



A romainTEGRÁCIÓ kihívásai és jövője

RomainTEGRÁCIÓS politikák az
Európai Unióban

A romaintegráció kihívásai és jövője

Romaintegrációs politikák
az Európai Unióban

PM KÖZPOLITIKAI FÜZETEK – IV.



TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló.....	4
Executive summary	6
I. Bevezetés	7
II. Az Európai Unió kisebbségvédelemi politikájának négy korszaka.....	8
II.1. A kisebbségvédelem „idealista korszaka”	9
II.2. A Koppenhágai Kritériumok	11
II.3. A kisebbségvédelem az Unió „belső politikájában”	14
II.4. A Lisszabon utáni Európa	17
III. Az Európai Unió romapolitikájának három szakpolitikai dimenziója	19
III.1. Első dimenzió: Szociális politika.....	19
III.1.1. Bevándorlók és a romák	21
III.2. Romák az Európai Unió regionális és kohéziós politikájában	24
III.2.1. „Láthatatlan csoportok” a tervezési-statisztikai régiókban	25
III.2.2. A Strukturális Alapok közötti komplementaritás	28
III.3. Harmadik dimenzió: Esélyegyenlőség és antidiszkrimináció.....	29
III.3.1. Cigány nők Európában.....	31
III.3.2. A roma migráció keletről nyugatra.....	33
IV. Az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok gyűjtéséről – középpontban a romák.....	34
IV.1. Ki a cigány?	37
V. Egység a sokféleségben – Összegzés és lehetséges fejlesztési irányok.....	42
Irodalomjegyzék.....	48
Jogforrások és egyéb dokumentumok.....	50

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A romák Európa legnagyobb lélekszámú kisebbségét jelentik, szociális és társadalmi problémáik igen súlyosak, emellett a többség előítéleteivel is meg kell küzdeniük. Miközben a nemzetközi dokumentumok deklarálják, hogy a romák részei a kontinens történelmének, kultúrájuk hatással volt az európai kultúrákra, helyzetük mégis a harmadik országokból érkező bevándorlókéval hasonlatos.

Ennek a dokumentumnak a célja, hogy az Európai Unió romákra vonatkozó dokumentumait és intézkedéseit bemutassa, ezzel a közönség eddigi, romákra irányuló politikáinak egyfajta szintézisét adja, és javaslatot tegyen a romákra vonatkozó szakpolitikák továbbfejlesztésére. Nemcsak egy laikus, hanem egy szakmabeli esetében is könnyedén előfordulhat, hogy elveszik a romákkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumok, jogszabályok, stratégiai tervek, stb. dzsungelében, mely hatványozottan igaz az Európai Unió esetében. Ez nem véletlen, hiszen az európai „romapolitika” leginkább a „heterogén” kifejezéssel jellemezhető, ugyanis sem következetes építkezéssel, sem koherens szabályozással nem rendelkezik. Ráadásul az Unió esetében kisebbségpolitikáról, mint közösségi szintű szakpolitikáról sem beszélhetünk, vagyis egyelőre nem várható, hogy a romakérdés megoldásának alapját is a kisebbségpolitika jelentse.

Jelen füzet három részre tagolódik. Az első részben bemutatásra kerül az Európai Unió kisebbségekre – és köztük a romákra – irányuló politi-

káinak története. A másodikban arról a három szakpolitikai dimenzióról esik szó, melyben az európai cigányság ügye a leghangsúlyosabban jelenik meg. Végül, de nem utolsó sorban pedig bemutatásra kerülnek azok a javaslatok is, melyek szükségesek ahhoz, hogy az integráció hosszú távon valóban kézzelfogható valósággá váljon.

EXECUTIVE SUMMARY

The Roma, Europe's largest minority, are in a critical situation, mostly stemming from their dire socioeconomic status. The Roma population has to face prejudice from the majority of the European population. Although international documents declare that Roma history and culture as a part of Europe, their situation is similar to those of immigrants from third world countries.

It can be difficult to be familiar with all of the international documents, legislations, strategic plans, and policies pertaining to the Roma community, even for a professional. The situation concerning the integration of the Roma population is even more complicated when regarding the European Union's policies. Unfortunately the various European Roma policies are neither clear nor are they coherent; rather, they are sometimes contradicting.

Furthermore, we cannot expect that the issues related to the Roma community will be resolved with any minority policy passed at the European Union level. The following document is divided into three parts. The first part focuses on the history of the different EU policies related to minorities, including the Roma community. Subsequently, in the second part, three different policy dimensions will be introduced where the European Roma community will be emphasized and analyzed the heaviest. The final portion of the text aims to explain the recommendations made concerning the long term project regarding the integration of the Roma minority.

I. BEVEZETÉS¹

A romák² azonosítását szolgáló ujjlenyomatgyűjtés Olaszországban, rasszista indíttatású gyilkosságok Magyarországon, romák kitoloncolása Franciaországból. Három olyan esemény, amely az elmúlt néhány évben még inkább a romákra irányította az Európai Unió döntéshozóinak figyelmét, sokan közülük felhívták a figyelmet arra, hogy az integráció kizárólag nemzetállami keretek között már nem oldható meg. „Egység a sokféleségben” – szól az Európai Unió mottója, márpedig ahhoz, hogy ezt biztosítani legyen képes, az EU-nak kiemelt célja kell hogy legyen az, hogy elősegítse a különböző társadalmi csoportok közötti megértést és egymás kölcsönös elfogadását. Kérdés azonban, hogy az Európai Unió képes lesz-e mindezt valóban hatékony módszerekkel és eszközökkel megvalósítani, hogy van-e elegendő politikai akarat ennek érdekében, miközben számos kihívással és dilemmával kell szembenéznie. A 2011-ben elfogadott Nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós ke-retrendszere ráadásul mindeddig közel sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az intézkedéscsomag értelmében az Európai Bizottság összefogja és megpróbálja koordinálni a tagállami stratégiákat, véleményezi azokat, ajánlásokkal segíti a tagállami törekvéseket. A Bizottság az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és a lakhatás, továbbá

1 Ez az írás részben Kovács Ádám „A romaintegráció kihívásai és jövője az Európai Unióban – Heterogenitás és szakmai dilemmák a romapolitikában” című szakdolgozatán alapul.

2 A „cigány” és „roma” szót felváltva használjuk, köztük nem teszünk különbséget, mivel a társadalomkutatók között nincs megegyezés egyik terminusra vonatkozóan sem. Azonban míg előbbi napjainkra komoly negatív tartalmakkal, addig az utóbbi politikai színezettel gazdagodott. A nemzetközi dokumentumok szinte minden esetben a „roma” kifejezést használják.

a diszkrimináció elleni küzdelem területén javasol intézkedéseket. A nemzeti romastratégiáknak a hátrányos helyzetű régiókat kiemelten kell kezelniük, ehhez pedig egy válságtérképet kell összeállítaniuk. A tagállamoknak minden évben jelentésben kell beszámolniuk az előrehaladásról. Habár mindezek fontos részterületei a romák integrációjának, mégis az EU azon szakpolitikai közé tartoznak, melyek inkább tagállami, és nem közösségi szintű kompetenciák.

II. AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGVÉDELEMI POLITIKÁJÁNAK NÉGY KORSZAKA

Az Európai Unióban kisebbségpolitikáról nem, mindössze kisebbségekre irányuló politikai intézkedésekről beszélhetünk.³ Ennek oka, hogy maguk a kisebbségi közösségek és a rájuk vonatkozó tagállami jogszabályok is rendkívül heterogének Európa-szerte. Sőt, vannak olyan EU-s országok, melyek – a jogszabályok szintjén legalábbis – a kisebbségek pusztá létét is tagadják.

Az EU kisebbségvédelemi politikájában a kisebbségi kérdés hol az unió bel-, hol pedig külpolitikájában jelent meg. Gabriel N. Toggenburg az EU kisebbségvédelemi politikájának három korszakát különbözteti meg egymástól. Ezek a következők: az európai-szintű kisebbségvédelem „idealista korszaka”, a „bővítés korszaka”, illetve a „kisebbségvédelem megjelenése az Unió belső politikájában”.⁴ Nem maradhat ki azonban egy negyedik korszak sem, mégpedig a Lisszabon utáni Európa, mely a kisebbségvédelmet már a „kemény jogok” szintjére emelte.

3 HEGEDŰS, 2004: 83

4 TOGGENBURG, 2009: 93-106

II.1. A kisebbségvédelem „idealista korszaka”

Az Európai Unió intézményei – és annak jogelődjei – közül a Parlament az, amelyik leghosszabb ideje, és a legközvetlenebb formában foglalkozik a kisebbségi kérdéssel. A Parlament Kulturális-, illetve Jogi Ügyek Bizottságai voltak azok, amelyekben a legtöbb parlamenti állásfoglalás megszületett. Utóbbiban már a 70-es évek végétől több próbálkozás is történt egy Kisebbségi Jogi Charta megszerkesztésére. A Charta életrehívása érdekében történt első próbálkozás Alfons Goppel jelentése volt, melyről azonban nem szavazott a Bizottság, így az a Parlament elé sem kerülhetett. Szintén a Jogi Ügyek Bizottságában született meg egy, az „Etnikai csoportok jogainak Chartájáról” szóló jelentés, melyet von Stauffenberg készített, és amely eljutott a Parlament elé, azonban az sosem szavazott róla. E jelentés értelmében a kisebbségvédelem „nemzetek felettivé”, „szupranacionálissá” válhatott volna.⁵

A Kulturális Bizottság esetében elsősorban a kisebbségi nyelvek, illetve azok oktatási lehetőségei kerültek a jelentések középpontjába, a Parlament pedig két állásfoglalást is elfogadott az 1979 és 1984 közötti ciklusban. Mindkét állásfoglalás alapját Gaetano Arfé jelentése adta. Ennek köszönhetően jött létre a Kevésbé Használt Európai Nyelvek Irodája (EBLUL), illetve a jelentésben felhívta az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy gyakorlati lépéseket tegyen a kisebbségi és regionális nyelvek használatának biztosítása érdekében. A következő ciklusban született meg Willy Kujpers jelentése, mely jóval merészebb volt elődjénél, és melynek sikerült elérnie, hogy a Bizottság különítsen el egymillió ECU-t a költségvetésben annak érdekében, hogy a jelentésben foglaltak megvalósíthatóak legyenek.⁶

5 TOGGENBURG, 2009: 93-96

6 HEGEDŰS, 2004: 87-90

A Parlament harmadik ciklusa alatt született meg a Kililea-ajánlás, melynek egyik lényeges pontja, hogy felkérték a tagállamokat a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának ratifikációjára. Ezt az időszakot a Toggenburg-féle terminológia értelmében nevezhetjük tehát a kisebbségvédelem „idealista” korszakának.⁷

A kisebbségeket érintő közösségi szabályozás keretében a romakérdés 1984-től kapott hangsúlyosabb szerepet, és e folyamatban szintén az Európai Parlament volt a legaktívabb szereplő. Ebben az „idealista” korszakban, – ami tehát körülbelül a 70-es évektől a 90-es évekig tartó időszakot jelenti –, a romakérdés oktatáspolitikai dimenziója volt meghatározó. 1984-ben az Európai Parlament felkérte a tagállamok kormányait arra, hogy a romák integrációjának érdekében hangolják össze a tevékenységüket, továbbá a Parlament arra utasította a Bizottságot, hogy „a közösségi hitelalap segítségével dolgozzanak ki a cigányság helyzetét javító programokat, melyek egyzersmind segítenek kulturális értékeik megóvásában is”.⁸ E javaslat eredményeként a Bizottság felkérte a René Descartes Egyetem Cigány Kutatási Központját, hogy vizsgálják meg a romák oktatási helyzetét. A vizsgálat eredménye a „Cigány és utazó gyermekek iskolai ellátottsága” címmel jelent meg. A kérdés az Oktatásügyi Bizottság elé került, melyben már felvetették a probléma összeurópai jellegét. Ennek következményeként az Oktatásügyi Miniszterek Tanácsa 1989-ben határozatot fogadott el a cigány és az utazó gyermekek iskoláztatásával kapcsolatban. Ebben a dokumentumban megjelenik az a gondolat is,

⁷ TOGGENBURG, 2004: 93-96

⁸ LIÉGEOIS, 2009: 220

mely szerint a cigányság egy „valódi európai kisebbség”. Ugyanebben az évben tartották meg a „Cigány és az utazó gyermekek iskoláztatása: kutatás – cselekvés – koordináció” című konferenciát is, melynek keretében megfogalmazódott egy összeurópai szintű akcióterv kidolgozásának az igénye. A 90-es évek elején már körvonalazódott egy költségvetési irányvonal, majd létrejött egy „integrált és strukturált” kísérleti program is. Ebben a korszakban – más nemzetközi szervezetek dokumentumaihoz hasonlóan – leginkább életmódbeli, és nem etnikai problémaként jelenik meg a cigányság helyzete. Jó példa erre, hogy ekkor az uniós dokumentumokban a romákra a „traveller” és „gypsy” megjelöléseket használták. A dokumentumok értelmében tehát a nyugat-európai államok vándorló életmódot folytató közösségekkel kapcsolatos kihívásait próbálták kezelni.⁹

II.2. A Koppenhágai Kritériumok

A következő korszakot a Koppenhágai Kritériumok meghatározásától számíthatjuk.¹⁰ A Koppenhágai Kritériumok előírják a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartását, illetve a kisebbségi jogok védelmét. Azonban ekkor még továbbra sem létezett a kisebbségvédelemmel kapcsolatos releváns, alapszerződés szintű rendelkezés. Ráadásul a kisebbségi jogok megadása furcsának is tűnhet abból a szempontból, hogy az Európai Unióban két tagállam, Görögország és Franciaország még a kisebbségek pusztá létét is tagadja. Ebben az időszakban viszont az alapszerződésbe bekerült egy új cikkely, mely közvetve kimondta a nem, faji vagy etnikai hovatartozáson,

9 LIÉGEOIS, 2009: 219-225

10 TOGGENBURG, 2009: 96

valláson, vagy egyéb meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron, vagy szexuális beállítódáson alapuló diszkrimináció tilalmát. A Koppenhágai Kritériumok később részévé váltak az elsődleges joganyag-
nak az Amszterdami Szerződés hatályba lépésével, azonban a kisebbségvédelmi rendelkezések kimaradtak belőle. Szajbély Katalin és Tóth Judit Gabriel N. Toggenburgra hivatkozva ezt azzal indokolják, hogy „...a csatlakozó államoknak kitűzött alapvető feltétel a közösségi jog-
anyag átvétele, betartása. Ez esetben a közösségi standardok alapján határozható meg, hogy a gyakorlatban valóban a megfelelő tartalom-
mal vesz-e át az adott állam egy adott intézményt, vagy biztosít vala-
mely jogosítványt. A közösségi joganyag átvételén túl szabott feltéte-
lek a Közösség elvárásainak külső jellegét hangsúlyozzák, azaz, hogy
a Közösség úgy vár el valamit a csatlakozni vágyó államtól, hogy azt a
saját tagállamaitól nem kéri számon. Emellett nincsen közösségi stan-
dard sem, amelyet a feltétel teljesítésének megítélésakor figyelembe
lehetne venni, azaz a Közösség szabadon mérlegelhet, megfelelő szín-
ten áll-e az adott állam a feltétel, jelen esetben a kisebbségvédelem
teljesítésében”.¹¹

Az alapszerződés szintű kisebbségvédelmi rendelkezések elmaradá-
sának legfőbb oka az, hogy az Európai Közösség eleinte gazdasági
szövetség volt, és „csak ennek mintegy feltételeként kezelte a politikai
stabilitást”.¹² Ezért „sem maga a Közösség, sem a tagállamok nem tö-
rekedtek a kisebbségvédelemmel kapcsolatos közösségi hatáskör kia-
lakítására”, és majd az Európai Unió, illetve az Egységes Belső Piac lét-
rehozása után szűnt meg a gazdasági dominancia, és vált az egyik fő

11 SZAJBÉLY – TÓTH, 2002

12 Uo.

integrációs céllá a politikai unió. Szajbély Katalin és Tóth Judit azonban kiemel egy másik okot is, mégpedig azt, hogy a „tagállamoknak eszük ágában sem volt hozzájárulni szuverenitásuk kétszeres csorbításához, mert a kisebbségek jogokkal való felruházását önmagában is a szuverenitás valamiféle sérelmeként vagy legalábbis fenyegetéseként élik meg az országok”.¹³

Az 1990-es évekre az Európai Unió azonban valamennyire mégiscsak elkötelezte magát a kisebbségvédelem mellett. Ennek oka az, hogy a közép-kelet-európai országok várható csatlakozásával a közösség akkori tagjai felismerték, hogy több milliós lélekszámú, a társadalmi és gazdasági integráció alacsony fokán álló kisebbségi közösségek fognak az Unión belülré kerülni. Mindez ahhoz vezetett, hogy a „problémára” biztonságpolitikai kérdésként tekintettek, ugyanis a közép-kelet-európai kisebbségi konfliktusokban az Unió leginkább „stabilitási problémát” látott.¹⁴ Ezt a feltételezést támasztja alá az is, hogy az éves országjelentésekben két kisebbség, a Balti államokban élő orosz-, illetve a térségben élő roma kisebbség helyzete jelent meg a leghangsúlyosabban.

Ekkor tehát a roma közösségek ügye az Európai Unió külpolitikájában volt jelen. Az is ekkor vált egyértelművé, hogy a Nyugat-Európában élő, vándorló életmódot folytató, magukat a legtöbb esetben nem is romának valló közösségek helyzete nagyban különbözik a csatlakozni kívánó országokban élő közösségektől. Így a cigány közösségek integrációja, és az ezzel kapcsolatos problémákra adott válaszkísérletek középpontjába csak a kelet-közép-európai romák kerültek. Csakhogy

13 Uo.

14 HEGEDŰS, 2004: 98

a „probléma ismét nem csak a csatlakozásra váró országoknál, de a kérdést számon kérőknél is fennállt”.¹⁵ Következetes kisebbségvédelemről ebben az esetben sem beszélhetünk, mivel a Koppenhágai Kritegiumoknak való megfelelést nem egységes mutatók szerint ítélték meg, hanem azt a tagjelölt országok korábbi teljesítményéhez mérték. E külpolitikai megközelítés részeként több horizontális programban szerepelt a romák integrációja, így a második és a harmadik „Szegény-ségellenes Programnak”, vagy az Európai Szociális Alap által támogatott „Horizont” és „Egyenlőség” programoknak is részévé vált. Továbbá kiemelendő a Bizottság „Cigányok a helyi társadalomban” című projektje, illetve a kifejezetten a kelet-közép-európai országokat segítő PHARE-programok.

II.3. A kisebbségvédelem az Unió „belső politikájában”

A harmadik korszak a kisebbségvédelem megjelenése az Unió „belső politikájában”. A kisebbségvédelmi szabályozásban továbbra is a Parlament járt az élen. Ebben az időszakban született meg Michl Ebner jelentése, mely három ajánlást tartalmazott. Egyrészt a „Nyelvi Sokszínűség és Nyelvtanulás Európai Központja” nevezetű intézmény felállítását, másrészt egy, a nyelvtanulást segítő program életrehívását, harmadrészt a „Rasszizmus és Idegenellenesség Elleni Európai Megfigyelőközpont” létrehozását.¹⁶

Ezt követően az Európai Parlament Állampolgári Jogok, Bel- és Igazságügyek Bizottsága elfogadta „A kisebbségek védelméről, és a megkülönböztetés elleni politikáról a bővítés utáni Európában” nevű ha-

15 HEGEDŰS, 2004: 99

16 TOGGENBURG, 2009: 101-102

tározatot, mely dokumentumban részletesen kitérnek az Unió kisebbségvédelemmel kapcsolatos szabályozásának hiányosságaira, köztük a romakérdéssel kapcsolatos kihívásokra. Továbbá javaslatot tesznek benne egy „nemzeti kisebbség” definíció meghatározására is az Európa Tanács 1201. számú ajánlása alapján. Szintén mérföldkőnek tekinthető a Zsdanoska-jelentés, melyben közvetve megfogalmazódik az igény egy európai szintű kisebbségvédelmi rendszer életrehívására, sőt a jelentéstevő kiemeli benne az autonómia, illetve az önkormányzatiság fontosságát mint az identitás megőrzésének egyik kulcselemét.¹⁷

Ugyanebben az 1999 és 2009 közötti két ciklusban több lényeges, a kisebbségvédelem szempontjából releváns szabály is született. Az Amszterdami Szerződés életbelépésével az Európai Unió működéséről szóló szerződés 13. cikke lett az Unió esélyegyenlőségi politikájának alapja. Habár a cikk nem bír közvetlen hatállyal, már három intézkedés is született erre hivatkozva. Egyrészt elfogadtak egy, a faji alapú diszkriminációt tiltó irányelvet, másrészt egy akcióprogramot, illetve egy, a hátrányos megkülönböztetést tiltó irányelvet a foglalkoztatás területén.

A 2000/43/EC, úgynevezett „faji irányelv” igen jelentős előrelépésnek tekinthető. Az irányelv a faji vagy etnikai eredeten alapuló közvetlen és közvetett diszkriminációt, illetve a zaklatást is egyaránt tiltja, továbbá „fogalmakat és jogalkalmazási, eljárási biztosítékokat határoz meg”.¹⁸ Az irányelv hatálya kiterjed az uniós állampolgárokra, illetve a harmadik országokból érkező személyekre is. Ebben az irányelvben a védett tulajdonságok között azonban nincs hierarchia, vagyis az

17 Uo. 103-106

18 SZAJBÉLY – TÓTH, 2002

irányelvben foglaltakat egységes szemléletben kell kezelni. A hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések érdekében a tagállamoknak szükséges egy olyan testület felállítása, melynek feladata a „panaszok fogadása”, az „eljárások lefolytatása”, illetve a „tényállás felde-
rítése”.

A 2000/78/EC foglalkoztatási keretirányelv a valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében jött létre. Az irányelv hatálya azonban nem vonatkozik a faji alapú hátrányos megkülönböztetésre. Ekkor született meg, az irányelvek elfogadásához kapcsolódó az „Esélyegyenlőség és diszkrimináció-mentesség a kibővített Európai Unióban” című Zöld Könyv is.

Az Amszterdami szerződés ratifikációja után 2000-ben Nizzában kihirdették az Alapvető Jogok Chartáját. Az Alapvető Jogok Chartájának két cikkének (21. és 22.) van relevanciája a kisebbségvédelem szempontjából. A 21. cikkben megfogalmazódik a megkülönböztetés tilalma, a 22. cikk pedig kiemeli, hogy „az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” E két cikk lehetőséget teremthetett volna egy egységes kisebbségvédelmi szabályozás életrehívására, ha a Chartában foglaltak bekerültek volna az elsődleges joganyagba. Megszűnt továbbá a Rasszizmus és Idegenellenesség Elleni Európai Megfigyelő Központ, melyet felváltott a 2007-ben létrehozott Alapjogi Ügynökség (FRA).

Ebben az időszakban így az integráció ügye visszakerült az unió belpolitikai agendájára. Ekkor váltak a romaintegráció előmozdításának egyik fő eszközévé az esélyegyenlőségi és antidiszkriminációs intézkedések. A Parlament továbbra is a romák integrációjának legelkö-

telezettebb intézménye maradt, mely több állásfoglalást, illetve jelentést is elfogadott ennek kapcsán. Ekkora vált több kelet-közép-európai parlamenti képviselő egyik fő prioritásává a cigányok ügyének problémakomplexuma. A téma szempontjából kiemelendő egy 2008-as parlamenti állásfoglalási indítvány, melyben felkérlik a Bizottságot egy átfogó európai roma keretstratégia kialakítására, amelynek középpontjában a cigányság rossz szociális, munkaerőpiaci-, egészségügyi helyzete, oktatási problémái, a roma nők helyzete kell hogy álljon, illetve csökkenteni kell az etnikai alapú diszkriminációt. Ennek – a leginkább előkészítő munkának – komoly súlyt adtak az Európai Tanács 2007. december 14-i következtetései, melyben egyrészt felhívták a Bizottság figyelmét arra, hogy vizsgálja felül a romák integrációjának érdekében hozott eddigi intézkedéseit, illetve a politikai és jogi eszközöket, továbbá felkérték a tagállamokat, hogy minden eszközzel biztosítsák a romák integrációját. Mindezekkel párhuzamosan – ám leginkább egymást nem átfedő módon – a Bizottság különféle dokumentumokat, a tanács pedig több következtetést fogadott el. Megrendezésre került 2008-ban az első, majd 2010-ben a második Romaügyi Csúcstalálkozó is. A 2008-as esemény alatt fogalmazódott meg a Roma Integráció Európai Platformjának az ötlete, mely egyfajta nyitott fórumként szolgál a döntéshozók és a civil szféra közötti tapasztalatcserére. Az első Platformülésre 2009-ben Prágában került sor. Ezen az ülésen határoztak a romaintegráció tíz közös alapelvéről.

II.4. A Lisszabon utáni Európa

A negyedik korszak a Lisszabon utáni Európa. A Lisszaboni Szerződés több igen jelentős változást hozott a kisebbségvédelem lehetséges európai jövőjével kapcsolatban. A legfontosabb, hogy bekerült a ki-

sebbségek jogainak védelme az elsődleges joganyagba (1.a cikk). A cikk értelmében az Európai Unió elkötelezte magát a kisebbségi jogok védelme mellett, és lehetősége lenne arra, hogy életre hívjon egy közösségi szintű kisebbségvédelmi rendszert. Az alapszerződésben viszont a „kisebbségekhez tartozó személyek” jogairól esik szó, vagyis ezzel az Unió kiáll amellett a nemzetközi kompromisszum mellett, mely feloldotta a kollektív kisebbségi jogok, illetve az egyéni kisebbségi jogok közötti feszültséget, és mely így az egyéni kisebbségi jogok kollektív gyakorlását jelenti.

Másik jelentős változás, hogy az Alapvető Jogok Chartájval kapcsolatban az elsődleges acquisban deklarálták, hogy az kötelező jogi erővel bír, ezzel gyakorlatilag az elsődleges joganyag részévé vált.

A 2009-et követő ciklus kezdete óta mindaddig két jelentősebb, a romaintegrációs stratégiával összefüggő munka kezdődött meg. Egyrészt a Parlamentben megszületett egy határozat, másrészt előbb a Bizottság, majd pedig a Magyar Elnökség alatt a Tanács 2011-ben elfogadta a „Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Keretrendszere 2020-ig” nevet viselő dokumentumot. Sajnálatos módon azonban ezek egyelőre kevésnek bizonyulnak, az integráció ügye a vártnál lassabban halad. A tagállamok hajlamosak sokkal jobbnak bemutatni a helyzetet a valóságnál. Részben emiatt, 2013. december 10-én a szociálpolitikai kérdésekben illetékes tagállami tárcavezetők tanácsa a Bizottság javaslata alapján jogi relevanciájú ajánlást fogadott el az integrációról, és a kapcsolódó intézkedésekről. Mivel az ajánlás önmagában nem kötelezi a tagállamokat az abban foglaltak végrehajtására, csak bízhatunk abban, hogy ez a dokumentum javítani fog a mostani helyzeten.

Azonban nem csak a tagállamok motivációján múlik a stratégia sikeressége. Több szakpolitika esetében – többek között a fejlesztés-

politika, vagy az antidiszkriminációs szabályozás – legelőször az EU-s szabályok módosítására lenne szükség, hogy az intézkedések valóban „célba érhessenek”, és elérjék a rászorulókat.

III. AZ EURÓPAI UNIÓ ROMAPOLITIKÁJÁNAK HÁROM SZAKPOLITIKAI DIMENZIÓJA

A romák integrációja hangsúlyosan három szakpolitikai területen jelenik meg. A szociális politikában, mely magába foglalja a szociális, a foglalkoztatási, az egészségügyi, és az oktatási kérdéseket. A regionális politikában, melynek eszközei a Strukturális és a Kohéziós Alapok, illetve kisebb részben a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA), melyek így egyben az integráció pénzügyi hátterét biztosítják. Harmadrészt az esélyegyenlőségi és antidiszkriminációs politikában, melynek hátterét a 2000/43/EC, a 2000/78/EC irányelv, illetve egyéb antidiszkriminációs határozatok és intézkedések adják. Az uniós dokumentumokat tanulmányozva kijelenthetjük azt is, hogy az EU érvényesíteni kívánja a többszintű megközelítést, illetve a horizontális alapelvet, melynek értelmében a romapolitikának minden szakpolitikai területen meg kell jelennie.

III.1. Első dimenzió: Szociális politika

Az Unió döntéshozói és szakpolitikusi abban többnyire egyetértenek, hogy az integrációt nagyban hátráltatja a rossz szociális- és foglalkoztatási helyzet. E két szakpolitika így az egyik fő prioritását képezi a romák társadalmi befogadásának. Azonban 2010 decemberétől az Alapjogi Főigazgatóság felel az integráció ügyéért, melyből levonhatjuk azt a következtetést, hogy érezhető eltolódás mutatkozik az antidiszkriminációs és alapjogi szakpolitika irányába.

A szociális védelem és a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása érdekében a nyitott koordinációs módszer (Open Method of Co-ordination, OMC) jelenleg az egyetlen közösségi eszköz.¹⁹ 2000 márciusában az Európai Tanács határozatot hozott arról, hogy a korábban a foglalkoztatáspolitikai szektorban kialakított koordinálási technikát kiterjesztik más szakpolitikai ágazatokra is, így az oktatás, a képzés, a strukturális és gazdasági reformok, a munkaerőpiac és a szociális védelem területére. A módszer fő célja, hogy megkönnyítse a tagállamok közötti koordinációt, és segítse a jó gyakorlatok elterjesztését az EU-ban. Ezáltal a szubszidiaritás elvének megfelelően biztosítja az egyes ágazatokban a tagállami kompetenciát, valamint ösztönzi is őket a közös célkitűzések megvalósítására. Vagyis nem közösségi, hanem kormányközi módszerről van szó, így ez egyben puhább szabályozást is jelent. A nemzeti kormányoknak stratégiai terveket kell készíteniük, amelyek a közös célok elérésére irányulnak, és melyeket a Bizottság értékeli. Az OMC-t gyakran az új kormányzás (new governance) és a politikanulás egyik új eszközének is tekintik.²⁰ Nehezen elképzelhető – legalábbis egyelőre – a szociálpolitika esetében, hogy ennél „keményebb” szabályozása legyen a területnek az EU-ban, mert egymástól meglehetősen különböző szociális védelmi rendszerek léteznek, melyeket a tagállamok igen nehezen tudnának csak összehangolni. A nyitott koordináció mint kormányközi eszköz viszont alkalmas lehet arra, hogy azt kifejezetten a kisebbségek

19 A szociálpolitika nem tartozott az Európai Gazdasági Közösség prioritásai közé, hanem a szociális kérdéseket a gazdasági kohézió erősödésével párhuzamosan, fokozatosan kívánták rendezni.

20 LANNERT – NÉMETH, 2008: 8-9

problémáinak megoldására használja fel az Unió (OMC for European Minorities).

A módszert jelenleg a szociálpolitika három fő területén lehet alkalmazni, melyek:

- a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem,
- az egészségügy és a hosszú távú gondozás, illetve
- a nyugdíjak.

A romaügy a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén jelenik meg leghangsúlyosabban. Ez esetben is érvényesül a horizontális megközelítés, vagyis más ágazatok koordinálása esetében is szerephez jut a romaügy, de a fő prioritás mindeddig a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területe maradt.

III.1.1. Bevándorlók és a romák

A cigányság szocioökonómiai helyzete sok esetben hasonlít a harmadik országokból érkező bevándorlókéira, nem beszélve a többség előítéleteiről, míg más, nemzeti autochton kisebbségek esetében ez a fajta kirekesztettség nem jellemző.

Ha a cigányság és a bevándorlók szociális helyzetét megvizsgáljuk, találhatunk hasonlóságokat.²¹ A romák és a bevándorlók jellemzően alacsony jövedelemmel rendelkeznek, rossz minőségű lakásokban laknak, melyekben az alapvető infrastrukturális eszközökhöz való hozzáférés erősen korlátozott (nincs WC, vezetékes víz stb.), így a többséghez

²¹ Micheal Stewart a *Daltestvérek* című könyvében megjegyzi, hogy szerinte a szocialista országok cigány problémája megegyezik a nyugat-európai államok bevándorlási problémájával.

képest a relatív lakhatási egyenlőtlenségek is magasak. A bevándorlók általában koncentrált formában, külvárosi területeken települnek le, míg a romák jellemzően szegregált körülmények között élnek, szintén külvárosi területeken, illetve vidéki, hátrányos helyzetű, depressziós kistérségekben.²² Ez közvetlen hatással van arra, hogy e közösségek tagjai rossz mentális és fizikai állapottal rendelkeznek.²³ Emellett nagyarányú a munkanélküliség ezekben a közösségekben, márpedig a munkaerőpiacra való belépés az egyik előfeltétele a társadalmi integrációnak. Utóbbi csak akkor történhet meg, ha megvan hozzá a megfelelő szakképzettség, ám e közösségek esetében a minőségi oktatáshoz való hozzáférés is erősen korlátozott.²⁴

Ahhoz, hogy a romák és a bevándorlók helyzetének hasonlóságáról árnyaltabb képet kaphassunk, az EDUMIGROM (Ethnic differences in education and diverging prospects for urban youth in an enlarged Europe)²⁵ kutatási projekt egyik tanulmánya, és annak adatai kerültek felhasználásra. Ebben a kutatásban a 14–17 év közötti, nyolc európai országból származó, második generációs bevándorló és roma tanulók válaszai alapján, azok oktatással kapcsolatos tapasztalatait vizsgálták a kutatók.

22 Lásd például: Residential segregation and the integration of immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden, AKI, Berlin. 2007., illetve The situation of Roma in an enlarged European Union, ERRC, European Commission, UK, 2004.

23 A romák között például 2001-ben Romániában a csecsemőhalálozások aránya is kiugróan magasnak bizonyult (52,2%).

24 A romák esetében egy 2006-os uniós vizsgálat megállapította, hogy már az általános iskolába való beiratkozás sem biztosított, problémát jelent, hogy az iskolában jellemzően szegregált körülmények között oktatják a cigánygyerekeket, továbbá a lemorzsolódás és alacsony teljesítmény fő oka – a rossz lakhatási, egészségügyi körülmények mellett – a diszkrimináció és a kirekesztés mértéke. (FRA: Romák és travellerek a közoktatásban. 2006)

25 <http://www.edumigrom.eu>

A kutatás szerint a romák és a muszlim vallású bevándorlók gyermekeinek oktatási előrehaladási esélyei a legrosszabbak, hiszen a szülők alacsony végzettsége miatt a lemaradás újratermelődik. A „látható” kisebbségek esetében az apák és az anyák is jóval alulképzettebbek azokhoz a kisebbségi csoportokhoz tartozó egyénekhez képest, akik „nem látható” kisebbségi csoportba tartoznak. Márpedig a többség „látható” kisebbségként tekint a cigányságra, és a muzulmánokra is.

Ugyanebben a kutatásban azt is megállapították, hogy még a jobban iskolázott bevándorló és roma háttérrel rendelkező férfiaknak és nőknek is rosszabb az esélye arra, hogy jövedelemszerző tevékenységet végezzenek. Ez a hátrány szintén a romák és a muszlim vallású bevándorlók esetében a legnagyobb. Míg a többséghez tartozó, legalább középfokú végzettséggel rendelkező apák 89%-a rendelkezik teljes munkaidős állással, addig a muzulmán vallásúak a 71%-a, a roma származású apáknak pedig mindössze 52%-a.²⁶

Mindebből levonhatjuk azt a meglepő következtetést, hogy a vizsgált nyolc európai országban a romák szocioökonómiai helyzete leginkább a harmadik országokból bevándorolt muzulmán vallásúakéhoz hasonló. Előbbi esetében Európa legnagyobb számú kisebbségéről, utóbbi esetében a legnagyobb számú bevándorló közösségéről van szó. Társadalmi kirekesztettségük mértéke miatt beszélhetünk tehát igen jelentős hasonlóságokról.

Könnyedén eljuthatunk ez alapján ahhoz a kérdéshez is, hogy mégis mennyibe kerülhet a tagállamoknak a romák ilyen mértékű kirekesztettsége. Anton Marcinčin és Ľubica Marcinčinová a veszteségek között a következőket említi:

26 SZALAI – MESSING – NEMÉNYI, 2010: 29-31

- Magas jóléti kiadások, vagyis a szociális segélyek, illetve egyéb juttatások összege megterheli a tagállami költségvetéseket.
- Aszeregált és speciális intézmények fenntartása miatt vesztésként leírható oktatási költségek keletkeznek.
- A rossz egészségügyi állapot által generált magas egészségügyi kiadások.
- A kirekesztettség és a kilátástalanság miatti devianciák következményeként létrejövő magas biztonsági kiadások.
- A jóléti kiadások nagysága miatti adminisztratív költségek.²⁷

III.2. Romák az Európai Unió regionális és kohéziós politikájában

A Kelet-Közép-Európában élő romák döntő többsége hátrányos helyzetű, vidéki térségekben koncentrálódik, ahol tartóssá vált a munkanélküliség, így az itt élők megélhetése jóléti transzferekhez, segély típusú ellátásokhoz kötött. Helyzetüket súlyosbítja, hogy alacsony iskolai végzettséggel rendelkeznek. E rurális településeken szegényes az infrastruktúra, a városközpontok pedig távol vannak²⁸, és nincsenek olyan vállalkozások sem, melyek képesek lennének elszívni a munkaerőt. Mindezek következménye az is, hogy a magasabb státuszú lakosok a jobb munkalehetőségek miatt a városokba vándorolnak, míg az alacsonyabb státuszúak helyben maradnak.²⁹ Így a szegregáció és az esélyegyenlőség sérelme leginkább ezekben a vidéki térségekben

27 MARCINČIN – MARCINČINOVÁ, 2009: 32-33

28 LADÁNYI – SZELÉNYI, 1998, VIRÁG, 2006: 60-76

29 LADÁNYI – SZELÉNYI, 2004

jelentkezik. E problémák ráadásul nem is egyes településeken, hanem települések között jelennek meg, így összefüggő „gettósodó térségek” alakulnak ki.³⁰

A régiók közötti különbségek csökkentése, és a társadalmi, szociális hátrányok leküzdése érdekében az Európai Unió több, a regionális fejlesztést finanszírozó alapot működtet, ezek a Strukturális, illetve a Kohéziós Alapok. A támogatások azonban nem feltétlenül oldják meg ezeket a hátrányokat, melynek három fő oka van. Egyrészt az úgynevezett tervezési-statisztikai régiókon belül a kirekesztett csoportok láthatatlanná válnak. Másrészt a jelenlegi statisztikai rendszer nem alkalmas e régiókon belüli társadalmi egyenlőtlenségek megfelelő mérésére, és azok európai szintű összehasonlítására. Harmadrészt a Strukturális és Kohéziós Alapokról szóló szabályozás nem teszi lehetővé komplex programok finanszírozását.

III.2.1. „Láthatatlan csoportok” a tervezési-statisztikai régiókban

Az Unió alapok területi szintjei az úgynevezett Tervezési-Statisztikai Régiók. E statisztikai régióknak három szintjét különböztetjük meg: a NUTS I., II, illetve III. szinteket. A kelet-közép-európai régióban a NUTS II. régiók jelennek meg, mint a támogatások elsődleges célpontjai. Egy, a NUTS II.-ben található fejlettebb város viszont elfedi a régió periferiáin található válságterületeket, így a területi szegregációból adódó problémák és az ott élő hátrányos helyzetű csoportok lényegében láthatatlanná válnak. Ezek a láthatatlan csoportok így a döntéshozatalban

30 VIRÁG, 2006: 60-76

sem tudnak megfelelően részt venni, és érdekeik érvényesítésére sem lesznek képesek. Mindez gyakran vezet „lefölözéshez”, vagyis ahhoz a folyamathoz, melynek során viszonylag jobb helyzetű település – az is előfordul, hogy régió-központ – jut forrásokhoz, míg a leginkább rászorulók egyáltalán nem jutnak pénzhez.

A probléma megoldását csak részben segíti a NUTS III., ugyanis 2006-ban a 286 egységből 40 egyszerre NUTS II. és NUTS III. szintű régió volt. Az egy főre eső GDP alapján az Unióban 33 olyan NUTS III. régió volt 2006-ban, amelynek hazai bruttó összterméke nem érte el az uniós átlag 50%-át és NUTS II. régiójának 75%-át, Horvátország csatlakozásával ez az arány valószínűleg növekedett.³¹ Ebből 24 régió a 2004-ben csatlakozott tagállamoké. Azonban így sem kaphatunk teljes képet az egyes mikro-régiók között lévő gazdasági és szocioökonómia különbségekről. Habár nincsenek a NUTS II. és III. régiókhoz hasonló európai szintű adatok, a válságterületek a NUTS rendszert kiegészítő, annak legkisebb egységét jelentő LAU I. és LAU II. szinten viszont már láthatóvá válnak. Magyarország jó példa erre, ugyanis rendelkezésre állnak az egyes LAU I. – hazánkban kistérség – egységekre vonatkozó GDP adatok, ezáltal részben mérhetővé válnak a régiókon belüli fejlettségbeli különbségek. Hazánkban igen komoly, sok esetben

31 Lásd még: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/SmallMediumCities/fr-1.4.1_revised-full.pdf (Utolsó letöltés: 2013 december 9.), illetve http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/ (Utolsó letöltés: 2013 december 9.), és http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF (2013 december 9.)

több mint 2,5-szeres különbségek mérhetők egy-egy NUTS II. régió belül a legfejlettebb és a legelmaradottabb LAU I. térségek között.³²

Az Európai Parlament Roma Stratégiáról szóló jelentésében arra kérte a Bizottságot, hogy az állítson össze egy európai válságtérképet (crisis map) abból a célból, hogy megfelelő indikátorok (Laekeni-indikátorok) segítségével azonosítsa azokat a válságrégiókat, ahol nagy számban található mélyszegénységben élők. E mikro-régiók így európai szinten is összehasonlíthatóvá válnának. Ez az igény teljesen érthető, ugyanis – ahogy a fentiekben láttuk – a társadalmi problémák nem látszanak kellően a régiókra vonatkozó európai statisztikákban, mert e tényezőkre vonatkozó indikátorok és adatok csak korlátozottan állnak rendelkezésre területi bontásban. A Bizottság kommunikációjában viszont a tagállamokra bízta ezt a feladatot, ezzel lényegében elvetve a NUTS rendszer reformját is.

Problémát jelent továbbá, hogy a területi beosztások állandóan változtak, és országonként igencsak különbözőek mind méretüket, mind pedig jellegüket tekintve. A keleti bővítés ráadásul újabb felépítésű NUTS-rendszert eredményezett, az európai szintű, a területi egyenlőtlenségekre vonatkozó összehasonlításokat így továbbra is ajánlott fenntartásokkal kezelni.

32 Lásd még: Comparative analysis of some Hungarian regions by using „COCO” method http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xiqq6hz_h50J:miau.gau.hu/miau/68/praga2004.doc&hl=en&ct=clnk&cd=4
(Utolsó letöltés: 2013. december 9.)

III.2.2. A Strukturális Alapok közötti komplementaritás

A cigányság szociális, infrastrukturális, lakhatási és oktatási problémájának megoldásához az EU Strukturális és Kohéziós Alapjai állnak tehát rendelkezésre, melyek a regionális különbségek ledolgozásán túl biztosítják az integráció előmozdításának pénzügyi hátterét is. A 2007 és 2013 közötti pénzügyi időszakban az Unió a „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás” nevű második célkitűzés alól finanszírozott integrációs programokat. A „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésre az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), illetve a Szociális Alap (ESZA) használható fel. Utóbbi, vagyis az Európai Szociális Alap az, amelyik az integráció támogatásában meghatározó szerepet játszik, azonban részben a Regionális Fejlesztési Alap is felhasználható erre a célra, habár ezek az alapok különböző típusú fejlesztéseket szolgálnak. A Szociális Alapot humánfejlesztésre, a Regionális Fejlesztési Alapot pedig infrastrukturális beruházásokra lehet felhasználni. Ezáltal nincs lehetőség komplex programok véghezvitelére, mely viszont igen fontos lenne a társadalmi befogadás célú programok esetében (például romatelep infrastruktúrafejlesztése, emellett egy szakképzési program). A jelenlegi szabályozás ugyanis „mono-founded” (1 alap = 1 program elv) típusú operatív programok megvalósítását teszi lehetővé, vagyis a humánfejlesztések és az infrastrukturális beruházások más és más operatív program keretében valósulhatnak meg. A probléma megoldásának érdekében 2006-tól lehetővé vált a 10%-os keresztfinanszírozás. Az átjárhatóság azonban önmagában még nem elegendő, hogy komplex programokat finanszírozzunk, hiszen például egy Európai Szociális Alap által finan-

szírozott társadalmi befogadás célú humánfejlesztés esetében az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozandó 10%-os infrastruktúra-beruházás igen csekély összeget jelenthet, hiszen a humánfejlesztési célú beruházások jelentős része kisebb költségekkel jár, mint az infrastruktúrafejlesztések. A 2014–2020 közötti kohéziós időszakban viszont már lehetőség lesz arra, hogy akár komplex programokra is pályázni lehessen, amelynek megvalósítása a tagállamokon múlik, hiszen arra az ország specifikus fejlesztési tervekben is lehetőséget kell majd teremteni.

III.3. Harmadik dimenzió: Esélyegyenlőség és antidiszkrimináció

A romák rossz szociális helyzete és a feléjük irányuló diszkrimináció erős kölcsönhatásban vannak egymással. Előbbi javítása ugyanis nem képzelhető el az utóbbi csökkentése nélkül. Éppen ezért érdemes megvizsgálni azt, hogy az EU milyen szakpolitikai válaszokat ad a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése érdekében.

Egy 2009-es, a romákkal szembeni diszkriminációt vizsgáló kutatás szerint minden második roma válaszadó úgy vélte, hogy érte őt hátrányos megkülönböztetés az elmúlt tizenkét hónapban. A hátrányos megkülönböztetést azonban többségük nem jelentette be a hatóságoknak, mert szerintük „semmi sem történne vagy változna attól”. Ebben persze az is közrejátszik, hogy nincsenek tisztában azzal sem, hogy mi számít hátrányos megkülönböztetésnek, illetve annak bejelentését milyen szervezetnél tehetik meg. Emellett a rasszista indíttatású bűncselekményeknek átlagosan öt roma válaszadó közül egy esett áldozatul. Ezzel szemben döntő többségük (a vizsgált or-

szágoctól függően 65%-100%) nem jelentette be azt egyetlen illetékes szervnél sem. Továbbá négyből egy roma válaszadó vélte úgy, hogy etnikai származása miatt igazoltatták a hatóságok.³³

Mindebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a faji irányelv önmagában közel sem elegendő ahhoz, hogy a hátrányos megkülönböztetéses esetek számát csökkentse. Szükség lenne hatékonyabb „figyelemfelhívás”-ra („awareness-raising”) annak érdekében, hogy az irányelvben foglaltakat megfelelően lehessen végrehajtani. Azonban a „figyelemfelhívás” módja tagállami kompetencia.

Olivier De Schutter és Annelies Verstichel kiemeli a közösség diszkrimináció-ellenes szabályozásának további három hiányosságát. A romák gyakran nem rendelkeznek olyan hivatalos dokumentumokkal, mint a személyi igazolvány, lakcímkártya, születési anyakönyvi kivonat stb., melyek szükségesek ahhoz, hogy igazolják egy személy jogi státuszát. Ezekre a dokumentumokra pedig szükség lehet olyan – elsősorban állami – szolgáltatások igénybevételéhez, mint a szociális juttatások. Az ilyen adminisztratív akadályok miatt történő hátrányos megkülönböztetés azonban nem tartozik a 2000/43/EC irányelv kompetenciájába. A két szerző megemlíti azt is, hogy a cigányok egy jelentős része állampolgársággal sem rendelkezik. Ez pedig azt jelenti, hogy abban az esetben, ha egy hontalan személlyel szemben faji alapú közvetett diszkrimináció valósul meg arra hivatkozva, hogy az illető nem rendelkezik állampolgársággal, akkor nincs mód arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tényét igazolni lehessen, hiszen az állampolgárság alapján történő eltérő bánásmódra nem vonatko-

33 Fundamental Rights Agency: EU-MIDIS: Középpontban az adatok-Romák, 2009. 2-14.

zik az irányelv. Problémát jelent szerintük az is, hogy „...a közvetett és a közvetlen diszkrimináció tiltása önmagában nem elegendő. Pozitív intézkedésekre van ugyanis szükség, melyet lehetővé tesz az irányelv, azonban az ilyen intézkedések meghozatala nem kötelező”.³⁴

Nem mehetünk el amellet a tény mellett sem, hogy a cigányságot gyakran többszörös diszkrimináció sújtja. Többszörös hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha a hátrányos megkülönböztetés egynél több tulajdonság alapján történik. A közösségi joganyagban azonban jelenleg nem találunk olyan rendelkezést, mely tiltaná a többszörös hátrányos megkülönböztetést.³⁵ Ezt megoldhatná egy horizontális, a diszkriminációt a foglalkoztatáson kívül is tiltó keretirányelv, melyre az utóbbi időben történtek kísérletek, és melynek elfogadását már többször javasolta a Tanácsnak a Parlament, illetve a Bizottság is.³⁶

A többszörös diszkriminációra a legjobb példa talán a roma nők helyzete, akiket egyszerre sújt az etnikai és a gender alapú hátrányos megkülönböztetés. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a kirekesztettség és a diszkrimináció mely formáival kell szembenéznie az európai cigányság nőtagjainak.

III.3.1. Cigány nők Európában

Felmerül a kérdés ebben a témakörben, hogy vajon vannak-e olyan problémák, amelyekkel ennek az elképzelt tömbnek a tagjai elsőprő arányban szembesülnek. A cigány nők hátrányos helyzetét jól példázza az a tény, hogy „nemcsak bizonyos etnikai csoportokat sújt a szegény-

34 DE SCHUTTER – VERSTICHEL, 2005: 26

35 European Comission: Tackling Multiple Discrimination. 2007. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=51, 15-17p>

36 Lásd például: COM(2010)133

ség jobban, mint az etnikai többséget, hanem a nők is nagyobb arányban találhatók a szegények között, mint a férfiak, tehát a szegénység feminizálódik”.³⁷

A Közép-Kelet-Európában élő roma nők hamarabb – 20 éves koruk előtt – kezdik a családi életet, mint fiú társaik. Emiatt már iskolai éveikben, illetve a munkaerőpiacon is többszörösen hátrányos helyzetben vannak. A „korai gyerekvállalás és házasság a kelet-európai cigányság egészére jellemző: a többségi társadalomhoz viszonyítva harmadukötödük 20 éves korára már házasságban él. A cigány háztartásokban a régió országainak legtöbbszörében többen élnek, amely háztartások nagy arányban szegregált, azaz többségében romák lakta településeken találhatók”.³⁸ A roma nők hátrányai így már iskoláskoruktól kimutathatók. Sőt, a regionális különbségek miatt létrejövő társadalmi hátrányok is sokkal erősebben hatnak a roma nők esetében.³⁹

Abban mindenki egyetért, hogy speciális az a fajta kirekesztettség, amellyel jellemzően a romák, és köztük a roma nők találkoznak. Ennek a szegénységen kívül az is az oka, hogy a tágabb értelemben vett kultúra újratermelésében sok esetben szimbolikus szerepet szán nekik a saját, és a külső közösségük is.

A nők és férfiak esélyegyenlőségi politikájának három irányzata, illetve lépcsőfoka ismert. A hierarchia legalján az (1) antidiszkriminációs politika, közepén (2) a női esélyegyenlőségi politika, a hierarchia csúcsán pedig a (3) gender mainstreaming található. Az első egyedi esetekkel foglalkozik, és a jogsérelmet igyekszik kezelni. A második a társadalmi szinten megfigyelhető egyenlőtlenségekkel foglalkozik, és azt

37 SZELÉNYI, 2001: 5

38 BERNÁT – PÁTHY-DENCŐS, 2009: 175

39 Uo.

állítja, hogy csoportokat ér hátrány azért, mert nők. A harmadik viszont a fentieknél is többet jelent: a társadalom normarendszerének átalakítását tűzi ki célul. Eszerint azokat a mechanizmusokat kell „leszerelni”, amelyeknek következtében az egyenlőtlenségek létrejöhetnek. A gender mainstreaming a közpolitika minden területén bevezethető, és az az Unió egyik fő prioritásának tekinthető.⁴⁰

Azonban kérdés, hogy mi a helyzet ebben az esetben a roma nőkkel, hiszen ha magunkénak valljuk is a gender mainstreaminget, és ezáltal sikerül a társadalmi normák átalakítása, az etnikai származás miatti hátrányok még mindig megmaradnak. Vagyis levonhatjuk a következtetést, hogy ebben az esetben „alapvetően az individuális emberi és kollektív kulturális jogi területek kollíziójáról van szó”.⁴¹

III.3.2. A roma migráció keletről nyugatra

Az elmúlt években Franciaországban kitoloncolás, míg Olaszországban etnikai alapú erőszak, majd hatósági válaszként ujjlenyomatvételek, etnikai profilozás történt a keleti tagállamokból bevándorolt romákkal szemben. Az események hatására ismét nagy viták keresztüztüzebe került a romák migrációjának problémaköre, ezáltal a szabad mozgáshoz való jog, és az adatgyűjtés kérdése is.

A kelet-közép-európai országok csatlakozásával a jobb megélhetés reményében, és a keleti államokban egyre erősödő idegengyűlölet miatt, igen jelentékeny számú roma vándorolt, és vándorol a nyugati államokba. Azonban a befogadó országokban helyzetük hasonlóan válságos, mint a küldő országokban. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által készített tanulmány megjegyzi, hogy leginkább

40 BETLEN – KRIZSÁN – ZENTAI, 2009: 9-59

41 HEGEDŰS, 2009: 61

a fiatal roma férfiak és nők választják a vándorlást. Az elvándorlást választók gyakran még súlyosabb helyzetbe kerülnek a célországban. Előfordul, hogy egyesek munkát vállalnak, életminőségükben komoly javulás következik be. De inkább jellemző a munkavállalás nehézsége, melynek feltétele, hogy a célországban rendelkezzen bejelentett tartózkodási hellyel az illető. Csakhogy a migránsok egyrészt nincsenek tisztában a fogadó ország eljárási szabályaival, másrészt a tagállamok helytelenül alkalmazzák a szabad mozgásra vonatkozó irányelvet. Ez a két probléma pedig könnyedén ahhoz vezethet, hogy a romák nem képesek élni szociális és gazdasági jogaikkal. Gondot okoz az is, hogy gyakran szembesülnek hátrányos megkülönböztetéssel a fogadó országban.⁴²

IV. AZ ETNIKAI HOVATARTOZÁSRA VONATKOZÓ ADATOK GYŰJTÉSÉRŐL – KÖZÉPPONTBAN A ROMÁK

Régóta vitatkoznak arról szakértők, hogy az etnikai adatok statisztikai célú gyűjtése mennyivel tehetné hatékonyabbá és hatásosabbá a roma integráció érdekében történő beavatkozásokat. Mindez a migrációval kapcsolatos események hatására is napirendre került az elmúlt néhány évben. Az adatgyűjtés mellett bőven szólnak érvek és ellenérvek is, azt viszont elmondhatjuk, hogy összességében ez egy igen komoly konfliktusokkal terhelt problémakör.

42 Fundamental Rights Agency: The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States, 2009. 14-74. http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Movement_Comparative-final_en.pdf
(Utolsó letöltés: 2013. március 11.)

Az Európai Adatvédelmi Kézikönyv az „esélyegyenlőségi adatok” gyűjtésének a szükségességét a következőkkel indokolja:

- Az adatok szükségesek, hogy segítsék az egyes szakpolitikai intézkedések tervezését és végrehajtását.
- Szükség van rájuk a bírósági eljárások hatékony lefolytatásához, ugyanis ezek nélkül nehéz bizonyítani a közvetett vagy a közvetlen diszkrimináció tényét.
- A 2000/43/EC irányelv értelmében a diszkriminációs esetek kivizsgálása érdekében felállt nemzeti testületeknek minőségi és mennyiségi adatokra van szükségük ahhoz, hogy az ellenőrzést hatékonyan elvégezhessék, mivel az irányelv értelmében ezeknek a testületeknek kötelességük a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos esetek kivizsgálása.
- A vállalati szektorban is alkalmazkodni kell az irányelvben foglaltakhoz, vagyis ahhoz, hogy saját vállalati esélyegyenlőségi tervüket végrehajtsák, szükségük lehet ezekre az adatokra.
- Tényszerű adatokra van szükség a „figyelemfelkeltés” („awareness-raising”) érdekében. Ennek lényege, hogy a diszkrimináció tényét a szélesebb közvélemény előtt is bizonyítani lehessen, hiszen amennyiben erről a tényről a közvélemény nem értesül, az az egyes anti-diszkriminációs intézkedések létjogosultságát is megkérdőjelezheti.
- Végül szükség van ezekre az adatokra azért, hogy a kutatók jobban megérthessék a diszkrimináció jelenségét, és ez által releváns kutatásokat végezhessenek, melyek fontos alapkövei a hatékony szakpolitikai intézkedések tervezésének és végrehajtásának.⁴³

43 European Commission: European Handbook on Equality Data, 2006. 7-8.

- Mindez – és ezt valószínűleg a kisebbségi különjogok megadásától való tartózkodás miatt a kézikönyv nem tartalmazza –, a kisebbségi csoportok önrendelkezési jogának biztosítása érdekében is fontos lehet.

Az ilyen típusú adatok az Unió szabályozás értelmében viszont szenzitív adatoknak minősülnek, tehát az adatok csak akkor használhatók fel, ha ahhoz az a személy, akire az adatok vonatkoznak, hozzájárulását adja. Az Európai Unió 95/46/EC adatvédelemről szóló irányelve azonban bizonyos esetekben lehetővé teszi a szenzitív adatok gyűjtését. Az adatgyűjtés akkor jogszerű, ha az megfelel a szenzitív adatokra vonatkozó 8. cikkben foglaltaknak, mely nem engedi az etnikai származásra vonatkozó adatgyűjtést, csak öt kivételes esetben.⁴⁴

Az adatgyűjtésnek azonban Európában inkább több ellenzője, mint támogatója van. A kritikák jelentős része arról szól, hogy a kisebbségek rossz történelmi tapasztalata⁴⁵ miatt ezt kerülni kellene, másrészt az

44 „a) az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához, kivéve, ha a tagállam joga úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdésben említett tilalom alól nem engedhető kivétel az érintett hozzájárulásával sem, vagy b) az adatfeldolgozás az adatkezelő kötelezettségei és meghatározott jogai gyakorlása érdekében szükséges a foglalkoztatási jogszabályok területén, amennyiben a megfelelő biztosítékokról rendelkező nemzeti jogszabályok ezt lehetővé teszik, vagy c) az adatfeldolgozás az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez szükséges abban az esetben, ha az érintett fizikailag vagy jogilag képtelen a hozzájárulását adni, vagy d) az adatfeldolgozás valamely alapítvány, egyesület vagy bármely más nonprofit szervezet megfelelő biztosítékok mellett végzett törvényes tevékenysége keretében történik, politikai, világnézeti, vallási vagy szakszervezeti céllal, azzal a feltétellel, hogy a feldolgozás kizárólag az ilyen szerv tagjaira, vagy olyan személyekre vonatkozik, akik azzal rendszeres kapcsolatban állnak a szerv céljainak megfelelően, és az adatok nem adhatók ki harmadik fél részére az érintettek hozzájárulása nélkül, vagy e) az adatfeldolgozás olyan adatokra vonatkozik, amelyeket az érintett egyértelműen nyilvánosságra hozott, vagy amelyek jogi követelések megállapításához, gyakorlásához vagy védelméhez szükségesek.”

45 A romák esetében ilyen a Porajmos (Roma holokauszt).

adatgyűjtést jogellenesnek tartják, mivel az az egyes tagállamok adatvédelmi törvényeibe ütközik.⁴⁶ Ellenérv az is, hogy ezek az adatok tovább táplálhatják a kisebbségekkel kapcsolatos előítéleteket, így például a romák esetében a rossz foglalkoztatási mutató miatt. Gyakran elhangzik a statisztikákkal való visszaélések kockázata, illetve hogy az adatgyűjtés indokolatlanul magas költségekkel járna.⁴⁷

Ezekon kívül módszertani dilemmákkal is szembe kell néznünk, hiszen egyrészt kérdés, hogy ki legyen az adatgyűjtő (például állami hatóság vagy valamilyen kisebbségi szervezet), másrészt, hogy milyen legyen az általa alkalmazott módszer (önmeghatározás szakértők segítségével, vagy a kérdezőbiztos személyes véleménye), harmadrészt hogy melyek legyenek a kategorizáció szempontjai, vagyis milyen kategóriák szerint határozzuk meg például azt, hogy ki roma (Szajbély, 2009: 25). A módszerrel kapcsolatban további dilemmát okoz, hogy az Európában uralkodó szabad identitásválasztás elve csorbul, ha a kérdező véleménye alapján határozzuk meg egy egyén etnikai származását. Ráadásul „az etnikai adatok és az azokra épülő intézkedések szempontjából a «kisebbségi lét» többarcú jelenség”⁴⁸

IV.1. Ki a cigány?

Érdemes részletesen is kitérni arra a módszertani dilemmára, hogy hogyan határozzuk meg, hogy „ki a cigány”? A kérdés megválaszolására nehézkes, sokak szerint szinte lehetetlen. Egy kisebbségi személy ugyanis eltérő pozíciókban jelenhet meg különböző helyzetekben. A hátrá-

46 Közben mégiscsak minden tagállam tagja az Európai Unió adatvédelmi rezsimjének, és látható, hogy a kapcsolódó irányelv elvben nem tiltja az adatgyűjtést.

47 SZAJBÉLY, 2009: 23-24

48 JÓRI – KÁLLAI, 2009: 10

nyos megkülönböztetés esetén egy külső szemlélő által vélt származás, míg a kulturális jogok gyakorlása esetében az önmeghatározás a döntő. A pozitív intézkedések alanyaként pedig szerepet játszik mind az önmeghatározás, mind pedig a külső percepció. A kisebbségi képviselő során viszont nemcsak a személyes identitás, hanem annak a helyi kisebbségi közösség általi elismerésére is szükség van. Ezért e dimenziókban különböző adatgyűjtési módszerek alkalmazása lenne szükséges.⁴⁹

A kutatások során a szakemberek három módszert alkalmaznak; az adatközlő saját önbevallására, vagy a kérdezőbiztos megítélésére hagyatkoznak, harmadik módszerként gyakran külső szakértők (például szociális munkások, stb., vagyis akik ismerik, és kapcsolatban vannak az adott közösséggel) véleményét veszik alapul.

Ám mindezek közül egyiket sem lehet a „legjobbnek”, „legobjektívebbnek” nevezni, már csak azért sem, mert a cigányság rendkívül heterogén kisebbség. A közösségek tagjai különböző módon identifikálják saját magukat, különböző szokásokkal rendelkeznek, különböző nyelveken beszélnek, más és más a vallási hovatartozásuk. Ebből következik az a kérdés, hogy az európai cigányságot lehetséges-e terület nélküli nemzetként kezelni, és ebből kifolyólag lehetséges-e a csoportspecifikus jogok, sőt az autonómiához való jog megadása számukra?

A „romákat, mint határokon átnyúló kisebbség” vízióját a Roma Világkongresszus vetette fel először. Ez a definíció egy olyan, anyaország nélküli kisebbséget jelent, mely tradicionális terület nélkül, több állam területén, illetve „határokon átnyúló módon” helyezkedik el.⁵⁰

49 JÓRI – KÁLLAI, 2009: 10

50 HEGEDŰS, 2009: 59

A Világkongresszus által elképzelt közösségtudat azonban leginkább a kelet-közép-európai közösségekre jellemző. Viszont számos, főképp antropológiai kutatás kiemeli, hogy még a keleti államokban élő romák közül is sokan nincsenek tisztában ezzel a koncepcióval, illetve sokan közülük egyáltalán nem is azonosulnak vele. Ez a „vízió” ezért sokak szerint nem kívánatos, sőt káros is lehet az integráció szempontjából.⁵¹

Paloma Gay Blasco antropológus kiemeli, hogy az általa vizsgált jaranai cigány közösségben „maguk az érintettek alig támogatják azokat az erőfeszítéseket, amelyek a cigányok közös üldöztetési történetére irányulnak, vagy még kevésbé Romanisztánnak, a cigányok államának nemzetközi elismerésére irányulnak. A néprajzi leírások tanúsága szerint kevés ún. cigány csoport mutat bármiféle hajlamot arra, hogy egymással akár virtuális, akár gyakorlati kohézióra lépjenek. A cigány diaszpórát ötszáz éven keresztül a különleges politikai és strukturális töredezettség jellemezte, valamint gyenge – vagy egyenesen hiányzik – a valamiféle elképzelt közösség minden cigányt átfogó tudata.”⁵²

E dilemmák meglehetősen sokszor rányomják a bélyegüket az integrációval kapcsolatos politika-tervezésre, ugyanis gyakran egymásnak feszülnek a „kifejezett, de nem kizárólagos célbavétel”, és a „kifejezett és kizárólagos célbavétel” közötti különbségek, illetve az, hogy melyik nézőpont alkalmazása lenne a leghasznosabb az integráció szempontjából. Az előbbi értelmezés szerint hatásos szegénypolitikát kell folytatni, ugyanis a cigányság problémái a szegénységre vezethetőek vissza, és az általános szociálpolitika eszközeivel kezelhetővé válnak. A diszkriminációból fakadó hátrányokat pedig a hátrányos megkülönböztetés elleni szabályozás következetes és eredményes végre-

51 RÖVID, 2009: 11-15

52 BLASCO, 2008: 26

hajtása szünteti meg. E „szociális” nézet hívei szerint a cigány kisebbség differenciáltsága miatt nem is érdemes másfajta módszerrel próbálkozni. Az általános és „színvak” szociálpolitikai eszközök esetében viszont problémát jelenthet, ha a célcsoportot túl tágan határozzák meg, ugyanis a célcsoport előnyösebb helyzetben lévő tagjai – például egy, a többenél viszonylag jobb helyzetben lévő település egy hátrányos helyzetű régióban – kiszoríthatják a hátrányosabb helyzetben lévő tagokat. Másrészt a szociális problémák sok esetben magának a diszkriminációnak a következményei (például munkaerő piaci hátrány a diszkrimináció miatt). Veszélyt jelenthet az is, hogy a támogatás igénybevétele, vagy egy programban való részvétel többletköltséget ró a kedvezményezettekre, mely költségeket nem képesek megfizetni (például utazás költségei).

Utóbbi nézőpont, vagyis a „kifejezett és kizárólagos” célbavétel szerint viszont a cigányság problémái különböznek más társadalmi csoportokéitól. Éppen ezért kifejezetten a cigányságot megcélzó programokra és támogatásokra lenne szükség. Ám ebben az esetben, a célzott programoknál a célcsoport meghatározása nehézkes. Egyébiránt a cigányság „előnyben részesítése” nem feltétlenül jelent megoldást, hiszen sok esetben a nem roma származású lakosok is hasonló élet helyzetben vannak, hasonló körülmények között élnek.

A spanyol kormányzat kezdeményezésére jött létre az Európai Szociális Alap mellett működő, a források hatékonyabb felhasználását segítő EUROMA-hálózat. Célja, hogy megkönnyítse a kommunikációt a programban részt vevő tizenkét tagállam, illetve az Európai Bizottság számára, és elősegítse a jó gyakorlatok átadását a támogatások hatékonyabb felhasználásával kapcsolatban. Az EUROMA-hálózat 2010-es tanulmányában azonban megfogalmaznak néhány problémát, melyek

között az a tény is szerepel, miszerint nincsenek megfelelő adatok a támogatások felhasználásáról, és hogy a romák egyes országokban nincsenek elismerve speciális kisebbségi csoportként; hátrányos helyzetű, vagy kirekesztett csoportként tartják számon őket. De miért kellene így tenniük ezeknek a tagállamoknak, amikor a romaintegráció tíz közös alapelvének 2. pontja alapján az EU a „kifejezett, de nem kizárólagos” célbavételt tartja követendő irányynak? Ebből is látszik, hogy az EU-s szabályozás esetében is nagyon sok ellentmondáshoz vezet ez a dilemma.

Az Európai Unió a fenti ellentmondás miatt tehát nemcsak a célzás, hanem a különjogok kérdésében sem igazán tudott megnyugtatóan állást foglalni. Így hol elfogadja azt a nézetet, hogy a romákat megilletik a speciális kisebbségi helyzetükből fakadó különjogok, hol pedig elutasítja ezt a megközelítést. A Független Szakértők Európai Hálózata nevű szervezet által 2003-ban kiadott „Recommendations on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and Its Member States in 2003” című ajánlásában külön felhívja az EU figyelmét arra, hogy fogalmazzon meg egy, a romákra irányuló tanácsi határozatot. Ebben a romák kulturális entitásként jelennek meg, és kifejezetten a közösséghez tartozók érdekében fogalmazzák meg az irányelv iránti igényt. A Bizottság által 2008-ban elfogadott „Community Instruments and Policies for Roma Inclusion” című dokumentumban viszont a Bizottság azt írja, hogy a roma mint fogalom magába foglal más hátrányos helyzetű, rossz szocioökonómiai háttérrel rendelkező nem romát is. Majd 2009-ben az Európai Parlament a 2009-es, romák gazdasági és szociális helyzetéről szóló állásfoglalásban kifejtette, hogy nem támogatja a roma nemzet vízióját, így a különjogok megadását sem.

V. EGYSÉG A SOKFÉLELÉGBEN – ÖSSZEGZÉS ÉS LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYOK

Láthatjuk, hogy a romák integrációjának területén még mindig nagyon sok az ellentmondás, a szakpolitikai eszközök pedig sok esetben igencsak hiányosak. A végleges uniós romaintegrációs keretrendszer ráadásul sokkal bátortalanabb csomag lett, mint az a jelentés, melyet az Európai Parlament korábban elfogadott. Érdemes lenne azonban az abban foglalt a javaslatokat a közeljövőben átültetni a végleges stratégiába:

- A parlamenti jelentés értelmében a közösség jutalmazta volna a jól teljesítő tagállamokat, mely egyfajta motivációt is jelentene, hogy foglalkozzanak az integráció kérdésével. Pénzügyi ösztönzőről van szó, amelyet a kohéziós költségvetésből különítettek volna el, ebből a keretből a jól teljesítő tagállamok kaptak volna támogatást.
- A parlamenti jelentés azt javasolta, hogy hozzanak létre egy európai válságtérképet (crisis-map). Ellentétben a Tanács által véglegesített keretrendszerrel, ezt a Bizottságnak kellett volna megalkotnia. Jelenleg ez a tagállamok kompetenciájába tartozik.
- A parlamenti jelentés értelmében a célcsoport a jövedelmi szegénység, és a kirekesztettség mérésére szolgáló Laekeni-indikátorok alapján került volna meghatározásra, melynek méréséhez a LAU 1 és LAU 2 régiós szinteket vették volna alapul.
- A parlamenti jelentés azt is javasolta a Bizottságnak, hogy továbbra is biztosítva legyen a Strukturális és Kohéziós Alapok forrásainak a roma integráció érdekében történő felhasználását vizsgáló roma munkacsoport (task force) működése.

E javaslatok azonban még közel sem elegendőek ahhoz, hogy a romák/hátrányos helyzetűek/kirekesztettek csoportjának társadalmi befogadása végre kézzel fogható valósággá váljon. Joggal tehetjük fel tehát azt a kérdést, hogy „hogyan tovább”? Talán erre nem is kapjuk meg a választ mindaddig, amíg az EU nem kezd bele saját kisebbségvédelmi rendszerének tudatos építésébe, hiszen minden dokumentum, tanulmány, javaslat és eredmény arra mutat rá, hogy az egyedi elszigetelt intézkedések helyett egységes, közösségi szintű megközelítésre van szükség. Azonban a kisebbségpolitika EU-n belüli különbözőségei miatt erre egy jó darabig még várnunk kell. Leszámítva néhány szimbolikus bekezdést a romákra vonatkozó EU-s dokumentumokban, kisebbségpolitikáról nem igazán beszélhetünk, és ez minden bizonnyal még sokáig így is lesz. Azonban a „kifejezett, de nem kizárólagos” célbavétel keretein belül is bőven van még tennivalónk:

- A jóindulatú, ám sok esetben paternalisztikussá váló támogatáspolitikára gyakran gátja a hatékony fejlesztéseknek: az elesetteknek, a kirekesztett csoportoknak nem minden esetben van szükségük arra, hogy a projektek irányt mutassanak nekik, a tekintetben, hogy hogyan törhetnek ki a reménytelen helyzetükből. Sokszor eredményesebb az olyan módszerek alkalmazása a fejlesztéseknél, mint a képesség-tétel (vagy ha tetszik empowerment) és a közösségi tervezés, mely lehetőséget teremt helyzetük hosszú távú javítására, a romákat pedig segítheti abban, hogy később valódi politikai közösséggé formálódjanak. Ennek érvényt kell szerezni a fejlesztés, és támogatáspolitikára vonatkozó szabályozásban.

- A 2014 és 2020 közötti időszakban legyen elkülönítve egy meghatározott összeg a romaintegrációban élen járó tagállamok jutalmazására (lásd: A stratégiáról szóló parlamenti jelentés).
- A krízistérkép összeállítása a Bizottság kompetenciájába tartozzon (lásd: A stratégiáról szóló parlamenti jelentés).
- A célcsoport meghatározásához a Laekeni-indikátorokat vegye alapul a Bizottság, és azt terjessze ki a LAU 1 és LAU 2 régiókra (lásd: A stratégiáról szóló parlamenti jelentés). A mérhetőséghez szükséges, hogy az összes LAU-régió szerepeljen az EU-s statisztikákban annak érdekében, hogy az adatok összehasonlíthatóvá váljanak.
- A Strukturális és Kohéziós Alapok forrásainak a romaintegráció érdekében történő felhasználását vizsgáló roma munkacsoport (Task Force) alakuljon át egy olyan intézménnyé, mely indikátorok alapján az Alapjogi Ügynökséggel együttműködve koordinálja a tagállami stratégiák monitoringját. Az Alapjogi Ügynökséggel együtt dolgozó tíz tagállam képviselőiből álló munkacsoportot bővíteni kell, és megszüntetni annak ad-hoc jellegét. A Task Force tagjai között legyenek európai, romaintegrációval foglalkozó civil szervezetek is. Fontos, hogy magát a monitoringot független szakértők és civilek végezzék!
- A nyomonkövetési rendszer több tagállamban is kevésbé megbízható, kimeneti indikátorok sem állnak rendelkezésre. Emiatt olyan monitoring rendszer kialakításába kezdjen bele a Bizottság, mely megfelelő eredmény- és hatásindikátorok mentén valóban képes nyomon követni a hátrányos helyzetűek, köztük a romák életminőségében bekövetkezett változásokat.

- Sok tagállam stratégiai tervében továbbra sincsenek számszerű vállalások, vagy ha vannak, azok vagy nem elég konkrétak, vagy a kitűzött célok nem teljesíthetők. Amennyiben ez így marad, az EU célkitűzései nem lesznek megvalósíthatóak.
- A Bizottság fűzze szorosabbra a kapcsolatot a nemzeti romaintegrációs stratégiák nemzeti kapcsolattartó pontjaival, és a jelenleginél több alkalommal kezdeményezzen egyeztetéseket. A kapcsolattartó pontoknak legyen negyedéves jelentési kötelezettsége.
- A keretrendszer végrehajtása a Bizottság elnökének kompetenciájába tartozzon.
- A Parlament és a Bizottság a közeljövőben tegyen javaslatot egy európai romaintegrációs keretirányelvre. Mivel ebben az esetben más kisebbségek helyzetével is foglalkozni kell, ezért el kell kezdeni az EU kisebbségvédelmi rendszerének kiépítését. Ehhez első lépésként be kell vezetni a nyitott koordináció módszerét a kisebbségvédelem területén (OMC for European Minorities).
- Az antidiszkriminációs politikát tovább kell fejleszteni: szükség van egy, a többszörös diszkriminációt tiltó horizontális keretirányelvre.
- A diszkriminációs szabályozást ki kell terjeszteni a hontalan személyekre és a hivatalos dokumentumokkal nem rendelkező személyekre is. Ehhez hatékonyabb figyelemfelhívásra is szükség van. A Bizottság tegyen határozott és számonkérhető lépéseket annak érdekében, hogy a tagállamok megfelelően alkalmazzák a szabad mozgásról szóló irányelvet, és az abban foglaltakat.
- Lehetővé kell tenni – azokban a tagállamokban, ahol ez szükséges – a romák integrációját célzó helyi modellprogramok módszerta-

nának rendszerszintű elterjesztését, és azt, hogy létrejöhessen ennek intézményi háttere. Ehhez a civilek jóval szélesebb körű bevonására is szükség van.

- A Bizottság kísérje figyelemmel, és ösztönözze a tagállamokat arra, hogy saját Nemzeti Fejlesztési Tervükben lehetőség legyen programalapú fejlesztések végrehajtására, mely hosszú távon javítja a hátrányos helyzetűek, köztük a romák életminőségét, foglalkoztatási helyzetét. Ehhez úgy kell kialakítani a pályázati rendszert a tagállamokban, hogy az lehetőséget teremtsen humán és infrastruktúra beruházási célú komplex, és egységes fejlesztési programok megvalósítására. A tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy a globális támogatásokat (global grants) is igénybe vegyék.
- A pályázatok esetében szükséges az adminisztrációs terhek radikális csökkentése, a jelenleginél egyszerűbb, illetve normatív finanszírozási eljárások kialakítása.
- A fejlesztéseknél a tagállamok vállaljanak kötelezettséget arra, hogy alternatív gazdaságfejlesztési programokat is megvalósítsanak, mint amilyen a közösségi gazdaság, a társadalmi vállalkozások.
- Garantálni kell, hogy a támogatások valóban elérjék a rászorulókat. Társadalmi befogadási célú, és a hátrányok leküzdését célzó programok esetében az EU írja elő, hogy a Laekeni-indikátorok és/vagy a települések szegregációs mutatói alapján a tagállamok prioritási sorrendet alakítsanak ki, hogy ne fordulhasson elő, hogy a támogatások nem érik el a legrosszabb helyzetben lévő településeket.
- A Bizottság fejlessze tovább, és terjessze ki a hátrányok leküzdését is célzó mikrohitel programokat (mint amilyen PROGRESS mikrofinanszírozási eszköz), és kiemelten támogassa a nem kereskedelmi

jellegű mikrofinanszírozást végző intézményeket. Ezek az eszközök legyenek összhangban az ILO mikrohitelre vonatkozó javasolataival.

- A Bizottság tegyen határozottabb lépéseket annak érdekében, hogy az interkulturális mediáció minden tagállamban államilag elismertté és támogatottá válhasson.
- A roma nők esélyeinek javítása érdekében olyan intézkedések bevezetésére is szükség van, melyek támogatják és segítik a korai iskolaelhagyó lányokat, a nagycsaládosokat, a fiatalkorú édesanyákat. Mivel a gyermekgondozásra vonatkozó barcelonai célkitűzések, melyek szerint a három év és az iskolaköteles kor közötti gyermekek 90 %-a, és a három év alatti gyermekek 33 %-a számára gyermekgondozási ellátást kell biztosítani, mindössze nyolc tagállamban teljesültek⁵³, ezért azok ismételt bevezetésére, annak hatékonyabb végrehajtására van szükség.

53 Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-495_hu.htm
(Utolsó letöltés: 2013. december 10.)

IRODALOMJEGYZÉK

- BERNÁT Anikó – PÁTHY-DENCŐ Blanka, 2009. A roma nők helyzete kelet-európai összehasonlításban az ezredforduló után. In: Nagy Ildikó-Pongrácz Tiborné (szerk.): Szerepváltozások. TÁRKI, Budapest.
- BETLEN Anna – KRIZSÁN Andrea – ZENTAI Viola, 2009. Partszélről a fősodorba, gender mainstreaming kézikönyv. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.
- DE SCHUTTER, Olivier – VERSTICHEL, Annelies, 2005. The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future. European Diversity and Autonomy Papers, Bolzano. 2005/2.
- HEGEDŰS Dániel, 2004. Kisebbségek Európája? Az Európai Közösségek és az Európai Unió kisebbségeket érintő politikáinak rövid összefoglalása. In: Közpolitika, Budapest. 2004/Szeptember-Október.
- HEGEDŰS Dániel, 2009. Egy európai romapolitika lehetősége és keretei. In: Fundamentum, Budapest. 2009/2.
- LIÉGEOIS, Jean-Pierre, 2009. Romák Európában. Pont Kiadó, Budapest.
- JÓRI András – KÁLLAI Ernő, 2009. Jelentés az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól. Ombudsmani Hivatal, Budapest.
Elérhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf>
(Utolsó letöltés: 2013. március 11.)
- LADÁNYI János – SZELÉNYI Iván, 2004. A kirekesztettség változó formái. Napvilág Kiadó, Budapest.
- LADÁNYI János – SZELÉNYI Iván, 2005. Szuburbanizáció és gettósodás In: Ladányi János: Szociális és etnikai konfliktusok Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- LANNERT Judit – NÉMETH Szilvia, 2008. A nyitott koordináció módszerének tapasztalatai Magyarországon és a régióban. TÁRKI-TUDOK, Budapest.
- MARCINČIN, Anton – MARCINČINOVÁ, Ľubica, 2009. The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity. Romadecade, Bratislava.

- MESSING Vera – NEMÉNYI Mária – SZALAI Júlia, 2010. Ethnic and social differences in education in a comparative perspective. EDUMIGROM, Budapest.
- RÖVID Márton, 2009. "One-Size-Fits-All-Roma?" On the Normative Dilemmas of the Emerging European Roma Policy, HIIA Paper T-2009/9. Budapest.
- SZAJBÉLY Katalin – TÓTH Judit, 2002. Kisebbségvédelem az Európai Unióban. In: Kisebbségkutatás, 2002/2.
Elérhető: http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2002_02/cikk nyomtatás.php?id=1134 (Utolsó letöltés: 2013. december 9.)
- SZAJBÉLY Katalin, 2009. Az etnikai adatgyűjtésre vonatkozó nemzetközi és Európai Unió ajánlások. Föld-rész, Budapest. 2009/3-4.
- SZELÉNYI Iván, 2001. Szegénység, etnicitás és a szegénység feminizációja az átmeneti társadalmakban. In: Szociológiai Szemle, Budapest, 2001/4.
- TOGGENBURG, Gabriel N., 2009. Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban. In: Tabajdi Csaba (szerk): Pro minoritate Europae. Az európai kisebbségekért. EU-Ground Kft.
- VIRÁG Tünde, 2006. A Gettósodóterség. Szociológiai Szemle, Budapest, 2006/1

JOGFORRÁSOK ÉS EGYÉB DOKUMENTUMOK

Az Európai Tanács 95/46/EC irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

Az Európai Tanács 2000/43/EC irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

Az Európai Tanács 2000/78/EC irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

Az Európai Tanács 2004/113/EC irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról.

Az Európai Tanács 2004/38/EC irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

Az Európai Tanács 1083/2006/EC, Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Tanács 1059/2003/EC irányelve a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról.

Az Európai Parlament 2009. március 11-i állásfoglalása a romák szociális helyzetéről és munkaerő-piaci hozzáférésük javításáról az EU-ban (2008/2137(INI)).

Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI)).

European Parliament Report on the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council establishing a European Microfinance Facility for Employment and Social Inclusion (Progress Microfinance Facility) (COM(2009)0333 – C7-0053/2009 – 2009/0096(COD)).

European Parliament Report on the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress (COM(2009)0340 – C7-0052/2009 – 2009/0091(COD)).

Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unióban élő roma nők helyzetéről (2005/2164 (INI)).

Az Európai Parlament állásfoglalása a romákkal kapcsolatos európai stratégiáról (P6_TA(2008)0035).

Az Európai Parlament állásfoglalása a romák etnikai alapon történő olaszországi összeírásáról (P6_TA(2008)0361).

Az Európai Parlament állásfoglalása a megkülönböztetésmentesség és az esélyegyenlőség mindenki számára című keretstratégiáról (2005/2191 (INI)).

Jelentés a romák integrációjának Európai Unió stratégijáról (2010/2276 (INI)).

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: Recommendations on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and Its Member States in 2003.

European Commission: Community Instruments and Policies for Roma Inclusion.

European Commission Green Paper on Equality and non-discrimination in an enlarged European Union.

COM(2005)706 final: Közös munka, jobb munka: Új keretprogram az Európai Unió szociális védelmi és integrációs politikájának nyílt koordinációjához.

COM(2009)694: A nők és férfiak közötti esélyegyenlőség.

Euroma Network: Euroma Report – Roma and the structural fund.

Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

COM(2010)133: A romák szociális és gazdasági integrációja.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: A kisebbségek integrációja – Romák (2009/C 27/20).

Az Európai Unió Tanácsának következtetései: Romák társadalmi befogadása. Brüsszel, 2009. május 28. (03.06).

Council of the European Union: Council conclusions on advancing Roma Inclusion, Luxembourg, 7 June 2010.

Fundamental Principles of Official Statistics (1994), United Nations Statistical Commission (E/CN.3/1994/18).

A romaintegráció kihívásai és jövője – Romaintegrációs politikák az Európai Unióban

PM közpolitikai füzetek – IV.

Felelős szerkesztő:

Kovács Ádám

Felelős kiadó:

Párbeszéd Magyarországért Párt

A szakmai hozzájárulásokért, észrevételekért, valamint a szerkesztési, lektorálási és kivitelezési munkálatokért köszönet a PM barátainak és szimpatizánsainak.

Budapest, 2014

Minden jog fenntartva.

parbeszedmagyarorszagert.hu

info@parbeszedmagyarorszagert.hu

