegek – ezen belül a cigányság – lakásproblémáinak megoldását segítő” programok továbbfejlesztésére.¹¹⁰ A lakásjog egyszerű módosításával lehetővé válna azon lakók helyzetének szabályozása, akik lakásukért bérleti szerződés hiányában húsz éve használati díjat fizetnek az önkormányzatnak, s így jelentős mértékben csökkenthető volna a kilakoltatások száma. Ha a gyermekes családok kilakoltatási tilalmának érvényt lehetne szerezni, megakadályozhatók lennének az olyan nagy nyilvánosságot kapott esetek, amelyek például 2001 novemberében¹¹¹ vagy 2002 májusában¹¹² történtek Budapesten.

Magántulajdonossal, egy észak-magyarországi vendéglőssel szemben először 2002 júniusában hoztak elmarasztaló ítéletet, mert megtagadta romák kiszolgálását. A tulajdonosra 100.000 forint (kb. 400 euró) bírságot róttak ki.¹¹³

3.2.4 Egészségügyi ellátás, egyéb javak és szolgáltatások

A középtávú intézkedéscsomag közegészségügyről szóló része kevés konkrét végrehajtandó intézkedést fogalmaz meg. Bár a roma egészségállapot-mutatók kedvezőtlenebbek, mint a magyar népesség többi része esetében, nincs elég adat annak megállapításához, hogy az egyenlőtlenségek a rendszer általános hibáiból vagy faji megkülönböztetésből erednek-e. A nemrégiben bevezetett vagy jelenleg kidolgozás alatt lévő programok – a csomag 4.2. pontjának megfelelően – főként megelőző ellátás keretében tervezik célba venni a cigányságot, rámutatva, hogy a szűrővizsgálatok bővítése és más megelőző intézkedések szükségesek.

Az intézkedéscsomag értelmében először is kutatási programot kell indítani „a cigány lakosság egészségi állapot-mutatóiról, az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények és az érintett lakosság kapcsolatáról”,¹¹⁴ majd e vizsgálat alapján részletes stratégiát kell kidolgozni. Ennek megfelelően az Egészségügyi Minisztérium egy általános felmérés eredményeire alapozott, amelyre 2000–2001-ben került sor 1200 család, köztük sok

¹⁰⁹ Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 234.

¹¹⁰ *Középtávú intézkedéscsomag*, 4.4. pont.

¹¹¹ *Népszava*, 2001. november 14.

¹¹² A Roma Sajtóközpont hírei, 2002. június 13.

¹¹³ „Bar Owner in Hungary Fined for Refusing to Serve Roma”, in RFE/RL *Newsline*, 2002. július 3.

¹¹⁴ *Középtávú intézkedéscsomag*, 4.1. pont.

roma önkéntes részvételével.¹¹⁵ Az egyszeri adatgyűjtés miatt azonban csak korlátozott következtetéseket lehet levonni. Követéses eljárás, a válaszadók hosszabb időtartamra kiterjedő követése nemcsak a mindenkori egészségi állapot meghatározásához lenne szükséges, hanem mert így lehetne tesztelni, vajon az ellátó rendszerben bevezetendő intézkedésmódosítások javítják-e a romák helyzetét.¹¹⁶

További egészségügyi intézkedések

Az intézkedéscsomag ezen túl nem részletez konkrét intézkedéseket vagy tevékenységeket a romák egészségi állapotának javítása érdekében. Az Egészségügyi Minisztérium azonban számos kezdeményezést dolgozott ki, s általános népegészségügyi programjába foglalta a roma közösségek szükségleteit.

Továbbképzésben jelenleg minden egészségügyi dolgozó részt vehet, de különösen ajánlott azoknak, akik olyan településeken dolgoznak, amelyek lakosai halmozottan hátrányos helyzetűek.¹¹⁷ Az első szakaszban 2.700 védőnő vett részt minden megyéből ilyen továbbképző programban, amelynek középpontjában a hátrányos helyzetű lakossági csoportok konkrét problémáinak, köztük a negatív attitűdöknek és előítéleteknek a megismerése állt. A képzés során helyi cigány vezetők tartottak előadásokat, vezettek beszélgetéseket, és bemutatták más térségek sikeres programjait. Sárospatakon húsz egészségügyi dolgozó vett részt egy kísérleti képzésben, hogy felkészüljenek a különösen rossz egészségügyi állapotú településeken élő romák körében végzendő munkára.

Az (egészségügyi, szociális) „segéd-egészségőr” szerepkör kialakítása most van az OKJ minősítés szakaszában. A segéd-egészségőröket a tervek szerint az önkormányzatok fogják alkalmazni, és a munkaügyi központok is közreműködnek a programban. Fontos szerepük lehet mind a romák egészségügyi-szociális ellátásának, mind a közszolgálati szakemberek helyzetismeretének javításában.

Tervezik az egészségházak hálózatának kialakítását is már működő (pl. a Köröm községben felállított) mintaházak alapján. Ezek a központok korszerű egészséggel kapcsolatos, higiénés, főzési ismerteket hivatottak átadni az ezen és más, kapcsolódó témákban szervezett tanfolyamok keretében.¹¹⁸

A roma közösségek egészségügyi körülményeinek javítását célzó hosszabb távú stratégia kidolgozása jelenleg folyik: eddig társadalmi és regionális vitákra került sor, a zárójelentés elkészítése a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal feladata. A stratégiát több szakértővel közösen dolgozták ki, konkrét távlati kérdésekben próbáltak megállapodni. Az

¹¹⁵ Az Egészségügyi Minisztérium a jövőben közzéteszi a felmérés eredményeit.

¹¹⁶ Beszélgetés az Egészségügyi Minisztérium dolgozóival, Budapest, 2002. április 22.

¹¹⁷ Egészségügyi Minisztérium, *Egészséges nemzetért*, 2001. július 9., 7. fejezet, 4. akció.

¹¹⁸ Egészségügyi Minisztérium, *Egészséges nemzetért*, 7. fejezet, 6. akció.

egyeztetés során kiemelt hangsúlyt kapott, hogy a roma lakosság számára elérhető kell legyen a rendszeres egészségállapot-szűrés. Javasolták, hogy családsegítők és szociális munkások bevonásával tájékoztassák a roma közösségeket az igénybe vehető forrásokról. A helyi programok megvalósításában várhatóan központ szerepe lesz a házi orvosoknak, és fontos szerep jut majd a védőnőknek is.

Helyi szinten pályázati úton fogják a pénzeket elosztani a helyi szervezetek és intézmények által a népegészségügyi program alfejezeteinek megfelelően kidolgozott programok között. Folyik továbbá egy monitoring és egy statisztikai rendszer kialakítása, a pályázati rendszer kidolgozása, valamint a Tárcaközi Bizottság vizsgálja, hogyan segíthet a szervezeteknek a pályázatkészítés során.

Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat külön alprogramban foglalkozik a romákkal, ám ez még csak előkészítő szakaszban van. A program munkatársai kiválasztott településeken anyaggyűjtést végeztek a romák körében: a kérdőíveken közel 90, a higiénéiára, egzisztenciális kérdésekre vonatkozó pont szerepelt.¹¹⁹

Az EU 2000. évi jelentésében igen kritikusan fogalmaz a magyarországi romák egészségállapotáról,¹²⁰ és 2000-ben Phare-alapokat bocsátott rendelkezésre az elszigetelt roma települések infrastruktúrájának fejlesztését célzó kísérleti programok indításához.¹²¹ A programok eredményeiről, megvalósításuk tanulságairól azonban nem adtak tájékoztatást.

Diszkrimináció a szociális ellátásban

Diszkriminációról számolnak be a szociális juttatások terén is, amikor például az önkormányzatok önkényesen megvonják a támogatásokat vagy indokolatlanul késleltetik az azokhoz kapcsolódó kérvények elbírálását. A jogvédők tapasztalatai szerint az önkormányzatokat nem ellenőrzik eléggé, és visszaéléseikkel szemben korlátozott a jogorvoslat lehetősége. Sem a középtávú intézkedéscsomag, sem a hosszú távú stratégia előkészítő anyaga nem foglalkozik e kérdésekkel.

3.2.5 Igazságszolgáltatási rendszer

A középtávú intézkedéscsomag kevés figyelmet szentel az igazságszolgáltatási rendszerben jelentkező diszkriminációnak, bár a diszkrimináció tetten érhető a büntetőjogi bí-

¹¹⁹ *Origo*, 2001. november 20.

¹²⁰ Európai Bizottság, 2000 *Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession*.

¹²¹ DG Enlargement Information Unit, *EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, 2002. május, p. 10.

ráskodásban: a romákat gyakran szigorúbb ítélettel sújtják, mint az ugyanolyan bűncselekményt elkövető nem romákat.¹²²

A Belügyminisztérium támogatásával több helyi konfliktuskezelő irodát és programot alakítottak ki, továbbá az Igazságügyi Minisztérium a romák számára ingyenes jogi tanácsadást biztosít. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által indított Phare Roma Integrációs Program második alprojektje a kifejezetten roma jogvédő irodáknak nyújt segítséget, támogatja a regionális diszkriminációellenes képzési programokat és forrásokat biztosít az irodák szakmai színvonalának erősítéséhez (lásd a fenti 3.2 részt).

Az Országos Cigány Önkormányzat a Belügyminisztériummal és az Országos Rendőrfőkapitánysággal is megállapodást kötött; e megállapodások értelmében a roma kultúra elemeit bevezették a rendőrképzésbe, és tervezik egy olyan program elindítását, amely a roma fiatalokat arra ösztönözné, hogy a rendőri erőkhöz csatlakozzanak.¹²³ Mindezek ellenére továbbra sem megoldott a rendőrök kellő felkészítése és képzése a romákkal való korrekt, jogszerű és előítéletmentes érintkezésre.

3.3 Faji indíttatású erőszak elleni védelem

Sem a középtávú intézkedéscsomag, sem a hosszú távú stratégia előkészítő anyagai nem szólnak a faji indíttatású erőszakról. Ennek ellenére bőséggel találhatunk bizonyítékot arra, hogy a faji indíttatású erőszak súlyos probléma.

A középtávú intézkedéscsomag ugyanakkor foglalkozik a rendőri túlkapasok kérdésével: 5.2 pontja rámutat, hogy „Folyamatosan figyelemmel kell kísérni a cigány kisebbséghez tartozókkal kapcsolatos rendőri magatartás jogszerűségét.”¹²⁴ A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság köteles e kérdéstről évente tájékoztatót és a megoldásokra vonatkozó cselekvési tervet készíteni. 2002 augusztusáig nem készült cselekvési terv, s nem adtak ki éves beszámolókat sem.

A romákkal szembeni rendőri erőszak jól dokumentálható. 2000-ben növekedett a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztossaihoz együttesen beérkezett, a jogszerűtlen rendőri intézkedések miatti panaszok szá-

¹²² „Ellentmondó adatok a rendőri brutalitásról”, in *Magyar Hírlap*, április 9.

¹²³ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Roma Policy in Hungary: International Conference 26 January 2002*, Budapest, 2002, p. 35.

¹²⁴ *Középtávú intézkedéscsomag*, 5.2

ma. A beadott panaszok közül mindössze körülbelül 30 százalék jutott bírói szakaszba, míg 70 százalékban nem kezdődött vizsgálat.¹²⁵ Sok eset még függőben van.

Egy 1997-ben rendőrök körében végzett felmérés szerint a rendőrök 10 százaléka raszszistának nevezhető, ami teljes elutasításban, ellenségességben és a tolerancia hiányában nyilvánult meg.¹²⁶ Kisebb mértékű ellenséges érzület mutatkozott a rendőrök előítéletesnek nevezhető másik 27 százalékánál. A középtávú intézkedéscsomag 5.3 pontja úgy rendelkezik, hogy „A rendészeti szervek graduális és posztgraduális képzésében – a diszkriminációmentes, humánus szolgáltatásnyújtás érdekében – a cigányságra vonatkozó társadalomtörténeti, kulturális, szociológiai stb. ismereteket a gyakorlati alkalmazás szintjén kell oktatni”. A rendőrök a roma kultúrával kapcsolatos speciális képzésben részesültek annak érdekében, hogy csökkenjen a túlkapások száma, és szorgalmazzák roma rendőrök munkába állását. A Külügyminisztériumban készült Közösségi Vívmányok Átvételének Nemzeti Programja szerint „A tantárgy anyagában kiemelt helyet kap a kisebbségi és etnikai kérdés történeti alakulása és helyzete Magyarországon, és ezen belül a cigányság történeti gyökerei, hagyományai, mai szociális és társadalmi helyzete, valamint a kormányzati törekvések a többszörösen hátrányos helyzet leküzdésére, a társadalmi integráció elősegítésére.”¹²⁷

A romákkal szembeni atrocitások száma ennek ellenére nem csökkent, inkább növekedett. Az EU 2001-es rendszeres jelentése szerint a rendőrök gyakran korrupcióval gyanúsíthatók és gyakori túlkapásokkal vádolhatók.¹²⁸ Különösen a nemzetközi emberi jogi szervezetek számoltak be a romákkal szembeni jogszerűtlen, durva rendőri fellépésről. Ilyen jellegű jelentősebb esemény 2002 februárjában fordult elő. A Pest megyei Bag cigánytelepén történt rendőri intézkedés nyomán tucatnyian tettek feljelentést a megyei ügyészségi nyomozóhivatalnál, mondván, hogy az otthonukban rájuk rontó, húsznál is több egyenruhás brutálisan összeverte őket. Azóta – annak ellenére, hogy ősszel tizenhárom rendőrt gyanúsítottként hallgatott ki a nyomozóhatóság – bizonyítékok hiányában megszüntették az eljárást.¹²⁹

¹²⁵ Lásd *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről*, 2000.

¹²⁶ Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária, „Szertelen módszerek”, in *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. Budapest: COLPI, 1997, pp. 130–172.

¹²⁷ Külügyminisztérium, Integrációs Államtitkárság, *Az Európai Unió Közösségi Vívmányai (acquis communautaire) Átvételének Nemzeti Programja, Felülvizsgált változat 2001*, II. kötet, p. 84.

¹²⁸ *2001 Regular Report*.

¹²⁹ Lásd <<http://www.frisshirek.hu/article/id=3164/s>> (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

3.4 Kisebbségi jogok védelme

A középtávú intézkedéscsomag „a romák kulturális identitásának megőrzését és továbbfejlesztését” elsődleges céljai között jelöli meg, és az oktatás, a közszereplés tekintetében konkrét intézkedéseket fogalmaz meg. Az intézkedés helyi szintű megvalósítása azonban nem mindig a várakozásoknak megfelelően alakult, részben a gyenge pénzügyi ellenőrzés miatt. Roma csoportok felhívták a figyelmet a roma kisebbségi oktatás és a roma kisebbségi önkormányzat megalakításának rendszerében lévő hibákra is, hangsúlyozva, hogy reformok hiányában e struktúrák akár erősíthetik az egyenlőtlenségeket és hozzájárulhatnak a roma közösség hivatalos képviselőitől eltérő csoportok kiszorulásához.

3.4.1 Nyelv

A középtávú intézkedéscsomag a Nemzeti és Kulturális Örökség Minisztériumának vezetője és az oktatási miniszter együttes feladatául jelöli meg a cigány nyelvű oktatási és kulturális lehetőségek fejlesztését, illetve a kapcsolódó finanszírozási lehetőségek felmérését.

A középtávú intézkedéscsomag ettől eltekintve nem foglalkozik nyelvi kérdésekkel, azokat az oktatási szférán kívül általánosságban nem tekintik problémának. A kisebbségi törvény általánosan úgy rendelkezik, hogy „anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja”¹³⁰

Magyarország elfogadta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját. A beás és oláh cigány nyelveket azonban egyértelműen nem veszik figyelembe, bár az oláh cigány valamely nyelvjárását nagy számú magyar roma beszéli.¹³¹ A Karta végrehajtását vizsgáló bizottság szerint nincsenek olyan rendelkezések, amelyek elősegítenék a kisebbségi nyelvek oktatását a nyelvet nem beszélők számára azokban a körzetekben, ahol az adott nyelv a leginkább használatos.¹³² Ilyen tanulócsoporthoz, osztályok létrehozása magán szervezésben történhet.

Roma aktivisták és szakértők rámutattak, hogy a cigány nyelv megőrzése és a cigány nyelvet beszélők körének szélesítése érdekében mindenekelőtt tudatosítani kellene az

¹³⁰ Kisebbségi törvény, 51. (1) cikkely. Lásd még EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 247.

¹³¹ A kormány azzal érvel, hogy nem lehet földrajzilag meghatározni, milyen területen beszélnek a nyelveket, ezért formálisan nem elismerhetők. Lásd EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, p. 246. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtását vizsgáló bizottság megállapította, hogy Magyarországon a roma származású embereknek csupán mintegy 20 százalékuk beszéli még az (oláh)cigány nyelvet, s további 10 százalékuk használja a beás nyelvet.

¹³² Lásd <<http://www.meh.hu/nek/Angol/4-1.htm>>.

oktatási, kulturális, közigazgatási intézményeknek, hogy milyen felelősségük és kötelezettségeik adódnak ezzel kapcsolatban. A roma közösség szerint a cigány nyelv használatának elősegítéséhez intézmények – színházak, oktatási lehetőségek, TV- és rádióműsorok, valamint kutatóműhely – kialakítására van szükség.¹³³

3.4.2 Oktatás

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára a Magyar Köztársaság – az Alkotmány 68. § (2) bekezdése alapján – biztosítja az anyanyelvű oktatást. A közoktatási törvény a gyermek szülőjére, gondviselőjére bízva annak eldöntését, hogy gyermeke nemzetiségi vagy magyar nyelvű oktatásban vegyen részt, és a szülő, gondviselő e jogának gyakorlásában nem korlátozható.¹³⁴ A középtávú intézkedéscsomag 1.5. pontja az Oktatási Minisztérium feladatául tűzi ki a roma kisebbségi oktatás tankönyveinek, taneszközeinek elkészítését. Ezt az Országos Kisebbségi Bizottság¹³⁵ elvégezte és jóváhagyta, és e taneszközök a 2002/2003 tanév kezdetétől felhasználhatók az érintett intézményekben. A középtávú intézkedéscsomag 2.2 pontja szerint a valós igény és a finanszírozási lehetőségek vizsgálatát követően az oktatási anyagokat anyanyelven is hozzáférhetővé kell tenni.¹³⁶

A beás, illetve cigány nyelvi követelményeket tartalmazó munkaanyagokat a nyelvi munkabizottságok elkészítették. 2001-ben két fordulóban széles körű szakmai egyeztetést folytattak, ennek eredményeként a munkaanyagok további átdolgozást igényelnek. Ezeknek a nyelveknek a standardizálása csak széles körű szakmai konszenzus alapján jöhet létre, s a tapasztalok szerint ez hosszabb folyamatot követel.

A hosszú távú stratégia előkészítése során összeállított vitaanyagban a kormány megerősíti a romák anyanyelvi oktatásának fontosságát. A tanulmány rámutat, hogy bár a kisebbségi oktatás keretében a cigány anyanyelvi oktatás jogszabályi feltételei adottak, „további erőfeszítések szükségesek e nyelvek ún. standardizálása, valamint cigány nyelveket beszélő óvodapedagógusok és pedagógusok képzése terén”.¹³⁷

¹³³ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

¹³⁴ 1993. évi LXXVII. törvény, 43.§ (2) bekezdés.

¹³⁵ Az Országos Kisebbségi Bizottság a kisebbségi törvény értelmében megalapított testület, amelynek tagjai az elismert országos kisebbségek képviselői. A Bizottság véleményezi a kisebbségi jogokkal kapcsolatos intézkedéseket; tagjai megvívhatják az előterjesztett javaslatokat, de nem szabhatnak meg módosításokat vagy változtatásokat.

¹³⁶ *Középtávú intézkedéscsomag, 2.2.*

¹³⁷ *A hosszú távú roma stratégia irányelvei*, p. 13.

A középtávú intézkedéscsomag többször is említi a „cigány kisebbségi oktatást”, ugyanakkor nem határozza meg újra a kisebbségi oktatás ismertető jegyeit vagy tartalmát.¹³⁸ Ezeket a meglévő, a közoktatási törvény értelmében 1993 óta az iskolákban országsszerte indított „roma kisebbségi programokat” azért bírálták, mert fenntartják az oktatásbeli etnikai egyenlőtlenségeket¹³⁹ és gyakorlatilag a pénzeket gyakran inkább általános célokra fordítják ahelyett, hogy a romáknak kínálnának választási lehetőséget az oktatásban.¹⁴⁰ Egy nemrégiben készített, 71 dél-magyarországi iskolára kiterjedő tanulmány feltárta, hogy bár jelenleg 28 iskola kap támogatást roma kisebbségi programokra, kisebbségi oktatási programok helyett mindegyik felzárkóztató programokat valósít meg.¹⁴¹ E programok tekintetében mindössze az iskolák 40 százaléka áll kapcsolatban a helyi kisebbségi önkormányzattal.¹⁴²

A kisebbségi oktatást érintő összes jogszabály megszüvegezése az országos kisebbségi önkormányzatokkal egyeztetve történt, és a közalapítványoknál romákat kell bevonni a programpályázatok elbírálásába, a támogatások odaítélésébe. A kisebbségi törvény azt is előírja, hogy a kisebbségi önkormányzatok ellenőrizhetik a kisebbségi oktatási programok végrehajtását, de gyöngye a támogatás helyi felhasználásának ellenőrzése, mivel 1999-es intézkedésekkel megszüntették a kisebbségi oktatásra fordítható állami támogatás elköltsévével kapcsolatos megszorításokat.¹⁴³ Bár a helyi roma önkormányzatnak jogában áll ellenőrizni a pénzek felhasználását, gyakran vagy nincsenek tudatában, vagy nem tudnak érvényt szerezni e jogaiknak.¹⁴⁴ A kisebbségi törvény előírja, hogy a kisebbségi önkormányzatok szakértők bevonásával ellenőrizhetik az iskolákat. De mivel ehhez a feladathoz nem rendel forrást, a kisebbségi oktatásra fordított pénzeket vizsgálni kívánó kisebbségi önkormányzatnak a települési önkormányzattól kell pénzt igényelnie e célra – gyakran épp attól a hatóságtól, amely az iskola finanszírozásának legfőbb ura.

Többször elhangzott, hogy vissza kell állítani az 1999 előtti rendszert, szigorúbban megszabva a szóban forgó támogatások elköltsévével kapcsolatos kikötéseket.¹⁴⁵ A kisebbségi önkormányzatokat mindenképp be kell vonni a folyamatos ellenőrzési és felügyeleti folyamatba, így biztosítható, hogy a kisebbségi oktatási programokra szánt pénzt valóban e célra fordítják.

¹³⁸ Középtávú intézkedéscsomag, 1.5.1–1.5.9.

¹³⁹ Lásd például Human Rights Watch, *Rights Denied: the Roma of Hungary*, 1996, pp. 67–72; EU Csatlakozást Monitorozó Program, *Minority Protection 2001*, pp. 226–227.

¹⁴⁰ Beszélgetés az Oktatási Minisztérium dolgozóival, Budapest, 2002. április 11.

¹⁴¹ Orsós Ferenc, Diplomadolgozat. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, 2002, pp. 16–20.

¹⁴² Orsós Ferenc, Diplomadolgozat. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, 2002, pp. 16–20.

¹⁴³ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

¹⁴⁴ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

¹⁴⁵ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

Bár a nemzeti törvényhozás rendelkezett a kisebbségi oktatás rendszerének átalakításáról a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiben,¹⁴⁶ és a középtávú intézkedéscsomag is említi, kevés előrehaladás történt e cél érdekében. A cigány tanulók oktatásának alapfokon nincs átfogó kisebbségi intézményrendszere és középfokon is csak néhány cigány kisebbségi pedagógiai program alapján oktató intézmény létezik (például a pécsi Gandhi Gimnázium és diákothon). Az Arany János Tehetséggondozó Program keretében az iskolák tehetséges roma tanulók számára pályázhatnak az Oktatási Minisztérium ösztöndíjára és lakás célú támogatására. 2002 szeptemberéig három iskola pályázott a program keretében, amely a választott diákok esetében kétszeresére növeli a normatív egy főre jutó összeget.¹⁴⁷ Ez és más intézkedések biztosíthatják a romák kisebbségi oktatás iránti igényének megfelelő intézményi infrastruktúrát.

Az ombudsman vizsgálatai és az Országos Cigány Önkormányzat felhívása nyomán az oktatási Miniszter a roma kisebbségi oktatással, továbbá a felzárkóztató, tehetséggondozó programokkal kapcsolatban országos méretű intézkedést kezdeményezett: felszólított mintegy 900 települési önkormányzatot, hogy ellenőrizzék a jogszabályi előírások érvényesülését és betartását. Az iskolafenntartók megküldték beszámolójukat egyrészt az illetékes közigazgatási hivataloknak, másrészt az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontnak.¹⁴⁸ A Minisztérium szerint a jelentések értékelésének folyamata 2002 augusztusáig nem fejeződött be. Az eredményeket nyilvánosságra kell hozni és széles körű vitát kell indítani a szükséges további intézményekről, amelyek a romák magas színvonalú oktatásához szükséges támogatási, képzési és forrásszintet biztosíthatják.

Civil társadalmi kezdeményezések

Civil társadalmi kezdeményezésekkel sikerült befoltozni néhány, a roma oktatási programokban tátongó rést. Például a Roma School Success Program (Eredményes Roma Iskoláztatás Program) roma egyetemi hallgatók és aktivisták segítségével a roma nyelvről, történelemtől és kultúráról szóló előadásokat kínál. A program a 2000/2001. tanévben mintegy 1800 tanulóhoz jutott el. A roma történelmet és kultúrát ismertető órákhoz tankönyveket, tanterveket is kidolgoztak.¹⁴⁹ A program támogatja a roma civil szervezetek azon törekvéseit, hogy a roma gyerekek számára eredményes és megfelelő oktatást alakítsanak ki.

¹⁴⁶ 32/1997. (XI. 5.) rendelet.

¹⁴⁷ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

¹⁴⁸ Az Oktatási Minisztérium 2001. évi jelentése a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságnak, 2001.

¹⁴⁹ Lásd az American Friends Service Committee internetes oldalait a <<http://www.afsc.org/intl/europe/rssp.htm>> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

3.4.3 Közéleti részvétel

A középtávú intézkedéscsomagban nincsenek konkrét intézkedések a romák közéletbeli részvételének javítására. Az intézkedéscsomag azonban számos területen felszólít együttműködésre a jelenlegi Országos Cigány Önkormányzattal.

A kisebbségi törvény alapján 1998-ban tartott kisebbségi önkormányzati választásokat követően helyi cigány kisebbségi önkormányzatok alakultak. Ezek közül 2002 augusztusában 724 működött, s több mint 3.000 roma közéleti szerepvállalására nyújtanak lehetőséget. A megyei szintű feladatok ellátására több megyében alakítottak a helyi kisebbségi önkormányzatok és szószólók megyei társulást, amelyek egyesületi formában biztosítják a középszintű érdekérvényesítést. Ez a rendszer azonban belső feszültség kialakulásához vezetett, mivel a kormány csupán az Országos Cigány Önkormányzatot tekinti a cigányság országos képviselőjére jogosult, „hivatalos” testületnek. A kormány a cigány lakosságot érintő kérdésekben, a döntés-előkészítés folyamatában csak az Országos Cigány Önkormányzattal egyeztet, bár a romák politikai képviselőjére egymással több szervezet is jogot formál és versenyez.

A kisebbségi ombudsman 2002-es beszámolójában megállapítja: a hozzá érkezett panaszok szerint sok helyen gondot okoz, hogy a települési és kisebbségi önkormányzatok nincsenek tisztában törvényben megfogalmazott jogaikkal és feladataikkal. Egyes települési önkormányzatok nem tekintik egyenrangú partnernek a kisebbségi önkormányzatokat és nem kívánnak velük együttműködni.¹⁵⁰ Civil társadalmi és roma szervezetek többször felhívták a figyelmet arra, hogy a kisebbségi törvény módosításokra szorult tisztázni kell a tanácskozási jog tartalmát, és a jelöltválasztás kislistás választási rendszerét vegyes rendszernek kell felváltania. A kisebbségi önkormányzati struktúra jelentős közéleti szerepvállalásra nyújt lehetőséget, ha intézkedései teljes mértékben megvalósulnak. A választási reform javaslatok azonban heves ellenkezést váltottak ki a már meggyökeresedett politikai pártokból.¹⁵¹

Elhangzott, hogy az Országos Cigány Önkormányzat könnyen kormányirányítás alá vonható, nem gyakorol valódi kontrollt és általában nem tesz konkrét javaslatokat, amikor alkalma volna rá. A programalkotás és -megvalósítás során a legtöbb javaslat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal felől jött, ezeket véleményezésre terjesztették a Cigány Önkormányzat elé. Az Önkormányzat maga kevés javaslattal állt elő, végül – a magáénak feltüntetve – elfogadta a NEKH által betervezett kezdeményezéseket.

Az 1990-es évek eleje óta 2002-ben választottak először négy romát országgyűlési képviselőnek. Nagy nyilvánosságot kapott a FIDESZ és egy roma politikai szervezet, a Lungo

¹⁵⁰ *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának éves jelentése, 2002.*

¹⁵¹ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

Drom választás előtti megállapodása. A roma közösségen belül megoszlottak a vélemények e kérdésben: néhányan jelentős előrelépésként üdvözölték, mások szerint a Lungo Drom a jobbközép párt „toldaléka” lett.¹⁵²

A hosszú távú stratégia irányelvei hosszasan tárgyalják a közéletben való részvételt. A vitaanyag szerint különböző intézkedésekre van szükség a képviselők képzésében és a kisebbségi önkormányzatok finanszírozásában azon az alapon, hogy a romák helyzetének javítására irányuló összes projekt sikerrel járhat, ha kialakítása és végrehajtása minden mozzanatába bevonják a roma közösségeket. „Ezért kiemelt prioritás a romák részvételének növelése a társadalmi folyamatokban, az őket érintő helyi, megyei, országos jellegű döntések előkészítésében, azok meghozatalában, végrehajtásában.”¹⁵³

2002 júniusi hivatalba lépése óta a romaintegrációs politika kérdéseivel foglalkozó államtitkár több kezdeményezést is tett, hogy javítsa a romák kormányzati szintű képviseletét. Először is a miniszterelnök elnökletével Romaügyi Tanácsot hoztak létre.¹⁵⁴ Ez a testület 21, a politikai és a civil társadalmi szférából egyaránt delegált tagot számlál, többségük roma képviselő.¹⁵⁵ A Tanács konzultatív minőségben lép fel: szélesebb körű, magas szintű politikai egyeztetés fóruma. Továbbá hat minisztériumba roma miniszteri biztosokat neveznek ki, hogy elősegítsék a minisztériumon belüli és minisztériumok közötti koordinációt, és roma kérdésekben középponti szerepük legyen. Az első miniszteri biztost – egy korábban a civil társadalmi szférában dolgozó roma aktivistát – 2002 júliusában nevezték ki az Oktatási Minisztériumba.¹⁵⁶ Azokban a minisztériumokban, ahol még nem neveztek ki miniszteri biztost, roma ügyosztályokat alakítanak ki, illetve témafelelőst neveznek meg, aki a hozzá tartozó területen felvetődő kérdéseket összehangolja.¹⁵⁷ Ezek a kezdeményezések azt ígérik, hogy kormányzati szinten átláthatóbbak lesznek a roma kérdések, és a középtávú intézkedéscsomag értelmében létrehozott struktúrák hasznos adalékként szolgálhatnak.

¹⁵² Lásd OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Hungary Parliamentary Elections Observation Report*, Varsó, 2002. június 6. Elérhető a <http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/hu/hu_pe_april2002_eft.p hp3> címen (a 2002. szeptember 19-i állapot szerint).

¹⁵³ *A hosszú távú roma stratégia irányelvei*, p. 23.

¹⁵⁴ 1140/2002. (VIII. 12.) Kormányhatározat.

¹⁵⁵ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

¹⁵⁶ Lásd „Hungarian Education Ministry Appoints Romany Official”, in *RFE/RL Newslines*, 2002. július 25.

¹⁵⁷ Lásd Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, *Selected News on Roma, July–August 2002*, p. 2.

3.4.4 Média

A kisebbségi média támogatásának rendszere a középtávú intézkedéscsomagnál korábban alakult ki, ezért a 6.1. pont csak arról rendelkezik, hogy „Kezdeményezni kell a cigány kisebbségi médiát támogató alapítványok, közalapítványok és intézmények tevékenységének összehangolását a folyamatos együttműködés és a források hatékony felhasználása érdekében.”¹⁵⁸ Ez a kisebbségi média régebben meglévő támogatási rendszerét tükrözi, amely az állami közszolgálati televízió és rádió számára kötelezettségként előírja a kisebbségi közösségek által, illetve számukra készített műsorok sugárzását és államilag támogatja a kisebbségi lapok kiadását. Ez a rendszer azonban továbbra is kevésbé összehangolt, és nincs jele, hogy kialakulóban volna a középtávú intézkedéscsomagban előírt harmonizáció.

Magyarországon két kétharmados törvény – a kisebbségi¹⁵⁹ és a médiatörvény¹⁶⁰ – szabályozza a média és a kisebbségek kapcsolatát. A kisebbségi törvény szerint „a közszolgálati rádió és televízió biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását”.¹⁶¹ A médiatörvény ösztönző módon szabályozza a médiapiac nem közszolgálati, nonprofit szegmensét: kedvezményekkel segíti a kisebbségi érdekek figyelembevételét. Ez a frekvenciák különböző pályázók közötti elosztásával történik: előnyhöz jutnak azok, akik bizonyítani tudják, hogy műsoruk bárminemű kisebbségi érdeket képvisel. Gyakorlatilag azonban szinte az összes pályázó kijelenti, hogy szándékában áll valamilyen kisebbségi érdeket képviselni, ami egyetlen közösségnek sem kedvez. Az ORTT a nemzeti és etnikai kisebbségi igények meghatározott mértékű szolgálatát pályázati feltételként írhatja elő. A gyakorlat viszont azt mutatja, hogy ezen feltételek teljesülését a médiahatóság nemigen ellenőrzi, illetve hiányukat nem szankcionálja.

Bár Magyarországon a helyi frekvenciakérelmek elbírálásakor előnyt élveznek azok a pályázók, akik kisebbségi műsort készítenek, a jelek szerint a helyi médiumok többsége ígérete ellenére nem indított be kisebbségi műsort. Pozitív példák azért akadnak: néhány regionális televízió és rádióadó sugároz roma műsorokat.

A magyar rendszert bírálókat érték, mert a kisebbségi közösségeket megszabott, kisebbségre irányuló, könnyen marginalizálható adásokra korlátozza ahelyett, hogy lehetőséget adna az egész műsorfolyamban való megjelenésre. A közszolgálati televízió a külön kisebbségi műsor heti 25 percben történő sugárzásával törvényben előírt kötelezettségét ugyan formálisan teljesíti, de nem felel meg annak a követelménynek, hogy a kisebbségi csoport valóságos igényeit is kiszolgálja. Az elektronikus média roma műsorait az érin-

¹⁵⁸ *Középtávú intézkedéscsomag*, 6.1.

¹⁵⁹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

¹⁶⁰ 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról.

¹⁶¹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

tettek egyszerűen „gettóműsornak” szokták titulálni, arra utalva ezzel a kifejezéssel, hogy a közszolgálati kötelezettség ilyen módon történő teljesítésén túl a magyar állami közszolgálati médiában sehol nem jelennek meg kisebbségi érdekek, sőt kisebbségi szereplők sem. A műsorfolyam egésze meglehetősen etnocentrikus jellegű. A kisebbségi médiában dolgozók szüntelen erőfeszítései ellenére sem sikerült a kisebbségi műsoroknak kedvezőbb-hosszabb műsoridőt, jobb technikai, személyi feltételeket kiharcolniuk, és továbbra is csak kevesen tudnak e médiaforrásokról.

Az elmúlt évek egyetlen jelentős fejleménye e téren a Rádió©, egy Budapesten fogható regionális roma rádió megalakítása. A Rádió© létrejötté mindenképp jelentős fejlemény: nemcsak az első nem állami kötelezettséget lerovó médium a magyar piacon, de roma munkatársai révén a rádiózás roma műhelyévé is válhat. A főszerkesztő-ügyvezető véleménye szerint az a legfontosabb, hogy a frekvenciát egy nagyobb politikai befolyással bíró szervezet helyett egy roma rádió kapta meg. E döntés jelentőségét a hazai roma közélet minden képviselője egyformán elismeri.

A rádió egy hónapos próbaadását követően 2001 őszén indult be az adás. A munkatársak zöme – az összes műsorvezető, a zenei szerkesztők többsége – roma, egyedül a hírszerkesztőségben dominálnak a nem roma munkatársak. A munkatársak kiválasztása a próbaadás során kezdődött meg, amely egyfajta válogatóként is szolgált. A szitán fennmaradó fiatalok a BBC által akkreditált néhány hónapos képzésen vettek részt. A rádió célközönsége a budapesti és agglomerációs roma közösség, bár néhány műsorsávot úgy alakítottak ki, hogy a nem roma fiatal értelmiségi hallgatókat is vonzza. Fontosnak tartják, hogy ez a rádió nem az előítéletes gádzsó közönség meggyőzését célozza, hanem a roma nézőpontból szól romáknak.

A nyomtatott sajtó tekintetében a lapokat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány támogatásából tartják fenn, mindegyikük finanszírozási és terjesztési gondokkal küzd. Nem motiváltak e problémák megoldására, mivel a Közalapítványtól kapott támogatást nem az olvasottság, hanem a tanácsstagok ad hoc döntése határozza meg.

Csak néhány roma lap jelenik meg több-kevesebb rendszerességgel: a *Lungo Drom* és az *Amaro Drom* évek óta stabil, míg a többi lap bizonytalan megjelenésű, vagy már nem is létezik. A piacon viszonylag új a *Világunk*, az Országos Cigány Önkormányzat lapja. A lapok olvasottsága, ismertsége igen alacsony, ezt mind a lapok szerkesztőségeitől kapott terjesztési adatok, mind a 2000-ben végzett roma médiafogyasztási felmérés alátámasztja. Ez utóbbi szerint a 458 kérdezettből mindössze 20 ismerte és 9 olvasta több-kevesebb rendszerességgel a *Lungo Dromot*, 6 ismerte az *Amaro Dromot*, és még rosszabbak az arányok a többi lap esetében.¹⁶²

¹⁶² Bernáth – Messing, *Fehér keretben*. Budapest, Új Mandátum. Kiadás alatt.

Az 1999-es Phare Nemzeti Program keretében elindult egy olyan projekt megvalósítása, amelynek során Budapesten és hét regionális közösségi központban romák számára megteremtik az internet-hozzáférés lehetőségét. A hároméves projekt költségvetése megközelítőleg 500.000 euró.¹⁶³

A romák médiabeli jelenlétét illetően két civil kezdeményezésnek volt jelentős szerepe:

Roma Sajtóközpont (RSK)

A Roma Sajtóközpont 1995-ben alakult meg azzal a céllal, hogy nagyobb nyilvánosságot teremtsen a roma kisebbségnek és a korábinál hitelesebb tájékoztatást nyújtson a romákat érintő eseményekről, hírekről. Az RSK-t számos hazai és nemzetközi intézmény támogatja.¹⁶⁴ A hírügynökség több funkciót lát el egyszerre. Hírügynökségként az egész országot lefedő tudósítói hálózatával képes arra, hogy a romákat érintő eseményekről tájékoztasson, híreket készítsen, amelyeket a többségi sajtó közöl. Az RSK híreinek döntő része megjelenik legalább egy – de gyakran több – napilapban, és a romákról szóló, a magyar többségi sajtóban megjelenő tudósítások jelentős része származik e szervezettől.¹⁶⁵ A hírügynökség tehát jelentősen befolyásolja azt a képet, amely a többségi sajtóban a romákról megjelenik: új témákat vet fel, illetve a korábbiakat más megvilágításba helyezi.

Az RSK roma újságírók képzését is támogatta. 1996-ban indította el médiagyakornoki programját annak érdekében, hogy kitöltsen azt a táguló rést, amelyet a roma újságírók hiánya okoz a magyar médiában. Évente 20-25 érettségizett roma fiatal kap lehetőséget a program keretében, hogy valamely többségi médiumnál (televízió, rádió, sajtó) vagy az RSK-nál beletanuljon a szakmába. A program gyakorlati képzést biztosít, amelyet kiegészítenek 10 hónapos elméleti tanulmányok, ezeket a Független Médiaközpont (lásd alább) biztosítja. Az első évfolyam 25 diákja közül sokan ma már újságíróként/szerkesztőként dolgoznak valamelyik többségi médiumnál, s a program egyre több résztvevője lép erre a pályára, új oldalakról mutatva meg a roma közösségek problémáit. Különben a jelenlegi többségi újságíróképzésbe nem kerülhetnek be roma fiatalok, mert eleve nagyon kevés roma jut el a felsőoktatásig, illetve az újságíróképzés zöme önköltséges alapon működik, és a romák gyakran nem tudják megfizetni. Tehát az RSK létfontosságú szolgáltatást kínál mind a roma, mind a többségi közösségnek. Az RSK a külföldi médiát is ellátja hírekkel, így közvetíti a kelet-európai roma kérdéseket a lehető legszélesebb közönségnek.

¹⁶³ Beszélgetés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal dolgozóival, 2002. augusztus 29.

¹⁶⁴ Többek között a Soros Alapítvány, az Autonómia Alapítvány, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, nagykövetségek, az Európa Tanács és a British Know-How Fund.

¹⁶⁵ Erről egyetlen adat áll rendelkezésre: a zámolyi romák kálváriájának mediabemutatóját elemző tanulmány szerint a témában megjelent cikkek több mint tizede származott az RSK-tól.

1998-ban bővült a sajtóközpont tevékenysége: az írott sajtót célzó intézmény mellett létrejött egy riportokat, interjúkat, háttéranyagokat és a rádióknak híreket készítő stáb is. A készülő rádiós anyagok a Magyar Rádióban, annak körzeti stúdióiban, valamint helyi rádiókban kerülnek adásba. Ezek a rádióműsorok nagy hangsúlyt fektetnek a roma közönség tájékoztatására.

Független Médiaközpont

Egy másik fontos kezdeményezés e területen a Független Médiaközpont (Center for Independent Journalism), amely több ponton is együttműködik az RSK-val. A Médiaközpontot a New York-i székhelyű Independent Journalism Foundation hozta létre a régió négy városában (Budapest, Bukarest, Pozsony, Prága). A központ legfőbb célja a független, elfogulatlan, etikus tudósítás, az ún. „reporting diversity” meghonosítása az etnikai és más kisebbségekről szóló hírek közzétételével.

A központ többségi újságíróknak és szerkesztőknek is tréningeket tart arról, hogy milyen szempontokat kell szem előtt tartani a kisebbségekről készülő hírek kapcsán. A tréningek kisebbségeket érintő másik fontos eleme a kisebbségi szervezetek (kisebbségi önkormányzatok, politikai és kulturális szervezetek) tagjainak szól arról, hogyan építsenek ki kapcsolatokat, hogyan „kezeljék” a többségi médiát. Ez a program az RSK-val kooperációban zajlik.

3.4.5 Kultúra

A középtávú intézkedéscsomagban főként a kultúra köré csoportosítva jelennek meg a kisebbségi jogok terén megfogalmazott célkitűzések. A csomag 2.1 pontjában a Nemzeti és Kulturális Örökség Minisztériumának feladatákként a cigány közművelődési intézményrendszer és a szakintézmények rendszerének fejlesztését írta elő. Elrendelte, hogy a tárca – az Országos Cigány Információs és Művelődési Központ együttműködésével – készítsen részletes programtervet a cigány intézményhálózat fejlesztésére 1999 végéig, de 2002 augusztusáig nem készült el a tervezet.

A feladatok között szerepel kulturális rendezvények támogatása, táborpályázatok és művelődési házak létrehozása. Mivel komoly probléma, hogy a kistelepülésekre az információk többnyire nem jutnak el időben, a Minisztérium az Országos Cigány Információs és Művelődési Központ megyei szintű irodáinak a kiépítését tervezi. Nem adtak tájékoztatást azonban, hogyan halad az intézkedések végrehajtása.

4. A PROGRAM ÉRTÉKELÉSE

1997 óta a magyar kormány folyamatosan továbbfejlesztette, finomította romapolitikáját. Az 1999-ben elfogadott középtávú intézkedéscsomag a romák helyzetének javításához kapcsolódó kérdések széles körét lefedő, részletes stratégia.

A középtávú intézkedéscsomag célként tűzi ki egyfelől a diszkrimináció megelőzését, másfelől a kisebbségi kultúra támogatását. Bár az intézkedéscsomagról elmondható, hogy szemlélete átfogó és összehangolt, sok területen javításokra szorul. Nem tartalmaz olyan intézkedést, amellyel tághatnák a diszkriminációval szembeni védelem jogi kereteit, és az Országgyűlés még nem fogadta el a kisebbségi ombudsman által készített anti-diszkriminációs törvénytervezet. Az egészségügyi és lakáshelyzettel kapcsolatos kérdésekre nem fordít kellő figyelmet, a faji indíttatású erőszakkal pedig egyáltalán nem foglalkozik.

A csomagban kevés konkrét javítási stratégia kerül kifejtésre; a program inkább az egyes területek helyzetének kutatására, vizsgálatára és értékelésére hív fel, s úgy rendelkezik, hogy az egyes területek vizsgálati eredményeinek értékelése után részletesebb programokat kell kidolgozni. A kutatási projektek megvalósítása azonban sok területen késik a tervezett időponthoz viszonyítva. Mivel még ez a kezdeti szakasz sem fejeződött be, a feltárt problémák megoldására irányuló lényegesebb, gyakorlati tevékenységek megkezdése még inkább várat magára.

A csomag koordináló testülete, a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság nem rendelkezik a végrehajtási szintek javításához megfelelő hatáskörrel. A Bizottság nem rendelheti el, hogy az egyes minisztériumok a terv szerinti időpontig befejezzék tevékenységüket, és még arra sem képes, hogy érvényt szerezzen a beszámolásra vonatkozó előírásoknak. A romákkal kapcsolatos projektek kiadásainak felügyeletével megbízott Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak külön-külön meg kell fejtenie az egyes minisztériumok által saját elszámolási rendszerük szerint készített jelentéseket, ami lehetlenné teszi annak pontos, átfogó nyilvántartását, hogy mekkora összegeket fizettek ki és kinek.

A már elindult projektek közös szemlélete szerint segíteni kell azokat, akik hajlandóságot mutatnak, hogy részt vegyenek a rendszerben. Ez a megközelítés – bár a motiváltakat segíti céljaik elérésében és részvételre ösztönöz – hajlamos figyelmen kívül hagyni azon romák népes táborát, akik még a legalapvetőbb szintű oktatásból, foglalkoztatásból és szociális szolgáltatásokból is kiszorultak. A középtávú intézkedéscsomaghoz kapcsolódó projektek finanszírozásában másodlagos cél lett az elérhetőség biztosítása ezen a szinten. A legebezhetőbbek azok, akik e támogatási rendszereken kívül rekednek, és a csomag nem tesz semmit, hogy először is szélesítse a résztvevők körét.

A középtávú program egyszerre centralizált és felaprózott. Az állam sem a helyi önkormányzatokat, sem a kisebbségi önkormányzatokat, sem pedig a civil szférát nem integrálta a végrehajtásba, és keveset tett a célok szélesebb társadalmi elfogadtatása érdeké-

ben. A végrehajtást továbbra is az ágazati, miniszteriális döntési és végrehajtási elv jellemzi, amely alig ad lehetőséget integrált programok kidolgozására és végrehajtására.

A civil társadalom képviselői leginkább a roma szervezetekkel és a civil szférával közös egyeztetési folyamatot bírálták. Az aktivisták rámutatnak, hogy a sok kormányhivatalnok által megfogalmazott hivatalos politika diskurzusa teljesen elválik a civil szervezetek és a média diskurzusától.¹⁶⁶ Mivel a kormány nem fordított kellő figyelmet az intézkedéscsomag nyilvánosságára, fontos lehetőséget szalasztott el: a megvalósításhoz szélesebb körű támogatást nyerhetett volna. Nem mozgósította a médiát a program céljainak bemutatása érdekében, így a program nem tudta csökkenteni a romákkal szembeni általános előítéleteket, illetve erősíteni a társadalmi szolidaritást.

Bár a középtávú intézkedéscsomag máig meghatározza a kormány tennivalóit, egy hosszú távú program előkészítése szinte már a csomag elfogadásakor megkezdődött. A kormány szemléletmódja, amellyel a hosszú távú stratégia irányelveit megfogalmazták, mutatja azt a törekvést, hogy a romák észrevételeit még inkább belefoglalják a folyamatba és ehhez minél szélesebb körű lakossági konszenzust teremtsenek. Bár a középtávú intézkedéscsomag a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságon keresztül fenntartja a tevékenységek központi ellenőrzését, a hosszú távú irányelvek támogatják a helyi önkormányzatok feladatkörének bővülését.

Figyelemre méltó, hogy a kormány hajlandó továbbcsiszolni romákkal kapcsolatos tevékenységeit, a folyamatos egyeztetésre és adatgyűjtésre törekvés azonban nem akadályozhatja a gyakorlati projektek megvalósítását. A 2002-es választások eredményeként új kormány lépett hivatalba, amelynek első kezdeményezései új struktúrák létrehozását célozták a jobb koordináció és a civil társadalom szereplőinek részvétele érdekében. A középtávú intézkedéscsomag biztos alapul szolgál a további munkához, mégis megkettőzött erőfeszítések kellene ahhoz, hogy a romák helyzetében kedvező, hosszan tartó változást érhessenek el.

¹⁶⁶ OSI Kerekasztal, Budapest, 2002. június.

5. AJÁNLÁSOK

Az „Összefoglaló jelentés”-ben kifejtett ajánlásokon kívül a következő intézkedések tehetik eredményesebbé a kormány romapolitikáját:

- A magyar jogot össze kell hangolni a faji diszkrimináció tilalmáról szóló EU irányelv követelményeivel, és átfogó diszkrimináció elleni jogszabályokat kell elfogadni, amelyek biztosítják, hogy az irányelv szerint felhatalmazott végrehajtó szerv teljesen független és személyi-pénzügyi feltételei megfelelőek.
- A középtávú intézkedéscsomag megvalósításához megbízható finanszírozási struktúrát kell kialakítani. Egységesíteni kell az előirányzatok és ráfordítások elszámolásának mechanizmusait, és a kormány roma kérdésekkel kapcsolatos kiadásairól rendszeresen értékeléseket kell készíteni, közölni és a nyilvánosság rendelkezésére bocsátani.
- A középtávú intézkedéscsomag céljainak megvalósítását biztosítandó egy koordináló testületet megfelelő hatáskörrel kell felruházni, hogy a kapcsolódó struktúrákat feladataik elvégzésére szoríthassa és javítsa a szaktárcák közötti együttműködést.
- Módosítani kell a kisebbségi önkormányzatok választásának rendszerét annak érdekében, hogy a különböző roma csoportok és érdekek szélesebb köre jelenhessen meg a politikai szférában; a kisebbségi önkormányzat képviselőinek és a települési önkormányzat tisztviselőinek e rendszeren belül képzést kell biztosítani, hogy jobban ismerjék jogaikat.
- Folytatni kell az iskolatámogatási rendszer felülvizsgálatát, hogy ösztönözzék helyi szinten a valódi roma kisebbségi oktatást; roma civil szervezetekkel, aktivistákkal közösen útmutatókat, anyagokat kell kidolgozni az iskolák és tanárok számára igazi roma kisebbségi program kidolgozásához.
- Az oktatás számára minőségmérési programot kell kidolgozni, amelynek keretében elfogadott követelmények szerint értékelhető minden tanuló előmenetele.
- Programokat kell kidolgozni, amelyekkel a pedagógus szakmában csökkenteni lehet a diszkriminációt és fejleszteni a roma kultúra ismeretét.
- Vissza kell szorítani a passzív, „tűzoltó” foglalkoztatási projekteket (pl. közmunka rendszereket), és a romák számára aktívabb jövedelemszerző tevékenységeket kell kialakítani.
- A közmunkákkal foglalkozó hivatal dolgozói számára irányelveket kell biztosítani a diszkrimináció megelőzéséhez és hangsúlyozni kell, hogy pozitív feladat, ha előítéletmentesen nyújthatnak szolgáltatást minden ügyfelüknek.

- Ki kell dolgozni az adatgyűjtés eszközeit, ami elősegítené a foglalkoztatásbeli diszkriminációval szemben védő jogi intézkedések végrehajtását.
- Különböző roma képviselőkkel és szervezetekkel kell párbeszédet folytatni, ami lehetővé tenné sokféle szereplő részvételét és együttműködését nemcsak a teendők kidolgozásában és megvalósításában, hanem a mindenki számára fontos kérdések és rendezésük legjobb eszközeinek meghatározásában is.
- A romapolitikát integrálni kell az általános fejlesztési politikával, és arra kell törekedni, hogy a nyilvánosság jobban megismerje a roma programoknak ne csak a költségeit, hanem alapját és szükségességét is.