

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL: ■ Viviane Reding köszöntője ■ Elengedhetetlen, hogy a romastratégiába belekerüljön az emberi tényező. Interjú Balog Zoltán államtitkárral ■ Járóka Livia: Útban egy európai romastratégia felé ■ Andor László: Az Európai Unió a romák integrációjáért ■ Kállai Ernő–Szajbély Katalin: A romaintegráció dilemmái ■ Bartha Csilla–Hámori Ágnes: Cigány közösségek, nyelvi sokszínűség és az oktatás nyelvi kihívásai – magyarországi helyzetkép

XVI. ÉVFOLYAM 3. SZÁM | 2011. MÁRCIUS

EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.

Felelős kiadó: Urkuti György

A szerkesztőbizottság elnöke: Martonyi János

A szerkesztőbizottság tagjai: Baranyai Gábor, Becsey Zsolt, Dienes-Oehm Egon, Fóris György, Gordos Árpád, Győri Enikő, Iván Gábor, Köblös Adél, Marján Attila, Ódor Bálint

Főszerkesztő: Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Szekeres Ildikó

Szerkesztők: Fejes Zsuzsanna, Martin József Péter, Szalayné Sándor Erzsébet

Olvasószerkesztő: Buljovszky Csilla

A szerkesztőség címe: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.

Telefon: 458-1475, 458-1361

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján (www.kulugyminiszterium.hu; Kiadványaink menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Gyalog János

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2011/3.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

| | |
|---|---|
| Szerkesztői előszó | 3 |
| VIVIANE REDING: A romák társadalmi integrációja és az egyenlő bánásmód korrelációja az Európai Unióban. Az európai romastratégia menetrendje | 5 |
| „Elengedhetetlen, hogy a romastratégiába belekerüljön az emberi tényező” – Interjú BALOG ZOLTÁNNAL, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárával (Fejes Zsuzsanna) | 7 |

Európai törekvések

| | |
|--|----|
| RÖVID MÁRTON: Az Európai Unió szerepe a romák társadalmi integrációjában – kontextus, dilemmák, lehetőségek | 13 |
| TÓTH JUDIT: Az európai romabefogadás és -stratégia integrálási esélyei – csak hosszabb távon | 20 |
| JÁRÓKA LÍVIA: Útban egy európai romastratégia felé | 33 |
| ANDOR LÁSZLÓ: Az Európai Unió a romák integrációjáért | 39 |
| HORVÁTH MELINDA: Az európai roma-keretstratégia és az Európa 2020 stratégia lehetséges összefüggései | 46 |

Dilemmák

| | |
|---|-----|
| KÁLLAI ERNŐ–SZAJBÉLY KATALIN: A romaintegráció dilemmái | 58 |
| FEISCHMIDT MARGIT–SZALAI JÚLIA: Az oktatáspolitikai szerepe a kisebbségek, elsősorban a romák integrációjában az Európai Unióban | 70 |
| FEISCHMIDT MARGIT: Az integráció sikerei és kudarcai a magyarországi oktatásban | 96 |
| BARTHA CSILLA–HÁMORI ÁGNES: Cigány közösségek, nyelvi sokszínűség és az oktatás nyelvi kihívásai. Magyarországi helyzetkép | 107 |

Kedves Olvasó!

Az Európai Tükör megújult szerkesztősége 2011 első felében olyan tematikus számok összeállítását tűzte ki célul, amelyek a magyar EU-elnökség idején különösen kiemelt feladatokat járnak körül. A folyóirat márciusi száma a magyar EU-elnökség egyik széles körű figyelmet érdemlő prioritásáról, az európai roma lakosságot érintő uniós keretstratégiáról kíván képet alkotni. A téma aktualitását az adja, hogy az Európai Parlament állampolgári jogi bizottsága lapzártánkkal egyidejűleg, február közepén majdnem egyhangúlag támogatta az európai uniós romastratégiáról szóló jelentést, és lapunk megjelenését követően, április 7-én az Európai Bizottság várhatóan közzéteszi a majdani tagállami romastratégiák keretét adó uniós stratégiáról szóló közleményét.

Európa roma lakosságának szerkezete, hagyományai, társadalmi, gazdasági, szociális, oktatási, sőt jogi helyzete tagállamonként számos közös és legalább ugyanannyi eltérő vonást mutat. Az érintettek civil közösségei, érdekképviseleti és önkormányzati jellegű szervek, kutatócsoportok, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt már régóta kiemelt figyelmet szentelnek a roma lakosság közismerten problémás életkörülményeinek. Az egymásra épülő politikai döntéshozó szintek – különös tekintettel az Európai Unióra – a rendelkezésük alatt álló pénzügyi forrásokot már egy ideje megnyitották a kérdés előzményeinek alapos vizsgálatát feltáró és elemző tevékenységek és a problémák gyökerét enyhíteni szándékozó célkitűzések számára. A roma-kérdés Európai Unió belüli ügye láthatóan most érkezett el ahhoz a pillanathoz, amelyben minden döntéshozó – horizontális és vertikális értelemben egyaránt – hajlandó együttes felelősséget vállalni ebben a közel tizenkét millió ember életét közvetlenül és több százmillió ember életét közvetve érintően.

Az Európai Tükör szerkesztősége tudatában van a kérdéskör mély és széles körű vonatkozásainak, ezért – a lap terjedelmi és műfaji adottságaira tekintettel – a márciusi számban csupán fellillantunk néhány különösen fontosnak vélt részterületet és szempontot. Hivatalban lévő és a témakörben illetékes uniós és hazai döntéshozó személyiségek és egyben felelős szakemberek megtisztelték lapunkat írásaikkal, hasonlóképpen lehetőségünk nyílik olyan kutatók írásait közölni, akik hosszú ideje figyelem-

mel kísérik, ismerik és elemzik társadalmunk érintett közösségeinek életét. A tanulmányokat két blokkba soroltuk: három idősíkra vonatkozóan kívánunk képet adni a romaintegrációra irányuló európai törekvésekről, valamint bepillantást szeretnénk engedni a roma lakosság helyzetét jellemző főbb dilemmák körébe.

A SZERKESZTŐK

A romák társadalmi integrációja és az egyenlő bánásmód korrelációja az Európai Unióban

Az európai romastratégia menetrendje

Európában 10–12 millió roma él, nagyobb részük több szempontból is hátrányos helyzetben van, és különösen kiszolgáltatottak a társadalmi kirekesztés, a diszkrimináció, a szegregáció és a mélyszegénység terén. A romák különösen ki vannak téve a magas munkanélküliségnek, illetve nagy számban tevékenykednek az informális gazdaságban.

A Bizottság számára a romakérdés több, mint egyszeri fellángolás. Több mint tíz éve foglalkozunk ezzel a területtel, míg a tagállamok vonakodtak cselekedni. És természetesen az Európai Unió egészében is még többet kell tenni ezen ügyért.

2010. április 7-én a Bizottság átfogó stratégiai megközelítést határozott meg a romák társadalmi és gazdasági integrációjáról szóló közleményében (COM(2010)133 végleges). A Bizottság tágabb perspektívában vetette fel a romaintegráció kérdését. Stratégiát dolgoztunk ki a szegénység elleni küzdelem, a készségfejlesztés, a társadalmi kohézió erősítése és a foglalkoztatás növelés menetrendjének felállítására érdekében.

Ugyanakkor maguk a romák is kulcsszerepet játszanak saját integrációjuk folyamatában. Az integrációs politikákat a romákkal közösen kell megtervezni, és nem csak a romák javára. A sikertelenség biztosra vehető, ha kihagyjuk a romákat a szegénység leküzdése érdekében kialakítandó hatékony integrációs politikák tervezéséből.

Az Európai Unió a strukturális alapokon keresztül megnyíló lehetőségek révén is tud segítséget nyújtani. Az uniós források felhasználása gyakran nem maradéktalan és nem hatékony. 2010 szeptemberében a Bizottság létrehozott egy roma munkacsoportot, amely azt vizsgálta, miként segíthetik uniós forrásokkal, hogy tovább erősödjenek a nemzeti intézkedések a romaintegráció területén. A munkacsoport nem talált kellően erős, arányos és konkrét intézkedéseket az egyes tagállamokban, amelyek célja az lenne, hogy javítsák a roma közösségek társadalmi és gazdasági helyzetét. Nemzeti, regionális és helyi szintű szűk keresztmetszetek korlátozzák a tagállamokat abban, hogy a romák beilleszkedése érdekében hatékonyan használhassák fel az uniós forrásokat.

A jelentés azt is megállapítja, hogy problémát okoz a nemzeti társfinanszírozás, a civil társadalom, sőt maguknak a roma közösségeknek a bevonása is. Ezen kérdések megoldása érdekében a Bizottság 2011 áprilisában előterjeszti a nemzeti romaintegrációs stratégiákat felölelő uniós keretprogramot. Ebben javaslatokat teszünk az uniós pénzeszközök hatékonyabb felhasználása érdekében, és igyekszünk azt is biztosítani, hogy a romaintegrációt célzó nemzeti erőfeszítéseket hatékonyabban ellenőrizzék. E célból a Bizottság felkéri a tagállamokat – úgy a származási, mint a befogadó országokat –, hogy mutassák be saját nemzeti stratégiájukat a romák in-

tegrációját érintően. A Bizottság továbbá bevonja az EU Alapjogi Ügynökségét, hogy elsősorban az adatgyűjtés területén folytatott értékes munkájával biztosítsa hozzájárulását. Az integrációs politikáknak szakmai bizonyítékokon kell alapulniuk.

A romák integrációja Európában nem várhat tovább. Komoly feladat előtt állunk, és magasra tettük a mércét. Itt az idő, hogy a politikai döntéshozók bebizonyítsák: a kötelezettségvállalás a legnagyobb európai kisebbséget tekintve nem csak egyszeri fellángolás.

VIVIANE REDING

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ALELNÖKE, ALAPJOGOKÉRT FELELŐS BIZTOS

„Elengedhetetlen, hogy a romastratégiába belekerüljön az emberi tényező”

Interjú Balog Zoltánnal, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárával

A magyar EU-elnökség egyik fontos prioritása, hogy az Európai Tanács 2011. júniusi ülésén elfogadják az Európai Unió romaintegrációról szóló keretstratégiáját. Több, eddig megjelent bizottsági dokumentum és tanácsi következtetés szerint a romakérdés európai szintű kezelése minden tagállam számára közös kihívás és egyben közös felelősség.

– *Hogyan látja ebben a folyamatban az uniós és tagállami hatáskörmegosztást (annak tárgyát, szintjeit, eszközeit, végrehajtását és ellenőrzését) a „best practice” jegyében?*

– Az európai roma-keretstratégia egyik legfontosabb nívója, hogy most először fogjuk kimondani egy közös európai dokumentumban: a romakérdés nemcsak tagállami, hanem európai ügy is. Ezért van szükség egy európai szintű roma-keretstratégiára, amely erősebb és egységesebb európai romapolitika létrehozására irányul. A keretstratégia lényege az egyes nemzeti stratégiák összerendezése oly módon, hogy azonos időben és tartalommal induljon el a romák részére egy közös európai felzárkóztatási politika.

A hatáskörmegosztást illetően azt mondhatjuk, hogy az Európában élő 10–12 millió fős roma kisebbségnek olyan sajátosságai vannak, amelyek szignifikánsan hozzájuk kapcsolódnak, és jól kimutathatók az EU egyes szakpolitikáiban, például a foglalkoztatáspolitikában, a szociálpolitikában, az oktatáspolitikában és a szabad mozgás területén. Ezeket a feladatokat összeurópai szinten kell kezelni, azonban ez nem mentesíti az egyes tagállamokat a felelősségvállalás alól. A társadalmi integráció előmozdítása az egyes tagállamok kötelezettsége, s az ezzel járó tennivalókat európai szinten kell összehangolni. A közös stratégia éppen ezeket a kompetenciákat fogja megnevezni. Így jelenik meg az európai szint, amely részben koordináló, részben „standardizáló” szerepet tölt be az egyes tagállami stratégiák kialakításában.

– *Tud említeni már létező olyan legjobb gyakorlatokat, amelyek a közös stratégiába beilleszthetők, útmutatásul, példaként szolgálhatnak az európai szint vagy az egyes tagállamok számára?*

– A magyar elnökség aktív szerepet kíván vállalni a legjobb gyakorlatok összegyűjtésében és megosztásában is. Mi azt szeretnénk, hogy a romastratégiának legyen olyan függeléke, amelyben a jó gyakorlatok szerepelnek, hiszen több olyan is van, amelyet meg lehet osztani egymással és meg lehet tanulni egymástól.

Ilyen például a kora gyermekkori gondoskodás intézménye, amelynek az a lényege, hogy már gyermekkorban meg kell szakítani a szegénység „ördögi körét”. Ezt pedig folyamatos hátránycsökkentéssel érhetjük el, például iskoláztatással. Ha egy fiatalnak van érettségije, azzal olyan versenylehetőséget kap, amellyel el tudja ke-

rülni a mélyszegénységi helyzetet. De ilyen jó gyakorlat lehet a közösségek önszerveződésének elősegítése, a különböző pénzügyi támogatási programok könnyebb hozzáférhetősége, illetve azok felhasználásának szigorúbb ellenőrzése.

Ugyanakkor én úgy látom, hogy nemcsak a legjobb gyakorlatokat kellene összegyűjteni, hanem a „*bad practices*”-t is, azaz egy hibalistát a rossz gyakorlatokról. A saját módszerét mindenki jónak tartja, azonban vannak olyan példák, amelyek nem mutatnak előre. Itt arra gondolok, hogy például nincs értelme romatelepet úgy felszámolni, ha nem biztosítunk hozzá munkalehetőséget. Ugyanis akkor mini romatelepek jönnek létre, és újabb konfliktusok támadnak a kisebbség és a többség között.

Ezért szeretnénk elérni, hogy ez a típusú gondolkodásmód bekerüljön az EU romastratégiájába, annak háttéranyagában mindenképpen szerepeljen.

– *A hatáskörmegosztás módját tekintve a jövőben érvényesülhet-e a horizontális megközelítés, miszerint a romák többségi társadalomba történő integrációja minden érintett szakpolitika célkitűzése kell, hogy legyen?*

– Az EU roma-keretstratégiájának egyik legfontosabb eleme, amelyet elvárásként kell megfogalmazni, hogy a romákkal és valamennyi hátrányos helyzetbe került társadalmi réteggel kapcsolatos politikák beépüljenek az egyes uniós szakpolitikákba. Nem szabad a romák és a társadalomtól leszakadt rétegek problémáját más uniós szakpolitikáktól elszigetelten kezelni. A tagállamok nemzeti romastratégiáját össze kellene kapcsolni az Európa 2020 stratégia szociális pillérével. Ez magában foglalja a szegénység elleni küzdelmet, a foglalkoztatás növelését, az iskolázottság és a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számának növelését. Az Európa 2020-ban konkrétan számszerűsíteni kellene, hogy hány szegényt próbálunk inaktív helyzetből aktív helyzetbe hozni, és ezen belül a romák arányát is külön meg kellene határozni.

– *Ezek alapján úgy látja, hogy lehetséges a roma lakosság és más, a társadalomtól leszakadt rétegek teljes vagy részleges együttes kezelése? Vagyis milyen a romapolitika és a szegénypolitika viszonya?*

– Természetesen a kialakítandó európai romapolitikának nem kizárólag a roma etnikumú lakosságot, hanem valamennyi leszakadó társadalmi réteget segítenie kell. Ugyanakkor, véleményem szerint, nem lehet külön kezelni, de meg kell különböztetni az etnikai meghatározottságú, kifejezetten a romákat érintő hátrányok felszámolására irányuló intézkedéseket. Ezek antidiszkriminációs jellegű dolgok. Ilyen például, ha valaki nem azért nem fér hozzá bizonyos szolgáltatásokhoz, mert szegény, hanem ezen belül azért, mert roma. Ugyanakkor a roma népességnek is vannak olyan speciális, szociokulturális sajátosságból adódó különbözőségei, amelyek miatt más típusú, célzott felzárkóztatási programra van szükségük. Az ilyen típusú problémák kezeléséhez speciális intézkedésekre van szükség.

– *Tudna említeni ilyen célzott megoldásokat, programokat, amelyekkel lehetővé válik a gazdasági és társadalmi felzárkóztatás?*

– A legnagyobb nehézség gazdasági téren abból adódik, hogy a versenyképesség és a társadalmi felzárkóztatás nem feltétlenül „barátai” egymásnak. Például ha egy vállalkozó hátrányos helyzetű munkavállalókat alkalmaz, ez rosszabb minőségű munkát és bizonytalanabb eredményt hoz, miközben időben hosszabban fog tartani egy projekt megvalósítása. Ugyanakkor a romák több mint a felének már a szülei vagy

a nagyszülei sem dolgoztak a munkaerőpiacon reguláris keretek között, másképpen szocializálódtak. Érthető, hogy a romák munkaerőpiacra való bekapcsolása többlet-erőfeszítést igényel mind a munkaadó, mind a munkavállaló részéről. A mi dolgunk, hogy ösztönzőket építsünk be a pályázati rendszerbe, célzott programokkal erősítsük a közvetítő funkciókat, és elérjük, hogy ne a vállalkozót terhelje az erőfeszítés, hogy ezeket az embereket aktívvá, partnerré tegye, hiszen ez a gazdasági siker rovasára megy.

Ugyanakkor a gyógyír mindenre a gazdasági növekedés. A mi dolgunk az lesz, hogy ha beindul a gazdasági növekedés, akkor biztosítsuk abból a megfelelő szeletet a leszakadó rétegeknek és azoknak a képzési helyeknek, amelyekről úgy gondoljuk, hogy hosszú távon javíthatják az ország versenyképességét.

– *Európai szinten is léteznek ilyen célzott programok?*

– Az Európai Unióban rendelkezésre állnak olyan pénzügyi források (például az Európai Szociális Alap), amelyek eredetileg is a munka világába bekapcsoló tevékenységeket, felzárkóztató programokat finanszíroznak. Dolgozunk azon, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásait is jobban fel lehessen használni a társadalmi felzárkóztatás céljaira, például a lakókörnyezet javítására, a szegregált telepek felszámolására.

Ugyanakkor nagyon fontosnak tartom, hogy az uniós források könnyebben hozzáférhetőek legyenek, miközben meg kell erősíteni a közösségi alapok hatékony felhasználásának ellenőrzését is. Ezeknek az elvárásoknak be kell épülniük az európai roma-keretstratégiába, amely részben hatékonyabb és jobban elérhető finanszírozási lehetőségeket biztosít, részben pedig olyan ellenőrzésre ad módot, amely világosan megfogalmazza az elvárásokat, összesíthetővé teszi az adatokat, és megfelelő utánkövetéssel ellenőrzi a források felhasználásának hatékonyságát.

– *Hogyan vélekedik az etnikai kisebbségen belüli nemi és életkoron alapuló, ezért kétszeres megkülönböztetés kérdéséről?*

– A legsúlyosabb diszkriminációs helyzet az, ha az illető nem is érzékeli a megkülönböztetést, mert természetesnek fogadja el azt a helyzetet, amelybe belekerült. A nemi alapú diszkrimináció kimutatható, a romák körében roma nőnek születni sokkal nehezebb. A nők életesélyei nagyon rosszak. Az általános iskolát el nem végzett roma nők esetében gyakori probléma, hogy már 35 éves korban nagymamák lesznek. Mivel nagyon fiatalon vállalnak gyermeket, és félbehagyják tanulmányait, hátrányos helyzetbe kerülnek a munkaerőpiacon, és nem tudnak kitörni a szegénységből sem. Ezen a téren sokkal többet kellene tennünk, például nagyobb figyelmet kellene fordítani a nők és a gyermekek aktívabb bevonására a felzárkóztató programokba, a gyermekszegénység elleni küzdelemben, ahol ők valóban alanyaivá válnak az intézkedéseknek. Ismerek olyan magyarországi iskolát, ahol a „Második esély” program keretében a nyolcéves kislány, a huszoneves anyukája és a harmincöt éves nagymamája egy osztályban tanulnak írni és olvasni.

– *Hogyan jelennek meg a romastratégia kialakításában maguk a romák, van-e hatékony képviseletük?*

– Úgy látom, hogy az NGO-k szintjén komoly, romákkal foglalkozó érdekképviselet van, ugyanakkor ebben a valódi romák jelenlétét nagyon kevésnek érzem. Igen

erős az a tendencia, miszerint róluk beszélnek, de nélkülük. Nincsenek meg azok a képviselőik, amelyeket a sajátjuknak érezhetnek, és amelyek tényleg a romákat képviselik. Ez egyfajta paternalizmusnak tekinthető, amikor a támogatandó csoport nem válik a dolog szubjektumává.

Minden intézkedésnek arra kell irányulnia, hogy a stratégia tárgyaiból annak alapjait tegye ezek az emberek, és azon mérhetjük le az eredményességét, hogy ez mennyiben sikerült. Ne csak objektumok legyenek, hanem az intézkedéssel azonosulva, maguk alakítsák, maguk határozzák meg, és aktívan hajtsák végre a rájuk vonatkozó feladatokat. Ez kulcsfontosságú mindenféle felzárkóztatási programnál, a romastratégia kialakítása során pedig különösen. Én ebben érzek hiányosságokat.

– *Hogyan tudnak kapcsolatba lépni ezekkel a szervezetekkel, milyen módokon történhet a bevonásuk az őket érintő programokba?*

– Az NGO-k, a civilek, az egyházak, a cigány kisebbségi önkormányzatok azok a transzmissziós médiumok, közvetítők, akiken keresztül a mi üzeneteink eljuthatnak a hátrányos helyzetű rétegekhez. Rajtuk keresztül vagyunk képesek kommunikálni a roma társadalommal, és részben rajtuk is múlik, hogy mennyire jól tudják lefordítani a kormányzat szándékait arra a nyelvre, amelyet a romák megértenek, úgy, hogy az motiválja őket a nekik szánt programokba való bekapcsolódásra.

Igen, ebben vannak hiányosságok. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy Magyarország az egyetlen olyan állam Európában, ahol háromszintű, cizellált érdekérvényesítő rendszer áll a romák rendelkezésére (hasonlóan a többi nemzeti és etnikai kisebbséghez), s ez a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Miközben a rendszer működési zavarokkal küzd, érdemes lenne azon gondolkodni, miként lehetne javítani ezen annak érdekében, hogy olyan valódi unikumot tudjunk bemutatni Európában, amely legitim választott képviselőket hoz be a politikai és a szakmai elit érdekegyeztetési szintjére. Hadd illusztráljam ezt egy megdöbbentő adattal, amelyet egyetlen ország sem tud felmutatni: Magyarországon több mint 50 000 megválasztott roma kisebbségi önkormányzati képviselő van. Bízom abban, hogy az újonnan megalakult Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzattal sikerül kialakítanunk a partneri viszonyt, amelynek keretében képessé válnak koordinálni, a sajátjaik érdekeit egyeztetni és képviselni, miközben a többségi szempontokat is megértik.

Emellett a civil önkéntességnek is nagy hagyománya van Európában, és már Magyarországon is kialakulóban van. Erre jó példa, hogy a Máltai Szeretetszolgálat programjai sem egyszerűen segélyosztásban merülnek ki, hanem olyan közösségi teret hoznak létre, amely összefogja a hasonló helyzetű csoportokat, és segíti őket a munkakeresésben, irataik összerendezésében, higiénés szokásaik kialakításában stb. Az Ökomenikus Segélyszolgálatnak ugyancsak vannak ilyen programjai, és itt említendő még a különböző egyházi iskolai programok is. Ezek apró kis programok, de előremutatók, és minél szélesebb körben terjednek el, annál nagyobb lesz a hatásuk.

Mi, magunk is aktívan segítjük a roma társadalom bevonását a keretstratégia kialakításába. Két olyan rendezvényt is tartunk, amely a civil kontrollról szól. Az egyik az *Informal Contact Group* (ICG) ülése Brüsszelben (2011. február 18-án – a szerk.), amelyet az Európa Tanács és az Európai Unió elnöksége közösen szervez. Ezen sok

roma háttérű NGO és civil szervezet van jelen. A másik ilyen programot pedig Magyarországon rendezik április 7-én és 8-án, Európai Roma Platform elnevezéssel, ahol a magyar és az európai roma elit találkozik, és elsősorban a roma-keretstratégiát vitatja meg.

– *Véleménye szerint milyen hatással van az uniós, illetve az összeurópai szintű roma migráció a gazdasági és a társadalmi viszonyokra?*

– Szeretnék ebben is esélyt látni. Olyan pont ez, amelyen keresztül azokat az országokat is érdekeltté lehet tenni a roma ügy európai szintű kezelésében, amelyek úgy gondolják, hogy nekik nincs ilyen problémájuk, náluk nincsenek romák.

Félreértés, hogy a roma nép nomád nép lenne, hiszen Közép- és Kelet-Európában már két-három generációval ezelőtt letelepedtek, Magyarországon pedig még ennél régebben letelepedett csoportok is élnek. De nagyon könnyen válhatnak nomáddá akkor, ha beszűkülnek a lehetőségeik. A vándorlás iránti vágy náluk sokkal hamarabb megszűnik. Nem véletlen, hogy az ugyanolyan rossz szociális körülmények között élő romák és nem romák közül a romák lesznek azok, akik felkerekednek és elindulnak valahova.

Ezzel összefüggésben két dolgot kell kiemelni: egyrészt a szabad mozgás jogát, amely az EU négy szabadságának egyike, és ezt meg kell védeni. Másrészt a migrációs folyamatokkal összefüggésben az egyes tagállamok szociális ellátórendszerét is védeni kell, biztosítani kell, hogy ne lehessen visszaélni a szabad mozgás jogával. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy ezekben a folyamatokban a romák sokszor áldozatként jelennek meg, például az emberkereskedelem, a prostitúció révén. Ezekre a problémákra a roma-keretstratégiának fel kell hívnia a figyelmet. Összehangolt fellépést kell megvalósítani annak érdekében, hogy elkerüljük a szervezett bűnözést, de ne kelljen korlátozni az uniós polgárok szabad helyváltoztatáshoz való jogát.

– *Hol várhatók konfliktusok, esetleg érdekellentétek a tagállamok között a roma-keretstratégia kidolgozása során?*

– A legvitatottabb pont az etnikai alapú adatgyűjtés kérdése. Megoldást kell találni arra, hogy hogyan mérhetők a támogatások, szükség van-e etnikai nyilvántartásra, adatgyűjtésre ahhoz, hogy valóban hatásos legyen a stratégia.

Ugyancsak feszültségek lehetnek a migrációs folyamatok, az emberkereskedelem elleni harc, az egyes tagállamok saját biztonságának védelme és az emberi jogi szempontok védelme között.

Gondot okozhat továbbá, hogy mennyire lehet szigorúbban ellenőrizni a felzárkóztatásra fordított pénzek felhasználását. Ebben az esetben a tagállamokból tiltakozást vált ki az Európai Unió szigorúbb ellenőrzése, miközben Brüsszel szerint a források kihasználatlanok.

Véleményem szerint a meglévő források átvilágítását is el kell végezni, hiszen gyakran nem felelnek meg annak a problémának, amelyet kezelni akarunk vele. A jelenlegi pénzügyi alapoknak nemcsak a hatékonyságát, hanem a célzottságát is újra kellene gondolni. Célzottság alatt azt értem, hogy meg kell vizsgálni, valóban eljuttott-e a támogatás a megfelelő célcsoporthoz. Például nem tudjuk, hogy a felzárkóztató képzésekben részt vevőknek hány százaléka talált munkát a képzés után.

Ebben a kérdésben a legnehezebb konszenzust elérni a tagállamok között, mert minden országnak más a habitusa, ebből következően más a szabályozása. Ebben a legnehezebb az együttműködés, hiszen meg kell találni, hogy miként tudunk célzottan, társadalmi csoportokra fókuszálva speciális programokat létrehozni és működtetni. Azt gondolom, hogy fogunk találni olyan programokat, amelyek lehetővé teszik részben az élıhetőséget, részben a célzottságot. Célzottan pedig tudjuk mérni az eredményeket is.

– *Mit tart a romastratégia legfontosabb elemének, és milyen eredménnyel lenne elégedett a romastratégia kérdésében a magyar EU-elnökség végén?*

– Elengedhetetlen, hogy a romastratégijába belekerüljön az emberi tényező, akinek az intézkedések tárgyából az intézkedések alanyává kell válnia. Ez nem megy hatásos, erős identitástudat nélkül. Ha azok az emberek, akiket fel akarunk zárkóztatni, nem elég tudatosak és motiváltak, akkor nincs esélyünk, bármilyen jó programokat csinálunk. És ez részben kulturális kérdés. Fontos az identitás megerősítésében a kulturális önazonosság erősítése. Ezek az emberek ne csak segítségre szoruló elesettnek érezzék magukat, hanem legyen bennük öntudat a saját eredetüket és kultúrájukat illetően, mert ennek birtokában jobban ki tudják használni a lehetőségeket.

Magyar vonatkozásban a 2011-es népszámlálás alkalmával fognak először rákérdezni a kettős identitásra, amelynek megteremtését kiemelten fontosnak tartom tagállami szinten. Azt szeretném, ha a Magyarországon élő romák arra tudnának büszkék lenni, hogy ők magyar romák, és a romaságukat nem a magyarságukkal szemben élnék meg, és fordítva. 2001-ben 190 000 ember vallotta magát romának, miközben a tényleges számuk 600 000-re becsülhető. Ha mindkét identitást választhatják, akkor megjelenik egy olyan réteg, amely sokkal realisabban tükrözi a magyar folyamatokat.

Az európai roma-keretstratégiával kapcsolatban a legfontosabb magyar érdek, hogy egyáltalán legyen ilyen, az Európai Tanács júniusi ülésén elfogadják azt. Sikernek tekintem, ha a stratégiában lesznek olyan világos és jól megfogalmazott elemek, amelyeket a tagállamok nem tehernek és kötelezettségnek, hanem lehetőségnek élınek meg.

FEJES ZSUZSANNA

RÖVID MÁRTON*

Az Európai Unió szerepe a romák társadalmi integrációjában – kontextus, dilemmák, lehetőségek

A tanulmány felvázolja a romatematika nemzetközi és európai szintű megjelenését, felvillantja azokat az intézményeket, folyamatokat, dokumentumokat, amelyek meghatározó szerepet játszottak a roma közösségek kirekesztettségének felismerésében. Az Európai Unió jelenlegi eszközrendszerének hiányosságai éppúgy helyet kapnak a cikkben, mint a témakört érintő versengő diskurzusok és integrációs dilemmák.

Angela Merkel német kancellár 2010 októberében, David Cameron angol miniszterelnök pedig 2011 februárjában tett hangzatos kijelentéseket a multikulturalizmus haláláról. Németországban és Angliában elsősorban a muszlim bevándorlókkal való együttélés vált ki indulatokat, míg az olasz és a francia nyilvánosságot a roma bevándorlók problémája uralta 2007 őszén, illetve 2010 nyarán.

Hasonlóan az 1938-as Kristályéjszákához, egy-egy gyilkosság után vezették be a bevándorló cigányok hajlékainak megsemmisítését, majd kiutasítását előirányzó olaszországi és franciaországi rendeleteket. Olaszországban egy romániai cigány férfi bűncselekménye, Franciaországban viszont a *gens du voyage* (utazó emberek) csoporthoz tartozó francia állampolgárok rendőrökkel való összecsapása vezetett a „cigányok” állami megbélyegzéséhez és üldöztetéséhez.

Az Európai Unió nem tudott hatékonyan fellépni az egész cigányságot megbélyegző beszédmód és a bevándorló cigá-

nyokat a mai napig zaklató intézkedések ellen.

Mit tesznek, és mit tehetnek az Európai Unió tagállamai és az EU intézményei a roma polgárok társadalmi integrációja érdekében?

A nemzetközi kontextus felvázolása után, az európai romatematika megjelenését mutatom be. Ezután az EU jelenlegi eszközeinek korlátaira mutatok rá, majd a romák integrációjának három megközelítését különböztetem meg. Mindezek fényében végül rámutatok három olyan területre, ahol az EU-intézmények a jelenleginél aktívabb szerepet játszhatnak.¹

A nemzetközi kontextus

Nemzetközi szervezetek alapvető szerepet játszanak a romák integrációját érintő nemzetközi normák kodifikálásában, elterjesztésében és elfogadásában. Háromféle normát különböztethetünk meg:

* A szerző a Közép-európai Egyetem doktorandusz hallgatója.

1 Terjedelmi és műfaji korlátok miatt jelen írás csak vázlatosan tekinti át az EU szerepvállalásának kontextusát, dilemmáit és lehetőségeit. Részletesebb kifejtésért lásd a közeljövőben megjelenő: Rövid, Márton. 2011. *One-size-fits-all-Roma? On the Normative Dilemmas of the Emerging European Roma Policy*. *Romani Studies* 21 (1).

alapvető emberi jogokat, kisebbségi jogokat és romaspecifikus normákat.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatán alapuló emberi jogi rezsim mellett az utóbbi 15–20 évben kifejlődött egy kisebbségi jogi rezsim is. Az új normarendszer legfontosabb globális érvényű dokumentuma az 1992-ben elfogadott ENSZ *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*, míg európai szinten az Európa Tanács (ET) 1995-ben elfogadott *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* című dokumentumát kell kiemelni.

Az emberi jogi és a kisebbségi jogi rezsim mellett a 1990-es évektől kezdődően megjelentek a kifejezetten romákkal foglalkozó dokumentumok és szervezetek.² Az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az EU szervei számos ajánlást tettek és határozatot fogadtak el, valamint szakértői és konzultatív testületeket³ hoztak létre.

Ezekhez a romaspecifikus kezdeményezésekhez sorolhatjuk az EU, és azon belül a magyar elnökség erőfeszítéseit egy európai romastratégia megalkotására.

Az európai romatematika megjelenése

Az 1990-es évekig nemzetközi szervezetek kevés figyelmet szenteltek a romák társadalmi beilleszkedésének. Az

Európa Tanács szervei az 1960-as és 1970-es években „nomádokkal”, illetve „nomád származásúakkal” kapcsolatos határozatokat fogadtak el, de az 1990-es évekre a romák „valódi európai kisebbséggé”⁴ váltak. Az ET és az EBESZ példáját követve, az 1990-es évek végére az EU is kiemelt figyelmet fordított a romák helyzetére.

Öt, egymással összefüggő tényező magyarázza az európai romatematika megjelenését.

1. A legfontosabb tényező az EU meghatározó, korábbi tagállamainak félelme a roma bevándorlótól. Az angol, a francia, az olasz és a német bulvársajtó a szélsőjobboldali pártokkal karöltve már az 1990-es évek második felében, a kelet-európai országok EU-csatlakozása után nyugatra áramló „cigány hordákat” vizionált.

2. A nemzetközi emberi jogi civil szervezetek⁵ nagy erőfeszítéseket tettek azért, hogy a nemzetközi szervezetek felfigyeljenek a kelet-európai romákat ért jogsérelmekre. Többek között az Európai Bizottság figyelmét is sikerült felkelteni: a keleti-európai EU-aspiránsok országjelentéseiben kiemelt helyet kapott a romák helyzete. Az Európai Bizottság gyakran szó szerint emelt át passzusokat civil szervezetek jelentéseiből.

3. A jogvédő civilek mellett egyes roma szervezetek is egyre határozottabban emeltek szót a transznacionális roma nemzet érdekében. Valójában egy különleges nemzetépítés zajlik az 1970-es

2 2005-ig jó összefoglaló: Majtényi Balázs–Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. 2005, Budapest, Gondolat.

3 Például az EBESZ keretei között a Roma és Szinti Kontakt Pont, az Európai Tanács égisze alatt az ún. Szakértői Bizottság és az Európai Romák és Utazók Fóruma.

4 Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1203/1993. sz. ajánlása.

5 Mint pl. az Amnesty International, Human Rights Watch, Project on Ethnic Relations, European Roma Rights Centre.

évektől kezdődően, amelynek fő terepei a néhány évenkénti rendszerességgel megrendezett Roma Világkongresszusok mellett éppen az európai nemzetközi szervezetek fórumai és szervei.

4. Az európai romatematika megjelenése az EU átalakulásával is összefügg. Az európai gazdasági együttműködés fokozatosan politikai közösséggé válik. Az Európa-szerzte elnyomott, állam nélküli roma kisebbség melletti kiállás az új szerepet hivatott megjeleníteni.

5. Végezetül a nemzetközi (azon belül európai) kisebbségi jogi rezsim szűk, csak a kulturális jogokra kiterjedő garanciái is szükségessé teszik, hogy a nem csupán kulturálisan elnyomott roma kisebbség számára szélesebb körű, a szociális jogokra és társadalmi integrációra is kiterjedő normákat és programokat dolgozzanak ki adott nemzetközi szereplők.

A romatematika tehát az 1990-es évek második felében jelent meg markánsan a nemzetközi szinten. Kezdetben az Európai Unió nagy befolyással bírt a tagállamok romapolitikájára, hiszen részben ettől tette függővé a csatlakozásukat. Ennek megfelelően az EU-aspiránsok igyekeztek megfelelni az elvárásoknak: átvették a kisebbségi jogi normákat (amelyeket több régi EU-tagállam nem ratifikált), ezeknek megfelelő intézményrendszert építettek ki, és kifejezetten a romák integrációját célzó nemzeti stratégiákat fektettek le.

Paradox módon, a keleti bővítés követően az EU befolyása csökkent a kelet-európai országok romapolitikájára. A politikai elkötelezettséget és lendületet a Roma Integráció Évtizede Program

(RIÉP) volt hivatott fenntartani, amelyhez önkéntes alapon csatlakoztak (nem csupán EU-s) államok, hogy a főbb nemzetközi (civil és államközi) szervezetekkel együtt mozdítsák elő a romák társadalmi integrációját.

A RIÉP keretei között megvalósuló programok viszont nem hoztak lényeges változást a romák kirekesztettségében, így a 2000-es évek végén ismét az Európai Unióra irányult a figyelem. 2008-ban és 2010-ben két uniós roma csúcstalálkozóra került sor, ahol a politikai elkötelezettségek újbóli megerősítésén túl, az EU aktívabb szerepvállalásának lehetőségeit keresték a résztvevők.

Az EU jelenlegi eszközeinek korlátai

Az EU jelenleg háromféle módon tudja előmozdítani a romák integrációját: 1. jogi; 2. pénzügyi; és 3. koordinációs eszközökkel. Mindhárom terület létfontosságú, de hiányosságai és korlátai az utóbbi években egyre nyilvánvalóbbá váltak.

1. Az EU olyan jogi keretet biztosít, amely kiterjed valamennyi polgárára, és amelynek betartását uniós szervek garantálják. Mindenekelőtt a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról szóló⁶, valamint az EU-n belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot⁷ megfogalmazó irányelveket kell megemlíteni.

Ugyanakkor az európai normák mi-
benléte, érvényesülésük ellenőrzése, il-

6 2000/43

7 2004/38

letve kikényszerítése korántsem egyértelmű – ahogy azt a 2010-es franciaországi események is bizonyítják.

Először is: igen nehezen meghatározható, hogy mely jogok illetnek meg minden európai állampolgárt. Az uniós polgárokat megillető szabad mozgásról szóló, előbb említett irányelv pontosan meghatározza, hogyan lehetséges kiutasítani valakit egy EU-tagállamból, és milyen jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítani az érintetteknek. Ugyanakkor az EU Alapjogi Ügynökségének jelentéséből⁸ tudható, hogy egyetlen tagállam sem ültette át maradéktalanul a direktívát a saját jogrendjébe!

Másodszor: a szabad mozgásról szóló irányelvben meghatározott konkrét jogosultságokról⁹, mint például öt év folyamatos tartózkodás után automatikusan, a bevételi forrásoktól függetlenül megillető huzamos tartózkodási jogról az érintett bevándorló roma közösségek tagjai nem tudnak, és nincs is módjuk érvényesíteni e jogukat.

Harmadszor: a francia eset bebizonyította, hogy az uniós jogszabályok megsértésének kivizsgálására és kikényszerítésére a jelenlegi intézményrendszer nem alkalmas. A politikai nyomásgyakorláson túlmutató preventív és resztoratív mechanizmusokra van szükség. Az Európai Unió Bíróságát képessé kell tenni arra, hogy alapvető jogok közvetlen és helyrehozhatatlan sérelme esetén átmeneti intézkedéseket hozzon. Ezen túl, az Alap-

jogi Ügynökség jogköreit is ki kell szélesíteni, hogy egyéni panaszokat is kivizsgálhasson, valamint vizsgálatot kezdeményezhessen az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkelye alapján.¹⁰

2. Az összes többi nemzetközi szervezethez képest egyedülálló módon, az EU jelentős pénzügyi források felett rendelkezik. A strukturális alapokból a 2007–2013-as periódusban 347 milliárd eurót osztottak újra az EU-tagállamok között. Két alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap finanszírozza a romák integrációját célzó programok döntő részét.

Az uniós pénzek pályázatok útján történő elosztásának ellentmondásai nagy figyelmet kaptak az utóbbi hónapokban, ennek köszönhetően remélhetőleg javul a pályázati rendszer hatékonysága. Ehelyütt csupán arra a tévhitre szeretném felhívni a figyelmet, amely szerint több és hatékonyabban felhasznált EUtámogatással a romák integrációja „megoldható.”

A romák integrációja nem csupán pénzkérdés. Tanulnunk kell pl. a kudarcba fulladt telepfelszámolási programokból. Hiába költöttünk a faluszéli nyomorúságos cigánytelepről a falu közepén lévő összkomfortos házakba roma családokat, ha a nem roma szomszédok nem fogadják el őket, és inkább elköltöznak a településről, minek következtében fokozatosan az egész falu roma gettóvá válik.¹¹

⁸ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Movement_Comparative-final_en.pdf

⁹ 16. cikk „Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott.”

¹⁰ Lásd a Center for European Policy Studies konkrét javaslatát a *L’Affaire des Roms: A Challenge to the EU’s Area of Freedom, Security and Justice* c. tanulmányukban (<http://www.ceps.eu/ceps/download/3746>)

¹¹ Durst Judit: „Minden évben máshogy fordul a világ” – a telepfelszámolástól a szegregált cigány faluig. *anBlok* (4), 2010.

3. Végezetül az EU teret ad szakpolitikai koordinációnak is. Az oktatás-, foglalkoztatás- és szociálpolitika nemzeti kompetenciába tartozik, de az ún. nyílt koordinációs mechanizmus lehetővé teszi a szakpolitikai egyeztetést.

A jelenlegi törekvések szorosabb együttműködésre irányulnak, illetve átfogó tagállami szintű romaintegrációs stratégiák kialakítását célozzák. Ugyanakkor fontos emlékezni: egyszer már megbuktak az EU nyomására az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején megalkotott kelet-európai romaintegrációs stratégiák!

Versengő diskurzusok és integrációs dilemmák

Alapvetően három versengő diskurzust különböztethetünk meg a romák integrációjával kapcsolatban: 1. a mélyszegénységből kilábalást hangsúlyozó; 2. az előítéletek és a diszkrimináció elleni fellépést sürgető; és 3. a romák önrendelkezését előtérbe állító megközelítést. Mindhárom fontos szeletét ragadja meg a valóságnak, önmagában viszont egyik megközelítés sem elfogadható.

1. A jelenleg domináns, *Járóka Livia* által is képviselt megközelítés¹² elsősorban a kelet-európai tagállamok *mélyszegénységben* élő, a gazdasági és társadalmi rendszerekből kiszoruló, nagy arányban roma polgárainak helyzetén kíván javítani.

Alapvető fontosságú, hogy az EU hozzájáruljon olyan gazdasági és társadalmi folyamatok elindításához, amelyek a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő kelet-európai polgárain segítenek. Ugyanakkor önmagában ez a törekvés nem elégséges egy átfogó európai romastratégia kialakításához.

Egyrészt: amennyiben az EU-intézmények a romákat kizárólag a nyomorúsággal azonosítják, újratermelik azokat az előítéleteket, amelyek hozzájárulnak a romák kirekesztéséhez.

Másrészt: az Európa-szerzte élő, romának nevezett közösségek számos olyan nehézséggel szembesülnek, amelyek nem függnek össze a kelet-európai gazdasági átmenettel. Elég az utóbbi évek olaszországi és franciaországi fejleményeire gondolni, ahol a bevándorló romák az állami megbélyegzés és szegregáció gyakran abszurd formáitól¹³ szenvednek. Az EU nem hagyhatja magára a megállóhelyekért küzdő angliai, írországi, franciaországi, olaszországi, vándorló életmódot folytató (traveller, szinti stb.) közösségeket sem!

2. Az 1990-es évek meghatározó diskurzusa a romák *diszkriminációja* elleni harc fontosságát hangsúlyozta. Valójában ehhez képest jelent előrelépést a fenti, a kirekesztésnek a rasszizmuson túli társadalmi-gazdasági okaira is rámutató megközelítés.

A „rasszistázás” ráadásul elkeni a politikai elit felelősségét is. A döntéshozók gyakran a társadalmi előítéletekkel pró-

12 Járóka, Livia: *Working Document on the EU strategy on the social inclusion of Roma*. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 2010. (<http://www.eppgroup.eu/press/pdoc10/100928jaroka-working-doc-roma.pdf>)

13 Pl. az olasz hatóságok a nomádnak gondolt kelet-európai romákat ún. *campi nomadiba* költöztetik, azaz városoktól (oktatási intézményektől és munkalehetőségektől) távoli, lakókocsikkal felszerelt táborokba.

bájják megmagyarázni cselekvésképtelenségüket.

Ugyanakkor a romának tekintett tanuló, vásárlók, munkavállalók, szórakozni vágyók stb. diszkriminációja számos kutatás által jól dokumentált tény, illetve sokak számára átélt valóság. Az európai és a nemzeti szerveknek minden eszközzel javítaniuk kell a jelenlegi antidiszkriminációs intézményrendszer nagyon alacsony hatékonyságát és kapacitását¹⁴.

3. Végezetül, a harmadik diskurzus a romák *önrendelkezését* hangsúlyozza. Egyrészt, a nemzethatárokon átnyúló nemzetépítés újszerű transznacionális és nem területi elvű autonómiát követel a romáknak, másfelől nemzeti szinten a legtöbb tagállam elismeri etnikai/nemzeti kisebbségnek a romákat, és a kulturális autonómia valamely formáját biztosítja számukra.

A kisebbségi autonómia önmagában azonban nem elégséges. Például az önkéntes alapon létrejövő cigány iskolák létrehozásának joga nem segít azoknak a roma fiataloknak, akik „többségi” oktatási intézményben szeretnének tanulni, de csak „cigányosztályokba” tudnak bekerülni. Általánosan: a kisebbségi jogok nem elégséges eszközei a diszkrimináció elleni harcnak.

Másrészt, az európai intézményeknek és politikusoknak tiszteletben kell tartaniuk, hogy számos romának tartott közösség és egyén nem azonosul a 12 millió európai romáról szóló diskurzussal. Például a beás, a romungro, a gitano, a manoush, a caminante, a szinti, az askáli, a traveller csoportok önrendelkezését és

kultúrájuk megőrzését támogatni kellene: az EU-nak nem feladata asszisztálni a pánroma nacionalizmushoz.

Harmadrészt, a politikai elit számára is sokkal egyszerűbb és olcsóbb megoldás az etnikai sokszínűséget propagálni, mint a társadalom periferiáján élő romáknak tisztességes lakhatást, orvosi ellátást, oktatást és munkát biztosítani.

Végezetül, a romák önrendelkezésének előtérbe helyezése a társadalmi problémák etnicizálásának veszélyét rejti magában, és alááshatja a társadalmi szolidaritást. A romák különbözőségének hangsúlyozásától csak egy lépés a romák nyomorát és „integrálhatatlanságát” az etnicitással magyarázni.

Az uniós romapolitika lehetőségei

A kelet-európai mikrorégiók komplex fejlesztése alapvető feltétele a mélyszegénységben élő, jelentős részt roma polgárok tisztességes lakhatáshoz, oktatáshoz, munkához és egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréseinek. Ugyanakkor nem elégséges ebben az irányban erőfeszítéseket tenni, az EU-nak legalább három másik területen is aktívabb szerepet kell vállalnia.

1. Számos roma közösség társadalmi integrációja szempontjából kulcsfontosságú EU-normák (mint például a szabad mozgásról és az egyenlő bánásmódról szóló irányelvek) artikulálása és számon kérhetősége nem megfelelő. Az uniós jogszabályok kikényszerítésének új, de-

¹⁴ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2009-ben kettő (!) olyan esetet állapított meg, amikor foglalkoztatás területén etnikai származása miatt sérült a kérelmező egyenlő bánásmódhoz való joga, és három (!) ügyet, amelyben szolgáltatásokkal kapcsolatos hátrányos megkülönböztetés érte a kérelmezőt etnikai származása miatt. (http://www.egyenlobanasmod.hu/data/2009tevekenyseg_szamok_tukreben.pdf)

politizált mechanizmusait kell megteremteni az Európai Unió Bíróságának és az Alapjogi Ügynökség jogköreinek kiterjesztésével.¹⁵

2. Az európai intézményeknek, tisztviselőknek és politikusoknak kiemelt fontosságú szerepe van az Európát kísértetként bejáró bevándorló-, idegen- és cigányellenes szövegek, mozgalmak és politikai pártok elleni fellépésben. Az EU-nak kérelhetetlenül ki kell állnia az alapértékei mellett, és ezekhez kell szakadatlanul mérnie a tagállamok politikusainak megnyilvánulásait és teljesítményét.

3. A pénzügyi, jogi és retorikai erőfeszítések önmagukban nem érhetik el

a kívánt társadalmi változásokat, ugyanakkor a leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlesztése sem lehet hatékony önmagában. A roma középosztálynak kell megerősödni az egyenlőség és a sokszínűség ethoszával együttesen. A jogi és a pénzügyi eszközök csak akkor lehetnek eredményesek, ha a kisebbség és a többség tagjai elismerik egymást, és készek együtt élni, dolgozni, szórakozni, gyermeket nevelni. Amíg az oktatási rendszer, a tömegmédiák és a politikai haszonlesők újratermelik a romákkal szembeni előítéleteket, addig minden integrációs kísérlet kudarccá van ítélve.

15 Center for European Policy Studies konkrét javaslatit a *L’Affaire des Roms: A Challenge to the EU’s Area of Freedom, Security and Justice* c. tanulmányukban (<http://www.ceps.eu/ceps/download/3746>)

TÓTH JUDIT*

Az európai romabefogadás és -stratégia integrálási esélyei – csak hosszabb távon

A szerző cikkében összefoglalja az Európai Unió által az utóbbi években bevezetett roma-integrációs politika rendszerét. A Tanács által 2011 közepén elfogadásra kerülő romaintegrációs stratégia korlátozott hatékonyságát a strukturális alapok és a nyílt koordinációs politika határozzák meg. A megkülönböztetésmentes szabályozás e stratégia létfontosságú eleme, de más eszközök, mint a helyi és az országos hatóságok és szintek közötti intézményi koordináció, a civil és a roma szervezetek bevonása a projektek támogatásának programozásába és értékelésébe, valamint az etnikai statisztikák standardja és mutatói, mind garantálhatják az átlagostól eltérő, szegregált és sokak által előítéletesen szemlélt közösségek sikeres integrációját. Ennek következtében a tagállamok és az EU együttes felelősségét bele kell foglalni a már létező európai politikákba, egy új, elszigetelt romastratégia kialakítása helyett.

Miért csak most?

1990-től menekülnek Magyarországról is a romák kisebb-nagyobb hullámokban, kezdetben európai államokba (Svédország, Franciaország, Egyesült Királyság), majd az uniós csatlakozásra készülve, 1994-től az EU-n kívülre. Kanadában a cseh és a magyar romák tömeges érkezésére hivatkozva 2009-ben ismét bevették a vízumot, a legtöbb menedékkérelmet elutasították. Noha „vízumháború” volt a romák miatt Magyarország, Csehország és Kanada között, ez sem a bilaterális, sem az EU és Kanada közti kapcsolatokat nem rengette meg, sőt a szolidaritási klauzulát sem alkalmazták.¹ Ugyanakkor sok tény bizonyította, hogy

a romák migrációja mögött számtalan esetben a kirekesztés, az etnikai erőszak, a rendőri brutalitás és annak halálos áldozatai állnak Romániában, Csehországban és Magyarországon is, nem csak a munkanélküliség, az életkilátások hiánya. Az 1994-től csak Csehországból és Magyarországról kivándorolt romák közül mintegy 800 elismert menekült erre éppúgy bizonyíték,² mint az Európai Emberi Jogi Bíróság romák panaszai nyomán hozott ítéletei. Másfelől a migráció mint túlélési stratégia alkalmazása összekapcsolódott az európai utazási szabadsággal,³ később pedig az uniós polgárok mozgási szabadságával.

2010 júliusában a francia köztársasági elnök a vándorló közösségek ellen in-

* A szerző a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense.

1 Eggenschwiler, Alejandro: *The Canada-Czech Republic Visa Affairs: A test for visa reciprocity and fundamental rights in the European Union*, CEPS "Liberty and Security in Europe" series, November 2010, Brussels 1–36.

2 Tóth Judit: *The Incomprehensible Flow of Roma Asylum-seekers from the Czech Republic and Hungary to Canada*. CEPS „Liberty and Security in Europe” series, Brussels, November 2010 1–42.

3 Kováts, András (ed.): *Roma Migration*, Research Institute of Ethnic and National Minorities, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 2002

dított kampányt, és utasítást adott az illegálisan érkezett romániai cigányok hazaküldésére egy rendőrségi fellépésben meghalt, 22 éves vándor halála miatti tiltakozáskor okozott károk és erőszakos cselekmények miatt, amelyek az ország középső részében történtek. Az akció következtében Franciaország közel húsz ezer romániai és bulgáriai romát deportált, kiváltva ezzel az ENSZ, az Európai Parlament és az Európai Bizottság kritikáját. A Bizottság szeptember végén elhatározta, hogy indoklással bővített levelet küld a francia kormánynak, emlékeztetve arra, hogy minden tagállamnak tiszteletben kell tartania a szabad mozgás jogát, valamint a faji, etnikai alapú megkülönböztetés tilalmát. Ugyanakkor egyrészt a francia köztársasági elnök megerősítette, hogy a bel- és külföldi tiltakozás ellenére sem enged a cigányokkal kapcsolatos biztonságpolitikai elképzeléseiből;⁴ másrészt a francia uniós ügyekért felelős államtitkár, *Pierre Lelouché* még szeptemberben felkérte Romániát, hogy sürgősen készítsen elő a romák beilleszkedését célzó tervet. 2011 elején Strasbourgban a román elnök, *Traian Basescu* be is jelentette, hogy országa elkészíti a 2011–2015-re vonatkozó stratégiát. Jelezte, a romák száma hivatalosan mintegy 500 ezer fő, nem hivatalosan ennek háromszorosa, és egy részük tradicionálisan vándorol, így nem lehet őket arra kényszeríteni, hogy valahol megtelepedjenek.⁵

Ez lényegében válasz volt a foglalkoztatásért, szociális ügyekért és a társadalmi beilleszkedésért felelős biztos, *Andor László* felhívására. Ő ugyanis még 2010

októberében jelezte, hogy Európának nagy szüksége lenne a romák integrációjára, az oktatástól az egészségjavításon át a lakhatás biztosításáig. Az ezt célzó hosszú távú és átfogó, tagállami és helyi szervek, valamint a cigány szervezetek bevonására építő tervet megvitatja az Európai Parlament is. „Az én egyik feladatomban lesz, hogy segítsék az uniós szintű ajánlásokat lefordítani a döntéshozóknak nemzeti és helyi szintű konkrét akciókra” – mondta.⁶

Az új demokráciákban még súlyosabban jelentkező gazdasági és politikai válság, az uniós bővítés kifáradása, az etnikai erőszak megjelenése és az idegengyűlölet általános növekedése is kellett ahhoz, hogy európai ügyként hirdessék meg a szegregált romák életkilátásainak elfogadható szintre emelését, sürgessék a beilleszkedést célzó nemzeti politikák hatékonnyá tételét és a tagállami, uniós intézményi együttműködést 2011-ben.

Roma ügyek megközelítése az EU-ban

Az unió alapszerződesei értelmében kifejezetten romákkal kapcsolatos hatáskörökről nem beszélhetünk, így magyarázatra szorul, miként lehetséges a romák társadalmi beilleszkedésével kapcsolatos – vagy még tágabban: e befogadást érintő – ügyeket megközelíteni az EU-ban. A roma ügy tárgyalását megalapozó európai politikák és hatáskörök – amelyeket a készülő romastratégiában is tisztázni kell – a következők:

4 http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-10/12/c_13553769.htm

5 http://www.novinite.com/view_news.php?id=124609

6 Brüsszel, 2010. október 10. Forrás: www.englisnews.cn

1. Az unióban a társadalmi és a területi kohézió elősegítése,⁷ így egyes szegregált társadalmi csoportok integrációja a szegénység, az egyenlőtlenség elleni fellépés keretében. Ehhez felhívhatók a különböző szakpolitikák, a foglalkoztatástól a szociálpolitikán, az egészségügyön,⁸ az oktatáson, a lakhatáson, az ifjúságon⁹ és a kultúrán át. E terület elsődleges forrása az Európai Szociális Alap, amelynek célja az unión belül a munkavállalók foglalkoztatásának megkönnyítése, földrajzi és foglalkozási mobilitásuk növelése, továbbá az ipari és a termelési rendszerben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodásuk megkönnyítése, különösen szakképzés és átképzés útján.¹⁰ A minél teljesebb foglalkoztatást, a javuló élet- és munkakörülményeket tekintik olyan közös célnak, amelynek érdekében a tagállamok és az unió a szociális védelmi rendszereket jogilag hozzáigazítják, párbeszédet folytatnak a munkáltatókkal, fejlesztik a humán erőforrásokat és harcolnak a kirekesztés ellen irányelvek kiadásával, igazgatási eszközökkel, a politikák, akciók összehangolásával és a tagállami lépések uniós kiegészítésével, nem érintve a tagállamok lehetőségét pl. a nagyobb védel-

met adó szociális, társadalombiztosítási, sztrájkjogi szabályozásra.

Itt kell megemlíteni, hogy a régiók és a tagállamok közötti kiegyenlítés, támogatás mértéke az egy főre jutó GDP nagyságától függ. Ugyanakkor ez a megoldás vita tárgya.

Egyfelől, napjainkban komoly paradigmaváltásnak lehetünk tanúi,¹¹ amelyet a Martens-jelentés¹² foglalt össze. Előzménye, a Stiglitz-bizottság és a Fitoussi-jelentés¹³ már hangsúlyozta: a pénzügyi világválság kirobbanásának egyik oka az volt, hogy a statisztikai-költségvetési rendszerek nem a valóságos gazdasági folyamatokat mérik a maguk összetettségében. Ezért a jelentés szerint a statisztikai rendszerek átfogó reformjára van szükség, összhangban az OECD javaslataival (2010). Ez a gondolat folytatódott az Európai Bizottság által támogatott széles körű kutatásban, amelyet a Martens-jelentés annyiban összegezett, hogy a gazdasági növekedési, avagy a GDP-alapú szemléletet fel kell váltani a társadalmi haladásra épülő szemlélettel, mint új orientációs ponttal. Ez az elképzelés persze nehezen tör utat magának a vezetők, döntéshozók között, akik régóta élnek a termelés, a GDP-ala-

7 EUMSZ 4. cikk (2) c. pontja értelmében a tagállamokkal megosztott uniós hatáskör.

8 EUMSZ 4. cikk (2) b. és k. pontja értelmében a tagállamokkal megosztott uniós hatáskör a szociálpolitika és a közegészségügy egyes eleme.

9 EUMSZ 6. cikk e. pontja szerinti támogató, kiegészítő uniós intézkedésekre jogosít.

10 EUMSZ III. rész: IX–XII, XIV., XVIII. címe, ide értve az alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai Szociális Chartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi chartában meghatározott jogokat.

11 Ágh Attila: *A radikális reformok éve az EU-ban: Kormányváltás és elnökségi előkészületek Magyarországon* (Tézisek egy készülő tanulmányhoz) Kézirat, 2010. december

12 Martens, Hans (ed.) *Europe 2020: delivering well-being for future Europeans*, EPC Challenge Europe Issue 20, March 2010

13 Fitoussi, Jean-Paul: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, by Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi (coordinator), 2009. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr, <http://www.citymaking.com/wp-content/uploads/2010/01/19784660-Happiness-and-Measuring-Economic-Progress-by-Joseph-Stiglitz.pdf>

pú növekedésre épülő világban. Talán az elhúzódó válság hatására lesz elegendő bátorság a paradigmaváltásra.

Másfelől, 2010 végén megjelent a Bizottság ötödik kohéziós jelentése,¹⁴ amelyből kitűnik, hogy a regionális különbségek kisebbek az általánosan jelzethez képest. Ezért, ha az egy főre jutó nettó kiigazított jövedelmet,¹⁵ és nem az egy főre jutó GDP-t vennénk alapul, amely a termelésre alapoz, az jobban tükrözné a valóságot, összehasonlíthatóbb adatokat eredményezne. Noha a mennyiségi elemzés magas szintű, ám a minőségi gyenge. Nem meggyőző a kohéziós politikának az a magyarázata, hogy nyertesei a hátrányos helyzetű régiók, mert nő a termelés (mindenki nyertes a játszmában), mivel a valódi hatás a jelzethöz sokkal kisebb. Ezért kellene átértékelni a fogyasztási jellegű mutatókra, egy főre vetítve, hiszen míg a termelésnek nem mindenki részese (pl. az informális gazdaságban dolgoznak milliós létszámokban, magas a még vagy már nem aktívák száma), addig a fogyasztásnak (a közjavaknak vagy éppen a migránsok hazautalásainak) szinte mindenki részese.

2. Az uniós Alapjogi Charta, különösen az egyenlő bánásmód követelménye, a megkülönböztetés tilalma, a személyes adatok védelme, valamint az idegen- és fajgyűlölet elleni fellépés, valamint ezek biztosítékeként például a faji irányelv, az EU Alapjogi Ügynökségének monitorozása vagy az Equinet a cigányok számára

is jelentős. Vajon ezek miért nem segítettek eddig az intoleráns európai légkör megváltoztatásában?

3. A cigányokat csak egy-egy tagállamban ismerik el nemzeti vagy etnikai kisebbségként, uniós szinten ők legfeljebb kisebbséghez tartozó személyek, kollektív jogok nélkül. Ám ők is hivatkozhatnak a nyelvi jogokra, a sokféleség, valamint a kulturális örökség megőrzésére¹⁶ úgy általánosságban.

4. Az EU polgáraiként¹⁷ a romákat megilleti egyebek mellett a szabad mozgás és a munkavállalás, a szolgáltatás, a letelepedés joga, megkülönböztetés nélkül. Láthatóan ennek biztosítása gyakran konfliktusos, hiszen irreguláris migránsnak/uniós polgárnak/munkát keresőnek tekintik őket, főként a meglehetősen nagy regionális különbségek által inspirált (cirkuláris) vándorlás, ingázás, kulturális másság miatt.

5. Az EU bővítésekor találkoztunk elsőként a romák ügyének uniós napirendre kerülésével, a belépési követelmények közt szerepeltetésekor. A csatlakozási kritériumok¹⁸ része az uniós alapértékek és az alkotmányosság biztosítása, amely magában foglalja a kisebbségek egyenjogúságát is. Az, hogy egyes tagállamokban nincs külön státusa a kisebbségi közösségeknek, nem érv a már elismert külön jogok leépítése, a faji békétlenség és a megkülönböztetés eltűrése mellett.

14 Investing in Europe's Future, 19 November 2010, Brussels

15 Tarschys Daniel: *How small are the regional gaps? How small is the impact of cohesion policy? A commentary on the Fifth Report on Cohesion Policy*. SIEPS European Policy Analysis 2011/1: 1-6. Swedish Institute for European Policy Studies.

16 EUSZ 2. cikk, 3. cikk (3), EUMSZ XIII. cím, 161. cikk, 165. cikk (1)

17 EUMSZ 20–24. cikk, 45–48. cikk

18 EUSZ 2. cikk, 49. cikk, Alapjogi Charta 21. cikk

6. Végül a belbiztonsági (rendészeti, szociális) intézkedéseknek, a migrációs kontrollnak (külső határok ellenőrzése, vízumügyek) és a szomszédsági politikának is tekintettel kell lennie az unión kívül élő romák emberi jogaira, valamint menedékjogi, hontalansági kérelmeire és befogadására.¹⁹

Meglehetősen sok irányból megközelíthető tehát a romakérdés, hatásköri, jogalkotási, támogatási oldalról, és a közös cselekvés, célkitűzés irányából. A fő feladat e sok erőfeszítés összehangolása egy olyan közösség érdekében, amely egyáltalán nem homogén: nyelvi, életszínvonalbeli, területi és társadalmi integráltság szempontjából egyaránt nagy változatosságot mutat az unióban élő, 10–12 milliósra becsült roma népesség. Vajon van-e kellő intézményi keret ehhez a sokirányú politikai összehangoláshoz, koordinációhoz, avagy inkább kovácsolnak egy új, elkülöníthető szakpolitikát? És miként lehet ezt összeépíteni a tagállami és a szubnacionális igazgatási, önkormányzati szervek cselekvésével, romapolitikájával? Ezekre is választ kellene adnia a készülő keretstratégiának.

Főbb intézményes keretek

Az EU-ban élő több száz kisebbségi közösség közül egyedül a romák ügye került fel az európai politika napirendjére, amikor az Európa Tanács és az unió közös csúcserkezletén, 2010. október 20-án nyilatko-

zatot fogadtak el a romákról. A *Strasbourgji Nyilatkozat*²⁰ a legfontosabb emberi jogi mulasztások pótlására hívja fel az államokat, valamint azokra az oktatási, lakhatási, foglalkoztatási és nyelvhasználati intézkedésekre, amelyek a jogokat valószínűsítik. Fontos üzenet, hogy a gyűlöletbeszéd, a szélsőséges csoportok fajgyűlöllő magatartása büntetőjogi következményekkel járjon, mert a cigányellenesség már biztonsági kérdéssé vált, nemcsak szociálisan, hanem rendészeti szempontból is, végső soron a plurális demokrácia került mára veszélybe. A dokumentum nemcsak kriminológiai összefüggésekről szól (a romák polgárként kezelésének része, ha hozzájuthatnak az igazságszolgáltatáshoz, ha az államok fellépnek az emberkereskedelem és a faji bűncselekmények ellen), hanem sürgeti a helyi, a regionális és a nemzetközi együttműködést is.²¹

A csúcstalálkozóra készített *uniós állásfoglalás*²² a tagállamok és az EU közös felelőssége alapján összegezte a teendőket, eszközöket, négy pontban. Elsőként azt, hogy jogalkotási úton kell kialakítani a romák számára is fontos szabályokat,²³ amelyeket folyamatosan nyomon kell követni az érvényesíthetőség érdekében, ide értve az antidiszkriminációs védelmet, bevonva a monitorozásba az Európai Alapjogi Ügynökséget. Másodszor a nemzeti romapolitikák összehangolását emelte ki, az oktatástól a foglalkoztatáson át a társadalmi befogadásig. Harmadsorban a nemzeti politikák anyagi támogatását hangsúlyozta, amely 2007 és 2013 között három uniós ala-

19 EUMSZ III. rész V. cím: 1–2. fejezet, 5. fejezet, V. rész III. cím

20 High level meeting on Roma (CoE, 20 Oct 2010) – The Strasbourg Declaration on Roma

21 Strasbourg Initiatives and Report (CoE May 2011)

22 European Union (position paper to the CoE meeting) – Joint responsibility for Roma inclusion

23 Faji irányelv 2000/43/EC, a rasszizmus és idegengyűlölet elleni kerethatározat 2008/913/JHA, az uniós polgárok mozgását rögzítő irányelv 2004/38/EC

pon²⁴ keresztül 17,5 milliárd eurós hozzájárulást jelent. Minderre épülhet rá az európai romapolitika, amely követi a két-évenkénti roma csúcstalálkozón elfogadottakat, a témában készített bizottsági közleményt, valamint a romák társadalmi befogadására vonatkozó közös alapelveket.

A romák befogadásával kapcsolatosan elfogadott tíz alapelv közül kiemelendő, hogy a romákat célzó programoknak és szakpolitikáknak tiszteletben kell tartaniuk a tényeket, nem szabad kizárniuk hasonló társadalmi-gazdasági körülmények között élő, más csoportok tagjait, azaz nem lehetnek diszkriminatívak. Az alapelvek azt is hangsúlyozzák, hogy a programoknak és a szakpolitikáknak a társadalmi átlagos főáramot kell megcélozniuk, hogy elkerüljék a romákra összpontosító beavatkozások elkülönítését a szélesebb szakpolitikai kezdeményezésektől. Az elvek része a kulturális sokszínűség elfogadása, bevonva az egyes intézkedésekbe a helyi hatóságokat, a civil szervezeteket és a roma közösségeket.²⁵ Bár ezeket az alapelveket a romapolitika tervezéséhez és értékeléséhez egyaránt

használni kellene, a gyakorlati szerepük még nem látható.

A Bizottságnak a romák társadalmi és gazdasági integrációjáról szóló közleménye²⁶ kijelöli ezen új politika céljait és eszközeit:

- Ma párhuzamosan számos európai és nemzetközi szereplő foglalkozik a romák integrációjával. E politikai folyamatok közé tartoznak az EU-nak a romák befogadására²⁷ vonatkozó lépései, az EBESZ cselekvési terve a romák és a szintik köz- és politikai életbe történő bevonására,²⁷ az Európa Tanács ajánlásai, a Miniszteri Bizottság és a parlamenti közgyűlés határozatai,²⁸ valamint a nemzeti cselekvési tervek, amelyeket az a 12 ország fogadott el és hajt végre, amely részt vesz a „Roma integráció évtizede: 2005–2015” programban.²⁹ Ezek eredménye változatos, a jogalap, az eszközök, a források és az érintettek bevonása függvényében. Ezenkívül a romák, a szintik és a vándorlók nemzetközi szervezeteinek informális kapcsolattartó csoportján keresztül csak lazán koordináltak.³⁰

24 Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA).

25 A Tanács 10394/09. számú dokumentuma, melléklet (Common basic principles on Roma inclusion 8 June 2009)

26 Communication on the social and economic integration of Roma in Europe, COM(2010)133 final, Brussels, 14.4.2010

27 3/30. EBESZ-határozat: Cselekvési terv az EBESZ-területen élő romák és szintik helyzetének javítására (MC.DEC/3/30), elfogadták 2003-ban, 55 állam képviselője írta alá.

28 Különösen: a Miniszteri Bizottság ajánlásai 2006/10 (hozzáférés az egészségügyi ellátáshoz); 2005/4 (lakhatási körülmények); 2004/14 (a vándorlók mozgása és táborozása); 2001/17 (gazdasági és foglalkoztatottsági helyzet); 2000/4 (roma/cigány gyerekek oktatása); 1983/1 (hontalan nomádok és meghatározás nélküli nemzetiségű nomádok); 1975/13 (a nomádok társadalmi helyzete).

29 http://www.romadecade.org/decade_action_plans

30 Az informális kapcsolattartó csoport (ICG) a tanácsi elnökség és az Európai Tanács közreműködésével szerveződik. EU-intézmények, nemzetközi szervezetek és multilaterális kezdeményezések (ENSZ-szervezetek, Világbank, EBESZ, Roma integráció évtizede: 2005-2015 program), tagállamok (amelyeket az egykori, jelenlegi és jövőbeni elnökség képvisel), valamint a civil társadalom képviselőiből áll. Az ICG a résztvevő szervezetek felügyelete alatt futó tevékenységekről való kölcsönös információ-megosztás fóruma.

Tehát e nemzetközi akciókat össze kell hangolni.

- A helyi önkormányzatok, a civil társadalom kapacitásának növelése.
- A többség, valamint a roma közösségek és vezetők gondolkodásmódjának megváltoztatása, például a roma gyerekek, közösségek szegregációjának fenntartását, propagálását („jobb nekik magukban lenni”) célzó politikák felszámolását illetően.
- A romák körében a tulajdonjog erősítése.
- A romák befogadásával kapcsolatos kérdések beillesztése az olyan átfogó szakpolitikai területekbe, mint az oktatás, a foglalkoztatás, a közegészségügy, az infrastruktúra és a város-/településfejlesztés, valamint a gazdasági és területi fejlesztés. Azaz nem külön szakpolitikaként kezelés. Ezt hangsúlyozta az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is 2008-ban.³¹
- Differenciálás, mivel nem lehetséges egységes stratégia. Ugyanis a roma közösségek az EU 27 tagországában, valamint a tagjelölt országokban és a potenciális jelölt országokban nem homogén csoportokként vannak jelen. Ez a heterogenitás azt jelenti, hogy nem lehet egységes stratégiára támaszkodni: inkább differenciált megközelítésre van szükség (szegregált településen/városrészben élők, mobil roma közösségek, nem uniós polgárságú roma közösségek, így menekültek, hontalanok, betelepülők).
- Összhangban az Általános Ügyek Tanácsa 2008. decemberi következteté-

seivel és az Európai Parlament 2009. márciusi állásfoglalásával, a Bizottság további erőfeszítéseket tesz. Például kétoldalú együttműködést tart fenn a tagállamok kormányaival, támogatva őket abban, hogy a romák befogadásának elősegítésére nagyobb mértékben használják a strukturális alapokat; fokozza a roma projektek nyomon követését és értékelését; erősíti az ESZA hatékonyságát. Másként fogalmazva, az unió komplementer szerepet játszik a tagállami romaintegrációs folyamatokban, és ehhez alkalmazza a tagállamok strukturált együttműködését a meglévő, nyílt koordinációs módszer keretében.

- A strukturális alapok és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, valamint az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) a legfontosabb pénzügyi támogatás – túl az eddigi, közösen finanszírozott roma oktatási, foglalkoztatási és esélyegyenlőségi programokon³² –, amelyeknél a tervezés és a programozás területén mutatkozó hiányosságokat, illetve az adminisztratív terheket csökkenteni kell. Javítani kell az ERFA, az ESZA és az EMVA közötti koordinációt³³, különösen az alapok regionális és helyi szintű, a lakhatásra vonatkozó integrált megközelítése érdekében. A romákat be kell vonni a programok tervezésébe és a döntéshozatalba, különösen a roma nőket, továbbá a tagállamokban a szegregáció megszüntetését célzó intézkedések függvényévé kell tenni a támogatáshoz jutást a strukturális alapokból.

31 Feltáró vélemény, Az etnikai kisebbségek/romák integrációja, SOC(263), EESC 1207/2008, 5.3 bekezdés

32 Az eddigi roma támogatásokra példa 2000 és 2006 közötti és 2007–2013-ra vonatkozó tervek let. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf

33 A strukturális alapokat szabályozó általános rendelet 9. cikke.

- Segíteni kell a nemzeti hatóságok körében a sikeres, romákat célzó programokról való tapasztalatcserét, a strukturális alapok keretében működő, a társadalmi befogadással és a romákkal foglalkozó európai hálózatban (EURoma) való részvételt, amelynek célja a közös stratégiák és megközelítések cseréje, valamint egy tudásbázis létrehozása. A hálózat 12 tagállam képviselőiből áll, hogy támogassa a strukturális alapokból fedezett, a romák integrációját célzó programok hatékonyságát.
- Támogatni fogják a kutatást és a romatanulmányok hálózatát, valamint a Bizottság szorgalmazza roma csúcstalálkozók rendezését.
- A „Szegénység elleni európai platform” elnevezésű kiemelt javaslatot – amelyet a Bizottság javasolt az Európa 2020 stratégia részeként – ki kell dolgozni és végre kell hajtani. Az Európa 2020 stratégia keretében a tagállamok tegyenek jelentést minden olyan nemzeti szakpolitika végrehajtásáról, amely érinti a romák befogadását.
- A döntéshozók segítségére egy sor megoldási modellt dolgoznak ki, amelyek opcionálisak a tagállamok részére, ám amelyekhez komoly szakértőket vesznek igénybe; valamint e célt szolgálja az Európai Platform együttműködés is.

Az *európai roma csúcstalálkozót* elvileg évente rendezik meg, hogy a hasznosítható tagállami tapasztalatokat megosszák egymással a kormányok, a civil, a roma és az önkormányzati szervezetek, valamint az uniós intézmények vezetői. Ezzel lényegében demonstrálják, hogy milyen magas szintre emelkedett a roma

ügy az európai szinten a 2008. szeptemberi első csúcstól. Ott egy „használatos romapolitikát” akartak körvonalazni, egyből négyszáz fő összehívásával. A második csúcson, 2010 áprilisában is hasonlóan széles volt a résztvevők köre, hogy áttekinthessék a közben eltelt két év romapolitikai eredményeit, külön kiemelve a teendőket a romák egészségi állapotát, kezelését illetően. A trió-elnökség megismételte, hogy dolgozni fog a strukturális alapok hatékonyabb felhasználásán, és felvázolta az európai roma fórum (platform) jelentősebb akcióit.

A *romák befogadásának európai fórumát* évente kétszer kívánják összehívni, hogy a társadalmi átlaghoz hasonlóan vegyenek részt a közoktatásban, a foglalkoztatásban, a közszolgáltatásokban, ne hogy kialakuljon vagy fennmaradjon egy párhuzamos társadalom a gazdasági-társadalmi kirekesztettség miatt. Ez a 2009 áprilisában létesített fórum³⁴ a különböző társadalmi, gazdasági integrációs erőfeszítések szinergiáját akarja tagállami és európai szinten előrelendíteni, hogy a döntéshozók együttműködjenek, tapasztalatokat cseréljenek nagy harmóniában, mintha csak az információk hiányán múlna a romagyűlölő többség szavazatainak elvesztése, a forrásokért való versengésben a vesztesek vigasztalása a tőke- és forrásszegény régiókban. A 2009 júniusában tartott második fórumon a romák oktatása, a 2010 júniusában szervezett harmadik fórumon pedig a további akciók ütemezése szerepelt a napirenden. A legutóbbi, 2010. decemberi negyedik fórumon a gyermekek korai fejlesztése és a roma családok támogatása, a minőségi kisgyermekkori oktatás, nevelés állt a középpontban.

34 A Tanács 10394/09. számú dokumentuma, melléklet.

Szintén hír- és üzenetértéke volt annak, hogy a 2010-es évet a szegénység és a társadalmi kirekesztés, a romákkal szembeni előítéletesség elleni fellépésnek szentelték, mivel sok tagállamban – ahol nagyobb cigány közösségek élnek – a szegénység etnicizálása régen megtörtént. Az uniós kommunikációban is magyar, görög, szlovák példákat hoztak fel a mélyszegénység elleni akciókra, programokra, amelyekben sok cigány is érintett (kedvezményezett) volt.³⁵ Ugyanígy figyelemfelhívás, amikor hírt adnak egy-egy kísérletről. Például arról, hogy az Európai Bizottság – az Európai Parlament által kezdeményezett – kísérleti projektet indított a romák befogadására (5 millió euró 2010 és 2012 között). Ennek keretében támogatják a korai gyermekkori oktatást, a mikrohitel segítségével való önfoglalkoztatást és a közvélemény tájékoztatását azokban az országokban, ahol nagyszámú roma lakosság él. A kísérleti projekt megvizsgálja az e három területen történt beavatkozások hatásának értékelésére használt adat-

gyűjtési módszereket és az összehasonlító értékelést. Vagy egy másik példa: 2011. január végén zárult a világ legmeghatározóbb, negyven évesnél fiatalabb személyiségeit tömörítő találkozó, a Világ Fiatal Vezetőinek Fóruma (*Forum of Young Global Leaders*) Davosban. Az Európai Parlament egyetlen roma tagja a Világgazdasági Fórumon, „Az új valóság közös normái” című megbeszélés-sorozaton a nemzetközi gazdasági és politikai vezetőknek az európai romastratégiát és a magyar soros elnökségi programot népszerűsítette.³⁶

Az intézményes keretekhez még két adalék. Egyrészt az *Európa Tanács* számos olyan dokumentumot bocsátott ki, amelyben széles körű együttműködésre hív fel a romagyűlölet és a kirekesztés ellen,³⁷ miközben összefoglalja azokat a jogcímekeket, nemzetközi vállalásokat, amelyeket a hatóságok, a közhatalmi szervek durván megsértenek a romákkal kapcsolatosan.³⁸ Ugyancsak fontosak, ám gyakran nem eléggé közismertek a jogvédő szervek által feltárt jogsértések.³⁹

35 MEMO/10/383, Brussels, 25 August 2010 – Roma people living in the EU: Frequently asked question 36 http://www.romnet.hu/hirek/2011/01/27/davosban_az_europai_romastrategia

37 Néhány példa: CoE PACE on national security discourse – racism, hate speech, (Res.1760 (2010), The situation of Roma and CoE activities (Res.1740(2010), CoE Office of the Commissioner for Human Rights: Position paper on Roma rights and recommendations (30 May 2010)

38 Néhány példa csak a migráció köréből: PACE Rec.1633 (2003) on forced return of Roma from the former Federal Republic of Yugoslavia, including Kosovo, to Serbia and Montenegro, from COE member states; Committee of the Ministers of COE on 20 guidelines on forced return- first priority is the voluntary return – May 2005; PACE Res.1509 (2006) on minimal human rights of irregular migrants that shall be provided until regularisation or return; PACE Rec. 1807 (2007) on regularisation programmes for irregular migrants, PACE Res.1568 (2007) on regularisation programmes for irregular migrants.

39 Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkének megsértésére hivatkozó roma ügyek száma szerény a széles körben elterjedt roma-diszkriminációhoz képest. Ez 2010 végéig mintegy három tucat ügy volt. Ezek közt a vándorlók lakókocsijával megállás, helyfoglalás, az iskolai szegregáció és a cigány gyermekek nagyarányú fogyatékosná nyilvánításával való speciális iskolákba küldése, a súlyosan előítéletes rendőrségi eljárások és nyomozások, a romatelepek elleni támadások és erőszak, a roma házasság érvényességének megtagadása, özveggy nyugdíj visszautasítása, választójogból kizárás, kényszersterilizáció, valamint szólásszabadság ügyek tartoznak e körbe. Ld. Tóth, Judit: *Boundaries of humanity – for Roma*. Conference paper, 29 October 2010 — Paris, EU-Canada project, Science-Po CERL..

eljárási és infrastrukturális (jog)védelmi hiányok. Az Európai Emberi Jogi Bíróság romákat érintő jogeseteit, az EU Alapjogi Ügynökségének romaellenességről szóló jelentéseit nem fordítják le közérthetően, nem teszik a jogalkalmazók továbbképzésének kötelező részévé. Másrészt az *uniós politikák értékelése* is a keretbe tartozik. Így megemlíthető a 2008 és 2010 közötti uniós politikák és eszközök révén elért eredmények bizottsági áttekintése,⁴⁰ illetve a három felelős bizottsági tag roma munkacsoportjának 2010 végén született jelentése.⁴¹ A munkacsoport kérdőívek segítségével tájékozódott 27 tagállam kormányzati szerveinél a romák befogadását érintő intézkedésekről, különösen az uniós strukturális alapok felhasználása révén. A vizsgálat megállapította, hogy a tagállamok nem használják fel megfelelően az uniós támogatásokat a romák érdemi szociális és gazdasági integrációja érdekében, gyengék a stratégiák és a célzott intézkedések. A nemzeti szintű alkalmazás vérszegény, mert a támogatások lehívásához és felhasználásához szükséges igazgatási kapacitások és módszertani ismeretek szűkösek. A jelentés rámutat, hogy a nemzeti társfinanszírozás ugyanúgy akadozik, mint a civilek és a roma szervezetek bevonása a tervezésbe, kivitelezésbe. A kritikákat különösen annak a 18 tagállamnak kellene komolyan vennie, ahol nagyobb számú roma népesség él (kirekesztve). Bár már teljesen feltárták e ki-

rekesztés összetett okait, azok felszámolása sem nem összehangolt, sem nem hatékony. Bár a leginkább érintett országok közül hét már elfogadott saját romaintegrációs politikáját összegző dokumentumot, azok megvalósíthatósága bizonytalan a konzisztencia hiányában. A helyi és az országos szervek közti koordináció javítását, az éves költségvetési tervezést, a civilekkel és a romákkal való konzultációt, valamint a folyamatos adatgyűjtést nem elég meghirdetni, de azok jogi, igazgatási, politikai garanciáit is ki kellene alakítani a tagállamokban.

A nemzetközi szervezetek – az intézményes kereteken kívülként – több esetben adnak határozott jelzéseket roma ügyben. Például az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is megfogalmazta az elnökségnek szóló javaslatait.⁴² A romák ügye nem csak menedéjogi kérdés. Főként a volt Jugoszláviából érkeznek, de zömüket a határon vagy a menedéjogi eljárás során visszautasítják, így a koszovói romákat is, bár védelemre lenne szükségük. Ezenkívül emberi, alapjogi és integrációs kérdéseket vet fel a romák ügye a tagállamokban és az unión kívül. A szervezet sürgeti, hogy a keretstratégia – a 2011 áprilisában tartandó roma-befogadási értekezlet⁴³ alapján – használjon fel minden lehetséges jogi és pénzügyi eszközt arra, hogy a romák élhessenek a jogaikkal. Továbbá rámutat, hogy a huzamosabb ideje az unióban élő nem uniós polgárságú romák erőszakos hazaküldé-

40 Progress Report on the implementation of the EU instruments and policies for Roma inclusion 2008–2010 (Commission Staff Working Document), SEC(2010)400

41 Roma Integration: First Findings of Roma Task Force and Report on Social Inclusion – Memo/10/701, Brussels, 21 December 2010
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/701&type=HTML>

42 UNHCR's Recommendations to Hungary for its EU Presidency. January–June 2011, UNHCR Bureau for Europe, Brussels, December 2010, p.8: Situation of Roma

43 European Platform for Roma Inclusion

se sokszor azzal jár, hogy otthon nincsenek (szociális) biztonságban, ezért visszafogadásukra mielőbb szükség lenne az EU-ban, különösen a már az unióban született, iskolába járó gyerekek esetében. Csak biztonságos hazatérésüket tekintni elfogadhatónak. Másfelől, a hontalanság a Nyugat-Balkánról érkezett romáknak nagy gond: sokuknak elvesztek az irataik, vagy nem is kaptak azonosító okmányokat (anyakönyv, személyi igazolvány), ezért nem gyakorolhatják alapjogaikat – ezt orvosolni kell, és irataikat, állampolgárságukat az EU mielőbb rendezze. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztósága szintén sürgeti a hatékony fellépést a rasszizmus és a diszkrimináció ellen.

A magyar elnökségnek címezte ajánlásait⁴⁴ az Amnesty International, a romák érdekében is. Sürgeti a koherens, külső és belső kapcsolatokra egyaránt kiterjedő emberi jogi stratégiát vagy politikát, amelyet be kellene építeni a fejlesztési, a kereskedelmi, a humanitárius és az egyes régiókra vonatkozó kapcsolatokba. Előkészítéséhez bővíteni lehetne az alapjogi és a mozgás szabadságával foglalkozó munkacsoport mandátumát.⁴⁵ Része lenne e stratégiának, hogy az unió területén létesített cégek felelősen és az emberi jogokat tiszteletben tartva működjenek az EU-n kívül is, hogy ne hiteltelenségek az unió sokszor milliárdos segélyeit, amelyeket a jó kormányzás és az igazságügy fejlesztése érdekében nyújt. Az emberi jogi stratégia tehát alapelveként mondja ki a cégek unión kívüli üzleti működésére a „nem ártani” elvet. Az ajánlás sürgeti, hogy terjesszék elő a Tanácsban – a németek ellenkezé-

sétől függetlenül – az átfogó anti-diszkriminációs irányelvet, a Bizottság 2008 júliusában kidolgozott javaslatára szerint. Be kell vonni a civileket az Európai Emberi Jogi Egyezményhez való csatlakozásról szóló tárgyalásokba, az EU–ENSZ kapcsolatok keretében az ún. egyetemes időszakos felülvizsgálat (*Universal Periodic Review*, UPR) és az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa jelentéseinek, ajánlásainak követésébe, monitorozásába. Kritikusan állapítja meg a szervezet, hogy kevés az előrehaladás a romák emberi jogvédelmére illetően az unióban, bár sok esetet dokumentált a rendészeti túlkapásokról, diszkriminációról. Az EU alakítson ki a romákkal szembeni diszkriminációt vizsgáló és értékelő rendszert, bevonva ebbe a civileket és a roma szervezeteket. A Lisszaboni Szerződés egyéves, és a faji diszkriminációs irányelv tízéves működési tapasztalatai alapján, nagyobb koherencia kellene az emberi jogok védelmében az EU-n belül és a külkapcsolataiban, a többi európai roma érdekében is. *„Elérkezett az ideje a cigányellenességgel szemben a hatékony jogvédelmi és felvilágosító akcióknak.”*

Korlátozott esélyek

Még 2003-ban gyűltek össze Budapesten a nemzetközi együttműködésbe bekapcsolódó román, szlovák, montenegrói, macedóniai, horvát, cseh, bolgár, szerb, szlovák képviselők, hogy megvalósítsák a romabefogadás 2005–2015 évtizedének célkitűzéseit, amelyeket 2005-ben Szófiában fogalmaztak meg. Lassan a végére

44 Amnesty International's Recommendations to the European Union during the Hungarian Presidency – 2011 January, Brussels

45 Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons (FREMP)

érünk ennek a tízéves időszaknak, lejár a Világbank támogatása e kilenc országban folyó roma programokhoz, közben pedig egyre nőttek a társadalmi egyenlőtlenségek, voltak és készülnek éhségüzadáások, jelen van az etnikai erőszak, a gyűlöletbeszéd, a munkanélküliség, a deportálás és a roma nők sterilizálása, a régióból menekülni akar a romák egy része, van, aki Kanadába, van, aki Magyarországra.⁴⁶

Mindenki egyetért a céllal és a módszerrel: legyen nagyobb szinergia, és integrálják ne csak a romákat, hanem a nekik segítő programokat is a különböző szakpolitikákba. Noha nincs közvetlen uniós hatáskör a romapolitikában, a jobb koordináció nemzeti és uniós szinten az igazgatási kultúra és a nem feltétlenül népszerű, ám hosszú távú kormányzati gondolkodás függvénye. Ezért a közeli jövőben – ha a romák nem válnak szervezett és kombattáns politikai erővé – a romaprogramok integrációs hatása csekély marad.

Ennek valószínűségét támasztja alá egyrészt az a vélekedés, hogy a roma közösség maga az irregularitás, mert nem elismert kisebbség a legtöbb tagállamban, és egyébként sem szokásos munkavállaló, uniós polgár és migráns. Másrészt több tagállamban erősödőben van a kirekesztő jellegű nemzeti identitás, mondván, a többkultúrájú politikai közösség megbukott Németországban, Franciaországban vagy éppen Svédországban, Hollandiában, ahol ezt kormányzati vezetők ki merték mondani, a többiben csak gyűjtik ehhez a bátorságot. Van, ahol ezt közvetetten fejezik ki,

például az állampolgárság megszerzéséről szóló szabályokba beépített (kirekesztő) etnikai preferenciákkal. Szintén ellenható tényező az európai rendpártiság, amely a személyes szabadságot szívesen korlátozza a biztonság ígérete érdekében. A Stockholmi Program és a magyar kül- és biztonságpolitikai program is felhozható példaként.

A támogatások célkitűzéseit és hatásuk értékelését nehezíti az indikátorok hiánya. Noha a Tanács már elfogadta a legfőbb mutatókat a migránsok beilleszkedésére vonatkozóan, az uniós polgárok szegregált közösségeire vagy a romákra csak a főáramba tartozás elérését fogalmazta meg. Ki a beilleszkedett? Mitől nem kirekesztett valaki? A kelet-európai országokban általában nem gyűjtene etnikai statisztikát. Így például nincs adat arról, milyen a romák tbc- vagy HIV-fertőzöttsége. Ezért nehéz megmondani, hogy a szegénységgel és a társadalmi kirekesztettséggel milyen az etnikai korreláció, és persze a látencia mértéke vagy éppen a kezelés sikere sem hasonlítható össze a kisebbségi és a többségi társadalom tagjai között. Csak egy-egy felmérés eseti adatai léteznek, vagy anekdoták, amelyekből kirajzolódik, hogy a munkanélküliség, a lakhatás bizonytalansága, a drog, az alkoholizmus és a fogva tartás nagyban hozzájárul ezekhez a betegségekhez, nem is szólva arról, hogy a romák jelentős része olyan hátrányos helyzetű településeken él, ahol nincs megfelelő egészségügyi ellátás, és ha van, az is diszkriminálja őket. Nehéz tehát egyáltalán orvosi ellátáshoz, azon belül pedig magas színvonalúhoz jutniuk a romáknak.⁴⁷

46 Tóth Judit: Irregular Migrants in Europe: Roma People and Returnees. *Minorities Research*, Lucidus, 2009/11: 61–77.

47 Schaaf, Marta: *Confronting a Hidden Disease: TB in Roma Communities*. World Lung Foundation – Open Society, Institute, Roma Health Project, New York – Budapest, 2007

Különösen a stigmatizáló ügyekben életre hívott projektek bizonyítják, hogy az érintett közösségek képviselőinek, a segítő civil szervezetek bevonása, valamint a helyi hatósági szereplőkkel való együttműködés nélkül az adott betegsége – vagy még általánosabban: az adott gazdasági, szociális gondra – vonatkozó jogi szabályozás, igazgatási intézkedés eredménytelen, különösen hosszú távon. Ezért csak az átfogó, összehangolt részcélokból és eszközökből álló romapolitika hozhat sikert.⁴⁸

A siker része rövid távon az lehet, ha széles körben oktatják és publikálják: mit jelent az egyenlő bánásmód követelménye az Alapjogi Charta és a faji irányelv értelmében egyes tagállamokban a romák mindennapjaiban. Hiszen „az unió az alapjogokra és alapértékekre épül, tiszteletben tartva a kulturális és nyelvi sokszínűséget. Európai értékeink védelméhez a kisebbséghez tartozók tisztelete éppúgy beletartozik, mint a diszkrimináció valamennyi formájának tilalma” – mondta a legutóbbi roma csúcson (Cordoba) *Viviane Reding* biztos asszony.

48 How the Global Fund Can Improve Roma Health. An assessment of HIV and TB programs in Bulgaria, Macedonia, Romania and Serbia. Open Society Institute, New York – Budapest, 2007.

JÁRÓKA LÍVIA*

Útban egy európai romastratégia felé

A tagállami romaintegrációs stratégiák európai keretrendszerének 2011 áprilisára tervezett elfogadását megelőzően az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága elsöprő többséggel megszavazta az erre a tárgykörre vonatkozó, e tanulmány szerzője által készített jelentést. A jelen cikk az előzményekről, a tervezett stratégia elvi kereteiről, lehetséges és javasolt intézményeiről, valamint a romaintegráció egyes finanszírozási kérdéseiről ad felvilágosítást.

1. Az európai romastratégia előzményei és tervezett elfogadása

Az európai integráció történetében először és elsőként az Európai Parlament jelölte meg célként az európai romastratégia kialakítását 2008. január 31-én elfogadott hatpárti határozatában.¹ Az azóta eltelt több mint három évben uniós intézkedések és dokumentumok (bizottsági közlemények és munkadokumentumok, parlamenti határozatok és elnökségi következtetések) egész sora jelezte, hogy a romák társadalmi befogadásának ügye – bár a 2004-es bővítés előtt, szörványos utalásoktól eltekintve, közösségi szinten nem is létezett – egyre nagyobb súlyt kap az Európai Unió napirendjén. Tavaly szeptember 16-án, az állam- és kormányfők brüsszeli csúcstalálkozóján pedig Orbán Viktor miniszterelnök, a frissen hivatalba lépett magyar kormány nevében kijelentette, hogy a 2011. januártól kezdődő magyar soros elnökség egyik kiemelt prioritása lesz tető alá hozni az európai romastratégiát.

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága 2011. február 14-i rendkívüli ülésén elsöprő többséggel szavazta meg „A romák társadalmi befogadását célzó európai uniós stratégiáról” szóló jelentésemet, az Európai Bizottság pedig április 7-én, az Európai Roma Platform² budapesti ülése előtt mutatja majd be a romák társadalmi befogadásának európai keretstratégiájáról szóló közleményét. A dokumentum remélhetőleg jelentős mértékben épít majd a huszonzét tagállam hat legnagyobb politikai csoportja által egyhangúan támogatott európai parlamenti jelentésre, nem utolsósorban pedig a magyar soros elnökség azzal nagymértékben harmonizáló munkaprogramjára és elvárásaira. Ezek alapján, a tervek szerint június 24-én, a magyar elnökséget és a spanyol–belga–magyar trió működését lezáró állam- és kormányfői csúcsertekezleten megszülethet az európai romastratégia.

Az Európai Tükör 2010. májusi számában megjelent, „Egy európai romastratégia lehetősége és szükségessége”

* A szerző európai parlamenti képviselő, az Európai Néppárt (Kereszténydemokraták) Képviselőcsoport tagja.

1 Az Európai Parlament 2008. január 31-i állásfoglalása a romákkal kapcsolatos európai stratégiáról, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>

2 EU-platform a romák társadalmi befogadásának előmozdításáért – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=761&langId=hu>

című cikkemben³, úgy vélem, kellő részletességgel taglaltam a romák társadalmi befogadását célzó uniós cselekvési terv által figyelembe veendő prioritásokat és alapelveket. Jelen írásban – ezen irányelvek rövid ismertetését követően – ezért szeretném az elfogadás előtt álló kezdeményezés néhány fontos gyakorlati aspektusát kiemelni, úgymint a tervezett intézményi keretet, azaz az uniós és a tagállami szervek feladat- és hatáskörmegosztásának főbb szempontjait, valamint a finanszírozás kérdését.

2. A stratégia elvi keretei

A romák társadalmi-gazdasági befogadása alapvetően emberi jogi kérdés. Az Európában élő romák jelentős része ugyanis olyan körülmények között él – gyakorlatilag teljes mértékben a gazdasági körforgáson kívül, és így kizárva abból is, hogy élhessenek alapvető jogaikkal –, hogy a társadalmi befogadásukat célzó intézkedések nem képzelhetők el pusztán az általános politika kereteinek kiigazítása révén. A romákat sújtó szegénység és társadalmi kirekesztettség csökkentésére irányuló uniós szintű erőfeszítések középpontjába a második és a harmadik generációs emberi jogok – vagyis a munkához, a lakhatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való jogok – érvényesülését és előmozdítását kell állítani a jogilag érvényesíthető első generációs emberi jogok megerősítése és kiegészítése végett.

Mivel az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés csupán egyike a romák ki-

rekesztését meghatározó tényezőknek – mint például az alacsony képzettség és a területi szegregáció –, a gazdasági kirekesztés elleni fellépés hatékonyabb lehet, ha a célcsoportot nem etnikai hovatartozás, hanem gazdasági jellemzői alapján definiáljuk. Az Európai Tanács által 2009 júniusában elfogadott, „*A romák társadalmi befogadásának tíz közös alapelve*” című dokumentum⁴ megfelelő pontjaival összhangban, a stratégiának a társadalmi kirekesztés által sújtott romák és a hasonló helyzetben élő nem romák közös gazdasági jellemzőire kell fókuszálnia, ahelyett, hogy megpróbálná egyszerre figyelembe venni a heterogén európai roma népesség bármelyik csoportját érintő, szerteágazó társadalmi problémákat.

Világosan meg kell fogalmazni továbbá azt a néhány szélesebb prioritásterületet, ahol mérhető és valós eredményeket kell elérni, így például a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés, az oktatás, a foglalkoztatás, a roma civil szervezetek támogatása, valamint az egészségügyi és a lakhatási helyzet terén. Ezt követően pedig meg kell határozni a prioritásterületekhez kapcsolódó konkrét célkitűzéseket, amelyekből az Európai Parlament jelentése csaknem negyvenet résztelez; csak példaként említve a felnőttoktatás bővítését, a védőnői szolgálat kiterjesztését, a korai iskolaelhagyás és a területi szegregáció elleni küzdelmet, vagy a szűrő és megelőző egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítását.

A stratégiának ezenfelül figyelembe kell vennie a nyomor erős területi jelle-

3 *Európai Tükör* XV. évfolyam 5. szám, 11. o., <http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/EB2053E4-8FEC-4446-BA31-8AE8AB537639/O/EuT%C3%BCK%C3%B6rm%C3%A1jus.pdf>

4 A romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelve http://ec.europa.eu/employment_social/fdad/cms/stopdiscrimination/downloads/Vademecum_Roma/FDAD_Roma-vademecum-HU-100607.pdf

gét, azaz a mélyszegénységnek az Európai Tükör 2010. májusi számában részletezett földrajzi koncentrációját. Ez a típusú területi kirekesztés jelenleg európai szinten „láthatatlan”, hiszen az elemzések fókuszba túlságosan széles e régiók behatárolásához. E területek problémáit inkább alacsonyabb közigazgatási hierarchián, a LAU-rendszer (*local administrative units*, helyi igazgatási szint – a szerk.) 1-es és 2-es szintjén szükséges kezelni, például olyan források uniós szintű elkülönítése révén, amelyek kifejezetten e tervezési-statisztikai egységek szintbe hozását célozzák, és amelyek felhasználásáról a szóban forgó kistérségek vagy azok társulásai maguk dönthetnek. E területek beazonosítása, valamint a hatékony ellenőrzés végett közös, összehasonlítható és megbízható indikátorokra van szükség: e célból érdemes megfontolni a 2001-es európai tanácsi ülésen elfogadott, majd azóta kibővített, a társadalmi és területi kirekesztést mérő, úgynevezett *laekeni indikátorok*⁵ alkalmazását. El kell készíteni továbbá egy olyan összeurópai *válságtérképet*, amely közös jellemzőik – például a munkahelyek elérhetősége, a munkanélküliségi ráta, a közlekedési infrastruktúra állapota, vagy az átlagos jövedelmi és iskolázottsági szint – alapján pontosan felméri és felünteteti ezeket a mikrorégiókat.

3. Intézményi struktúra

Az Európai Parlament jelentése már bevezetésében hangsúlyozza, hogy az Európai Unió ugyan számos hasznos eszközt,

együttműködési mechanizmust és intézményt hozott létre az elmúlt években a romák társadalmi befogadása érdekében, azonban ezek a különböző szakpolitikai területeken elszórva, nehezen mérhető, vagy kérdéses hatékonysággal működnek. A nyílt koordinációs módszer „puha” politikai megközelítése, amely a tagállamok önkéntes részvételére hagyatkozik, és nem tartalmaz a tényleges teljesítményt előmozdító kemény ösztönzőket, elégtelenek bizonyult a romák integrációjának elősegítésében. A jelenleg hatályos szerződések által meghatározott feladatok, célkitűzések, alapelvek és eszközök alapján, továbbá az unió megosztott hatáskörére, valamint kiegészítő és támogató kompetenciáira alapozva ugyanakkor lehetséges egy, az EU egészére kiterjedő stratégia létrehozása az európai romák társadalmi befogadása érdekében. Az európai parlamenti jelentés ezért felhívja az Európai Uniót egy iránymutató jellegű, inkluzív és a helyszíni körülményekhez igazodó, többszintű megközelítéssel készülő, és a helyi önkormányzatoktól az Európai Tanácsig terjedő többszintű kormányzás (*multilevel governance*) biztosította előnyöket kihasználó, továbbá az igényeknek megfelelően alakítható cselekvési terv megalkotására. A huszonhét tagállamra kiterjedő, valamint a tagjelölt országok és a lehetséges tagjelöltek bekapcsolódását is lehetővé tévő cselekvési tervnek az EU olyan belső stratégiájának kell lennie, amelynek végrehajtását az uniós intézmények felügyelik és koordinálják.

Uniós szinten a dokumentum ehhez nem javasolja új intézmény felállítását, mi-

⁵ Lásd pl. a szociális védelemmel foglalkozó bizottságnak a szegénység és a társadalmi kirekesztés mérésére szolgáló mutatókról szóló jelentését, amely az Európai Tanács 2001. december 14–15-i laekeni ülésére készült.

vel az felesleges és jelentős többletköltséggel járna, egy újabb bürokratikus szereplő bekapcsolásával pedig tovább fokozná az intézményi átláthatatlanságot, holott sokkal inkább az érintett szervek és szakpolitikai hálózatok közötti együttműködés és feladatmegosztás javítására, a párhuzamos, átfedő vagy ellentétes erőfeszítések kiküszöbölésére és a szinergiahatás érvényesítésére lenne szükség. Az Európai Bizottság ezzel szemben képes lehet olyan „külső katalizátorként” működni, amely mindenki számára elfogadható módon felméri és egyensúlyban tartja az egyes országok és szakpolitikai ágazatok érdekeit. Így a jelentés a Bizottságot hívja fel, hogy a tagállamokkal közösen – a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva – vállaljon felelősséget a stratégia koordinációjáért, a végrehajtás lebonyolításáért, a nyomon követésért és az ellenőrzésért, valamint értékelje a tagállami integrációs tervek összhangját az uniós stratégiával. E feladatok ellátása érdekében érdemes volna a 2010. szeptember elején, az integrációs célokra rendelkezésre álló uniós pénzeszközök tagállami felhasználásának vizsgálatára ideiglenes jelleggel felállított Roma Munkacsoportot⁶ végleges jelleggel beemelni a Bizottság struktúrájába, természetesen az ehhez szükséges szerkezeti átalakítások, valamint a hatáskörök pontos körülírása mellett. A stratégia hatékonyságának, valamint átláthatóságának és demokratikus ellenőrizhetőségének egyik fontos elemeként, az Európai Bizottságnak továbbá éves jelentést kell készítenie az Európai Tanács és az Európai Parlament számára a célkitűzések megvalósításáról és az elért eredményekről, valamint ezek fényében javaslatot kell tennie az esetlegesen

szükségessé váló változtatások beemelésére. E célból célszerű volna az egységes piaci eredménytábla (*single market scoreboard*) mintájára kidolgozni az *európai romastratégia eredménytábláját*, amely közös, összevethető és megbízható mutatók alapján értékelné, hogy a tagállamok nemzeti cselekvési tervei milyen mértékben járultak hozzá a stratégia megvalósításához. Szintén az Európai Bizottság felelőssége gondoskodni az érdekelt felek, így a régiók, a nemzetközi pénzügyi intézmények, a kormányközi szervek és a civil szervezetek, valamint a roma közösségek bevonásáról a stratégia kialakításába és nyomon követésébe – célszerűen az Európai Roma Platform révén.

A tagállamok szintjén gyakorlati szempontból előnyös volna egy megfelelő végrehajtó jogkörökkel felruházott közigazgatási egység vagy kormánytag kijelölése a stratégia hatékony és átlátható megvalósítására, amely/aki *nemzeti kapcsolattartóként (national contact point)* felelne a stratégia nemzeti, regionális és helyi szinten való végrehajtásáért, valamint a felügyeletért felelős Európai Bizottság tájékoztatásáért. E tekintetben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban 2010 őszén létrehozott, önálló Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság jó gyakorlatnak bizonyulhat.

Helyi szinten célszerű lehet az Európai Bizottság Roma Munkacsoportjának felügyelete és irányítása alatt álló olyan *uniós fejlesztési támogató testületeket (EU development support bodies)* delegálni a helyi önkormányzatok mellé, amelyek biztosítják a stratégiával összhangban álló helyi kezdeményezések fejlesztésorientált uniós finanszírozását és

6 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hu&catId=518&newsId=861&furtherNews=yes>

célzott támogatását, valamint azonosítják és jelentik az uniós forrásokkal való visszaéléseket, vagy azok helytelen felhasználását.

4. Finanszírozási kérdések

A stratégia célkitűzéseinek megvalósítása érdekében biztosítani kell, hogy az uniós és a tagállami költségvetési források pontosan körülírható, tartós javulást eredményezzenek a romák életkörülményeiben. Ehhez olyan, a városkörnyéki és a falusi szegénységet célzó, cél- és fejlesztésorientált, összetett, rugalmas és fenntartható programokra van szükség, amelyek a 2007–2013-as programozási időszakhoz képest hosszabb távon és nagyobb területi lefedettséggel működnek a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben. A jelenleg rendkívül alacsony forrásle hívási arányok javítása érdekében – különösen a marginalizált közösségeket célzó források esetén – a finanszírozás minden szintjén, így az uniós előírások, a tagállami fejlesztési struktúrára és a helyi pályázati kompetenciák tekintetében is jelentősen javítani kell a felhasználás hatékonyságát. A fentiekre tekintettel a jelentés – a teljesség igénye nélkül – a következő ajánlásokat fogalmazza meg:

- A támogatásban részesülő projektek eljárási-formai ellenőrzésén túlmutató, közös indikátorokon, mérőszámokon és független értékelésen alapuló ellenőrzési mechanizmusokat kell bevezetni, amelyek világosan megmutatják, hogy a pénzeszközök felhasználása valóban eredményezett-e javulást a prioritásterületeken.
- A tagállamoknak a strukturális alapok keretében a marginalizált közösségek

javára történő forrásfelhasználásnak horizontális prioritásként kell érvényt szerezniük.

- A strukturális alapokból társfinanszírozott, közvetlenül a romákat célzó, vagy közvetve a romáknak kedvező projekteket végrehajtó ügynökségeknek és szervezeteknek elszámoltathatóknak kell lenniük, és átlátható módon kell végrehajtaniuk a cselekvéseket.
- Felül kell vizsgálni és lehetőleg differenciálni kell a társfinanszírozást annak érdekében, hogy jobban tükrözze a cselekvések és a kedvezményezettek sokszínűségét: a marginalizált közösségek, így a romák javára szolgáló programok esetében csökkenteni kell az önrészt és a tagállami társfinanszírozási arányt, egyidejűleg pedig növelni az uniós részesedést.
- A kapcsolódó uniós szakpolitikákat jelentős mértékben össze kell hangolni a szinergiahatás előidézése és e politikák egymást kiegészítő jellegének megerősítése érdekében, a bürokratikus végrehajtási szabályokat pedig jelentősen egyszerűsíteni kell. Továbbá lehetőleg minden akadályt le kell bontani az alapok között, hogy például a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, az Európai Integrációs Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a közegészségügyi közösségi cselekvési program közötti átjárhatóság biztosítása révén a lehető legtöbb pénzügyi eszköz váljék elérhetővé a stratégia céljaira.
- Összhangot, szinergiát kell teremteni a strukturális alapok forrásainak felhasználása és a romákra irányuló kormányzati stratégiák között, valamint az Európai Szociális Alap irányító hatóságai és a romák társadalmi befoga-

dásával foglalkozó igazgatási egységek vagy koordinációs struktúrák között.

- A fejlesztési programokon túl, az uniós forrásokat a minőségi közszolgáltatások céljára is elérhetővé kell tenni.
- A strukturális alapok kezelésében közreműködő intézmények részére technikai támogatást kell adni adminisztratív kapacitásuk javítása érdekében, valamint tanácsadást és pályázati segítséget kell nyújtani a romákkal foglalkozó hatóságok és szervezetek számára, megkönnyítendő az európai és a nemzeti támogatásokhoz való hozzáférésüket.
- A strukturális alapokat össze kell kapcsolni a nemzeti és a helyi megközelítésekkel, mégpedig úgy, hogy a jelenleg nemzeti stratégia keretében működő, és a sajátos igényekre helyi választ adó programokon keresztül lépjenek fel.

Célszerűnek látszik továbbá a célkitűzések tekintetében elért eredményeket közvetlenül összekapcsolni a forrás-előirányzatokkal, például egy teljesítménytartalékból fizetett utólagos „jutalmazási mechanizmus” bevezetésével. Ehhez, az Európai Bizottság EU 2020 kezdeményezéséhez fűzött ajánlásaihoz hasonlóan,⁷ a kohéziós költségvetés fel nem használt részéből teljesítménytartalékot lehetne elkülöníteni a stratégia céljaira. Az *európai romastratégia teljesítménytartaléka* így egyrészt segíthet megszüntetni azt a kifogásolt gyakorlatot, miszerint a nagy nettó befizető tagállamok a jövőbeni visszatérítések miatt a célra rendelt források fel nem használásában válnak érdekeltté, másrészt fontos forrást és meghatározó ösztönzést biztosíthatna a stratégia célkitűzéseit legjobban megvalósító programok indításához.

7 A Bizottság 2010. november 9-i COM(2010) 642 közleménye: A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője.

ANDOR LÁSZLÓ*

Az Európai Unió a romák integrációjáért

A tanulmány a társadalmi felzárkóztatás szemszögéből vizsgálja az Európai Unió és különösen az Európai Bizottság eddigi és lehetséges jövőbeli szerepének alakulását a romainTEGRÁCIÓ érdekében. A társadalmi kirekesztés fokozódásának okaival összefüggésben bemutatja azt a folyamatot, amely az uniós szinten kialakított közös elvektől az uniós keretstratégiáig vezet, és amely várhatóan a pénzügyi források hatékonyabb felhasználására, az uniós és a tagállami tevékenységek összehangolására fekteti majd a hangsúlyt. A roma-ke-retstratégia tervezési és majdani végrehajtási fázisában részt vevő szereplők, a strukturális alapok, valamint az Európa 2020 stratégiában lefektetett társadalmi befogadás szerepéről is tájékoztat a tanulmány,

A társadalmi kirekesztés eszkalációja

2010 nyarán újból fellángolt az európai romák helyzetéről szóló politikai vita. Ennek kiváltó oka az az intézkedéssorozat volt, amelynek keretében a francia kormány megpróbálta eltávolítani az országból az oda bevándorolt, jórészt román vagy bolgár állampolgárságú romákat. Ez a kirekesztő jellegű, s az idegen-gyűlöletet is fűtő kormányzati akció csak újabb hangsúlyt adott a civil szervezetek és mások régóta hangoztatott véleményének, amely szerint az Európai Unióban az eddiginél határozottabb fellépésre van szükség a roma jogvédelem, valamint a társadalmi és a gazdasági beilleszkedés elősegítése érdekében.

Franciaországban – és a korábbi olasz és más esetekben – jórészt nincstelen bevándorlókról volt szó, akiknek a befogadása költségekkel jár, érthető nehézségekbe ütközik. A kiutasítás azonban nem oldja meg a romák problémáját, csupán igyekszik máshová áttolni azt. Ráadásul az esetet megterhelték a félrevezető ér-

telmezések – úgy a sajtóban, mint a politika egyes köreiből. Az a megközelítés például, hogy a romák mozgása az unióban „nomád életformájukat tükrözi”, enyhén szólva is távol áll a valóságtól. A romák ugyanis, mint mindenki más, annak reményében települnek máshová, hogy ott az otthoniaknál jobb lehetőségeket találnak.

A felmérések egyértelműen azt mutatják, hogy a romák társadalmi és gazdasági helyzete Európa-szerte mindenkinél rosszabb; rosszabb, mint a többségé, más etnikai kisebbségeké és bevándorlóké. A szegénység és a munkanélküliség, a rossz lakáskörülmények, az egészségügyi és szociális ellátáshoz való korlátozott hozzáférés következménye az, hogy a romák születéskor várható élettartama átlagos tíz évvel rövidebb, mint nem roma honfitársaiké. Sokan közülük a legnagyobb nélkülözésben és társadalmi kirekesztettségben élnek ma Európában, és széles körben elterjedt előítéletekkel és diszkriminációval kell szembenéznük.

Az elmúlt években sok kezdeményezés történt a romák életkörülményeinek

* A szerző az Európai Bizottság tagja, a foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős biztos.

és lehetőségeinek javítása érdekében. E kezdeményezések jó része azonban nem vette figyelembe a romakérdés összetettségét. Maga a roma kifejezés is különböző nyelveket beszélő, különféle kultúrájú és identitású embereket és közösségeket foglal magában, ugyanígy különböznek egymástól a romák az életkörülményeik, a társadalmi, a gazdasági és a politikai helyzetük alapján is. Ugyancsak eltérőek az Európai Unióban a romákkal foglalkozó kormányzati és hatósági eljárások, magatartásformák.

Az EU területén a romák nagy többsége hat tagállamban, Csehországban, Szlovákiában, Magyarországon, Romániában, Bulgáriában és Görögországban él. Közösségeik már rég – évtizedek, vagy inkább évszázadok óta – nem vándorolnak. A nyugatabbra fekvő tagállamokban vannak továbbra is vándoréletmódot folytató közösségek, míg mások a települések határain élnek elkülönített táborokban vagy telepeken.

A kelet-közép-európai és a balkáni cigányság többsége mindig is a társadalom periferiájára szorult, de egyértelműen kimondható, hogy helyzetük az elmúlt húsz évben határozottan romlott. A rendszerváltás kezdetén százezerszám szűntek meg építőipari, mezőgazdasági és más munkahelyek, amelyek aláásták a cigányság életviszonyait. A 2008-ban kibombant globális válság helyi hatásai hasonlóak voltak: aránytalanul nagyobb mértékben sújtották az alacsony képzettségű, illetve képzetlen tömegeket, köztük a romákat is. Az ismétlődő és elhúzódó válságok következtében megnehezült a roma kisebbség és a többségi társadalom együttélése, fokozódott a kisebbséggel szembeni előítélet, intolerancia, esetenként pedig nyílt diszkrimináció és megfélemlítés.

Az EU-csatlakozás ez ideig nem hozott pozitív áttörést: lettek ugyan források, új normák és együttműködési formák, de nem születtek olyan kényszerítő erejű mechanizmusok, amelyek a negatív trendeket kellő erővel ellensúlyozhatták volna. Ugyanakkor – a régi határok eltűnésével, a mozgásszabadság kiterjesztésével – a romák szegénysége és peremre szorulása határokon átnyúló problémává vált.

A közös elvektől az uniós keretstratégiáig

Az Európai Unióban a romák társadalmi és gazdasági integrációjának alapja a tagállamok együttműködése és elkötelezettsége. Az Európai Bizottság 2010 áprilisában kiadott közleménye is megerősítette, hogy közös kihívásról és felelősségről van szó. Az EU-nak a korábbinál nagyobb szerepet kell vállalnia a problémák kezelésében, viszont a befogadási stratégiák kidolgozása és a roma állampolgárok védelme az előítéletekkel és a diszkriminációval szemben továbbra is elsősorban a tagállamok felelőssége.

Az EU intézményei (az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa) több mint egy évtizede foglalkoznak rendszeresen a romák társadalmi és gazdasági integrációjának elősegítésével. Az EU eddigi két, romákkal foglalkozó csúcstalálkozóján a földrész roma aktivistái és döntéshozói folytattak párbeszédet. További találkozók (platformok) során kidolgozták a romák társadalmi befogadásának közös alapelveit, hogy segítsék a romaintegrációs szakpolitikák kialakítását, végrehajtását és értékelését a tagállamokban. A Bizottság előmozdítójává vált olyan fontos ügyeknek,

mint a kisgyermekkorai nevelés erősítése, az önfoglalkoztatási (mikrohitel-) programokhoz való hozzáférés, illetőleg a többségi társadalom figyelmének felhívása és szolidaritásának erősítése. Az EU intézményei ezenfelül – teljes mértékben tiszteletben tartva a tagállamok elsődleges felelősségét – számottevő anyagi támogatást nyújtanak, kiegészítve a tagállami forrásokat.

2010 áprilisában a Bizottság előterjesztette a romák társadalmi és gazdasági integrációjáról szóló közleményt,¹ amely körvonalazza mindazokat az intézkedéseket, amelyeket nemzeti és uniós szinten sürgősen meg kell tenni a romák helyzetének lehető leggyorsabb javítása érdekében. 2010 szeptemberében pedig a Bizottság létrehozott egy munkacsoportot, amelynek feladata, hogy megvizsgálja, miként használják a tagállamok az uniós pénzügyi eszközöket a romák hatékonyabb társadalmi és gazdasági integrációja érdekében.

2011 áprilisára a Bizottság újabb közleményt tervez a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszeréről. Ez a közlemény a nemzeti és az uniós pénzügyi források hatékonyabb felhasználásáról, valamint az uniós és a tagállami tevékenységek összehangolásáról fog szólni. A Bizottság felkéri majd a tagállamokat arra, hogy terjesszék elő romaintegrációs nemzeti stratégiájukat, amelyet a nemzeti reformprogramjukba is bele kell foglalniuk.

A nemzeti reformprogramban a tagállamok – az Európa 2020 stratégiában megszabott célok alapján – meghatározó céljaikat a szegénység csökkentése, a foglalkoztatás növelése és az oktatási rendszer teljesítményének javítása terü-

letén. A Bizottság – a tagállamok felhatalmazása alapján – nemcsak konkrét és ambiciózus, mennyiségi és minőségi célkitűzéseket vár el a tagállamoktól, hanem ezen túlmenően olyan ellenőrzési rendszert kíván létrehozni, amely biztosítja a stratégia végrehajtását. Ezek a célkitűzések komoly és sikeres nemzeti romaintegrációs stratégia nélkül aligha reálisak.

Az egyes tagállamokban a testreszabott, átfogó megközelítés kialakítása aligha megkerülhető, hiszen az oktatás, az egészségügy, a foglalkoztatás és a szociális ellátás a tagállamok feladata, s a problémák hasonlósága ellenére azok mértékét és a konkrét tennivalók jellegét illetően jelentős különbségek lehetnek. A mikrorégiók szintjén is szükség van közép- és hosszú távú célkitűzésekre, a gazdasági és szociális fejlesztés komplex programjainak kidolgozására. Ez a megközelítés elengedhetetlen a megoldásért kiáltó konkrét problémák részletes felméréséhez és a különböző romaintegrációs programok hatékonyságának méréséhez.

A romák integrációjának kérdésével a Bizottság nemcsak az EU tagállamaiban, hanem a harmadik országok, különösen a (potenciális) tagjelölt országok közti kapcsolatok keretében is foglalkozik majd.

Részvétel a tervezésben és a végrehajtásban

A tagállami romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerét a Bizottság az áprilisi elején összeülő „roma platform” elé terjeszti; ezáltal is jelezve, hogy a romaintegráció új szakasza a cigányszerveze-

¹ COM(2010)133.

tek aktív bekapcsolódása nélkül ugyanúgy kudarcra lenne ítélve, mint a korábbi erőfeszítések jelentős része.

Az európai romák nagy többsége annak az államnak a polgára, ahol született és ahol él. Az integráció azt jelenti, hogy a romák szülőföldjükön ugyanolyan jogokat és lehetőségeket élveznek, mint bárki más. Ezért a valódi integrációhoz elengedhetetlen egyfelől az, hogy a romaprogramok ne különüljenek el az oktatásra, a foglalkoztatásra, a közegészségügyre vagy a várostervezésre vonatkozó szakpolitikáktól. Másfelől viszont, ezek nem lehetnek etnikai szempontból kirekesztők, és a romák teljes társadalmi és gazdasági integrációját is meg kell célozniuk.

A sikeres programok a Bizottság szerint nem lehetnek kizárólag etnikai alapúak. A befogadást célzó program maga is befogadó jellegű; integrálhatja mindazokat, akik hasonló társadalmi-gazdasági problémákkal küzdenek, illetve akiket hátrányos megkülönböztetés fenyeget. A társadalom részéről tanúsított közös megértés és kollektív elkötelezettség létfontosságú ahhoz, hogy a hátrányos helyzetű csoportok társadalmilag és gazdaságilag valóban integrálódjanak. Ebből a szempontból az unió kívüli kezdeményezések is példát mutathatnak; ilyen volt a „Roma opening” elnevezésű törökországi javaslatcsomag 2010-ben.

A kulcs ugyanakkor – ahogy ezt több roma képviselő is hangsúlyozta konzultációink során –, hogy a romák integrációját elősegítő intézkedéseket velük együtt kell megtenni, nem pedig helyettük. Amennyiben valós és tartós eredményeket szeretnénk, a felelős nemzeti, helyi vagy regionális hatóságoknak együtt kell működniük a roma közösségekkel, hogy a számukra kialakított programokat a magukénak érezhessék.

Annak érdekében is lépéseket kell tennünk, hogy a romák nagyobb mértékben vegyenek részt az EU által finanszírozott programok végrehajtásában. A jelenlegi kedvezőtlen helyzet oka részben az, hogy a roma, illetve a roma közösségekkel foglalkozó civil szervek gyakran nem rendelkeznek elég szervezési tapasztalattal és erőforrással ahhoz, hogy az uniós forrásokat sikeresen megpályázzák. Az első lépés tehát e kapacitások kiépítése. A tagállamoknak nagyobb mértékben kell felhasználniuk az erre szolgáló uniós forrásokat, hogy képessé tegyék a roma szervezeteket az uniós finanszírozás megszerzésére és hatékony felhasználására.

A tagállamoknak ezenfelül alkalmazniuk kell a 2009-ben és 2010-ben bevezetett egyszerűsítő intézkedéseket, amelyek megkönnyítik az uniós pénzeszközök használatát, például az átalányalapon meghatározott közvetett költségek visszafizetésének és átalányösszegű támogatások alkalmazásának lehetőségét. Másik oldalon viszont még tovább kell egyszerűsíteni az uniós alapok, különösen az Európai Szociális Alap szabályozását, hogy azok ténylegesen szolgálhassák a romák támogatását. Az is fontos, hogy minimálisra csökkenjenek a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek. A tagállamoknak gyorsítaniuk kell a rendelkezésre álló mikrohitelkeretek alkalmazását. Meg kell fontolni olyan ösztönzési formákat is, amelyek alapján az egyszerűsített szabályokat alkalmazó tagállamok magasabb mértékű uniós társfinanszírozásban részesülhetnek.

A strukturális alapok szerepe

Az EU strukturális alapjai – az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fej-

lesztési Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – keretében rendelkezésre álló évi 50 milliárd euró egyedülálló finanszírozási eszközt kínál a romák helyzetének javítására is. Ezeket az eszközöket a tagállamok és a régiók nem egyforma hatékonysággal használják fel, nem aknázzák ki a bennük rejlő összes lehetőséget.

Számos tagállam vonakodik attól, hogy megfelelő uniós forrásokat különíten el a társadalmi integrációra, különösen a romákkal kapcsolatban. Más országokban a jelenlegi gazdasági válság és az azzal járó pénzügyi megszorítások (saját erőforrások hiánya) lassították le az uniós pénzeszközök kiosztását. Különösen jellemző ez a helyzet azon tagállamokban, ahol nagyszámú roma kisebbség él, és nehézségekbe ütközik a társfinanszírozás.

A Bizottság rövid távon fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy miként lehet a jelenlegi operatív programok keretében jobban felhasználni az uniós forrásokat. Az előrelépés érdekében látogatásokat szervez a leginkább érintett tagállamokban, és kéri a legfelsőbb politikai döntéshozókat, hogy a tagállamok a romaintegrációra vonatkozóan is rendszeresen tegyenek jelentést. 2009-ben és 2010-ben a Bizottság Magyarországon és Romániában tartott ilyen jellegű rendezvényeket; 2011-ben Szlovákia és Bulgária lesz házigazdája hasonlóknak.

Előre tekintve – és különösen a következő pénzügyi tervezési időszakra gondolva – a Bizottság olyan mutatók kidolgozását szorgalmazza, amelyek a tartós eredményeket teszik mérhetővé, és ezáltal orientálni tudják a pénzeszközök felhasználását. Megfelelő feltételek mellett a társadalmi problémák súlyosságához

lehet igazítani a társfinanszírozás mértékét is.

A Bizottság keresi annak a módját is, hogy miként lehetne egyszerűbbé tenni az uniós alapok felhasználását az összetett stratégiákhoz. A hátrányos helyzetű romák ugyanis több olyan problémával kénytelenek szembenézni, amelyet csak számos szakpolitikát és különböző alapokat átfogó holisztikus megközelítéssel, valamennyi idevágó szakpolitika – köztük a társadalmi és területi kohézió, a gazdasági fejlődés, az alapvető jogok, a nemek közötti egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelem, a foglalkoztatáshoz, az oktatáshoz, a lakhatáshoz, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz, az igazságszolgáltatáshoz, a sporthoz, valamint a kultúrához való hozzáférés – keretében lehet megoldani. A gyakorlatban azonban az ilyen javaslatok végrehajtása, és sok esetben már a kidolgozása is nehéznek bizonyult. A 2007 és 2013 közötti időszakban az Európai Szociális Alap a becslések szerint 76 milliárd eurót használ fel, amelynek mintegy 18 százalékát (több mint 10 milliárd eurót) a társadalmi kirekesztettség felszámolására fordít. A különösen sérülékeny csoportokból EU-szinten évente megközelítőleg egymillióan részesülnek e pénzügyi intervenciók előnyeiből.

Gondot jelent az is, hogy az igazgatási kapacitás fejlesztésére nyújtott jelentős támogatás ellenére egyes tagállamokban még mindig hiányzik a hatékony szervezet az uniós pénzeszközök befogadásához és hatékony nemzeti, regionális és helyi szintű koordinációjához. A tagállamoknak jobban kell koordinálniuk az egyes igazgatási szintek között, és javítaniuk kell a társadalom tájékoztatásának színvonalán.

Társadalmi befogadás az Európa 2020 stratégiában

A 2011-ben elkészülő roma-keretstratégia újszerű annyiban is, hogy kapcsolódik a 2010-ben elfogadott Európa 2020 stratégiához. Ez a program a következő évtizedre a gazdasági és a társadalmi fejlődés terén iránymutatásként szolgál. Az Európa 2020 keretében a Bizottság 2010. december 16-án elindította „A szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem európai platformja” elnevezésű kiemelt kezdeményezését. A platform kimondja, hogy az egységes európai társadalom támogatása érdekében kiemelt figyelmet kell fordítani a romákra, mivel ők különösen kiszolgáltatottak a diszkrimináció, a munkanélküliség és a társadalmi kirekesztettség veszélyének. A platform egyértelműen kifejezi társadalmunk legveszélyeztetettebb tagjaival vállalt szolidaritásunkat, szolgálva azt a számszerű célkitűzést, amely szerint legalább 20 millió európai polgárt kell kiemelni a szegénységből.

Az Európa 2020 stratégiában a következő évtizedre tervezett fellépések gondolati magva a befogadó vagy inkluzív növekedés. Az inkluzív növekedés a munkaerőpiac peremén lévő egyének integrációjára, valamint a társadalmunk legveszélyeztetettebb tagjai számára nyújtott alapvető szociális szolgáltatásokra és megfelelő szociális védelemre irányuló erőfeszítéseket is jelenti. Az inkluzív növekedés a releváns szakpolitikák összehangolásával elősegíti a szegénység elleni küzdelmet, a képességek javítását, a szociális kohéziót, valamint a magasabb szintű foglalkoztatottságot.

A romák az Európai Unió legnagyobb számú kisebbségét képviselik, ugyanakkor ők jelentik a társadalmilag leginkább

kirekesztett csoportot is. A legtöbb roma közösségnek számos hátránnyal kell megküzdenie, mint például a munkanélküliség, a szegregáció, a diszkrimináció, valamint a szociális szolgáltatásokhoz és ellátáshoz való korlátozott hozzáférés. Az ilyen, egymással összefüggésben álló problémák összetett feladatokat rónak ránk, és ennek megoldásához olyan átfogó megközelítésre van szükség, amely figyelembe vesz minden olyan területet, ahol a romák a gazdaságban és a társadalomban való teljes részvételüket nehezítő akadályokba ütköznek. Orvosolni kell a romák kirekesztettségének mélyebb okait, különös tekintettel az oktatásra és a foglalkoztatásra. Az Európa 2020 célkitűzései ebben kívánják segíteni.

A roma gyermekek számára például lehetővé kell tenni, hogy egyenlő esélyekkel indulhassanak el az életben. A Bizottság elkötelezte magát a kisgyermekkorú fejlődés támogatása, az iskolai és az óvodai elkülönítés megszüntetése, valamint az iskolai lemorzsolódás Európa-szerte jellemző jelensége elleni küzdelem mellett. A romák foglalkoztathatóságának javításához elengedhetetlen, hogy már kisgyermekkorban minőségi oktatásban részesüljenek.

A romák foglalkoztatottságának elősegítéséhez azt is meg kell vizsgálni, milyen módon biztosítható, hogy a felnövekvő fiatal roma generáció képességei megfeleljenek a munkaerőpiac jövőbeli szükségleteinek. A szakképzés hangsúlyozása mellett nem szabad megfeledkezni a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés javításáról sem, amely a roma elit kinevelését segíti elő. Mindezen intézkedések előfeltételei a fiatal romák fenntartható munkaerő-piaci integrációjának.

A romák foglalkoztatási kilátásainak javítása tehát olyan kulcsterület, amelyre

a Bizottság kiemelt figyelmet fordít. A jobb eredmény eléréséhez hasznosnak tartjuk a területi elv érvényesítését és a testreszabott támogatásokat, amelyek a helyi munkaerőpiacra való belépést segítik. Ahhoz, hogy az európai finanszírozás hatását fenntarthatóbbá tehesük, lehetséges eszközként szolgálhat a roma közösségek igényeihez igazított szövetkezetek támogatása, a „szürke” gazdasági tevékenységek (önfoglalkoztatás útján történő) formalizálása – például mikrohitelprogramok támogatásával.

Ezenkívül a Bizottság kész minden újszerű javaslatot megfontolni (vagy akár kikísérletezni) annak érdekében, hogy növelje a romaintegrációt célzó beavatkozások hatékonyságát és eredményességét. Kész arra is, hogy a hiteles programokhoz eredményorientált pénzügyi forrásokat és szakpolitikai keretrendszert biztosítson. Meggyőződésünk, hogy a társadalmi kirekesztettség ördögi körét csak az EU, a tagállamok, az önkormányzatok, a civil szervezetek és a roma szervezetek összefogásával lehet megtörni.



HORVÁTH MELINDA*

Az európai roma-keretstratégia és az Európa 2020 stratégia lehetséges összefüggései

A romák integrációjának kérdése nem csupán egyes országok belügye, hanem fontos európai uniós érdek is, amely a foglalkoztatás javítása révén hozzájárul a szegénység csökkentéséhez, az európai gazdaság növekedéséhez, az unió versenyképességének javulásához, azaz az Európa 2020 stratégiában kitűzött célok megvalósításához. A 2011. első félévi magyar EU-elnökség időszaka alatt, illetve azt közvetlenül megelőzően az unió számos intézménye foglalkozik, foglalkozott a romák társadalmi integrációjának kérdésével. Ez az összehangolt időzítés elsőként teremt lehetőséget arra, hogy az unió intézményei és a tagállamok közötti együttműködés megerősítésével valódi lendületet kapjon a roma-integráció folyamata. Mindennek azonban elengedhetetlen feltétele a valós politikai elköteleződés és a rendelkezésre álló eszközök (beleértve a forrásokat is) összehangolt, hatékony felhasználása.

1. Bevezetés

Az Európai Unió tagállamaiban ma mintegy 10–12 millió roma él. Nagy részük *mélyszegénységben*, amely elsősorban abból fakad, hogy *alacsony iskolai végzettséggel rendelkeznek, tartósan munkanélküliek, embertelen körülmények között, szegregált lakóközösségekben (cigánytelepeken) élnek*. Komoly problémát jelent *a szegregáció*, nemcsak a lakhatás, de az oktatás területén is, ami a romák szociális és etnikai alapon való elkülönítését, társadalmi kirekesztését jelenti. A szegregáció akadályozza az alapszolgáltatásokhoz (mint pl. az egészségügyi ellátás, szociális szolgáltatások, oktatás stb.) való egyenlő esélyű hozzáférést, illetve csak alacsonyabb minőségű szolgáltatások elérését teszi lehetővé.

A romák helyzete a szomszédos, európai uniós törekvésekkel rendelkező országokban (pl. Horvátország, Szerbia, Macedónia stb.) is hasonló, ha nem rosszabb.

Számos kutatás rámutatott arra, hogy *a romák integrációja nem pusztán emberi jogi kötelesség, hanem fontos gazdasági érdek is*, hiszen hozzájárul a versenyképesség növekedéséhez, továbbá a szociális ellátórendszerek fenntarthatóságához. A romaintegrációba történő befektetés *20–30 éves periódusban térül meg*, amely hosszú távon, összességében olcsóbb, mint fenntartani a romák alacsony színvonalú társadalmi-gazdasági helyzetét.

A Világbank által 2010-ben megjelentetett kutatás¹ eredményei szerint, *amennyiben a romák foglalkoztatási rátája elérné a regionális átlagot, a GDP 4–6 százalékkal növekedne*.

* A szerző európai jogi szakjogász.

1 World bank: *Economic costs of Roma exclusion*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTROMA/0,,contentMDK:22526807~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:615987,00.html>

A Kertesi Gábor és Kézdi Gábor által 2006-ban készített tanulmány² célja pedig az volt, hogy megbecsülje a roma gyerekek oktatásába történő extra befektetésekből várható költségvetési nyereséget. A tanulmány megállapítja, hogy a közpénzek befektetése a roma fiatalok oktatásába pénzügyi értelemben is kifizetődő, ami hosszú távon nemcsak az egyén, hanem az egész társadalom számára haszonnal jár. „Számításaink arra utalnak, hogy az a befektetés, amely lehetővé teszi, hogy egy roma fiatal érettségit szerezzen, jelentős hosszú távú haszonnal jár a költségvetés számára. *Becslésünk szerint a jövőbeni költségvetési nyereség (a befektetés kezdetét jelentő) 4 éves korra diszkontált jelenértéke mintegy 19 millió forint (70 000 euró), vagyis ennyivel javul a költségvetési egyenleg, ha az érintett fiatal letezi az érettségit, és nem elégszik meg az általános iskolai végzettséggel.* A nyereség valamivel kisebb (15 millió forint, 55 000 euró), ha azt feltételezzük, hogy az érintett fiatal a szóban forgó befektetés híján szakiskolai végzettséget szerezne.”

A fentiekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy a romák integrációjának kérdése nem csupán egyes országok belügye, hanem fontos európai uniós érdek is, amely a foglalkoztatás javítása révén hozzájárul a szegénység csökkentéséhez, az európai gazdaság növekedéséhez, az unió versenyképességének javulásához, azaz az *Európa 2020 stratégiában kitűzött célok megvalósításához.*

2. Az európai roma-keretstratégia gondolatának kialakulása

Az Európai Unió kezdetben nem foglalkozott intézményes keretek között az emberi jogok, a kisebbségi jogok, a diszkrimináció, illetve a romaintegráció kérdésével. Az emberi jogok védelmének fontosságát több politikai szintű nyilatkozattal erősítette meg, és csupán 2000. június 29-én fogadták el a *személyek faji vagy etnikai származására tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelvet*, amely megtiltja az etnikai alapú megkülönböztetést

Ezt követően, gyakorlatilag napjainkig a romák társadalmi, gazdasági integrációjával kapcsolatban az unió számára a diszkrimináció tilalmának érvényesítése állt a középpontban.

A romakérdés elsőként a 2004-es bővítés nyomán kapott nagyobb súlyt, aminek eredményeként az Európai Unió intézményei számos esetben foglalkoztak e témakörrel, uniós szinten azonban érdemi áttörés eddig nem történt.

Az Európai Parlament

- elsőként 2005-ben fogadott el egy állásfoglalást³ a romák európai unióbeli helyzetéről, amelynek legfontosabb megállapításai a következők voltak:
 - felhívja a Bizottságot, hogy adjon ki közleményt arról, miként tudja az EU a tagállamokkal együttműködésben a legjobban összehangol-

2 Kertesi Gábor–Kézdi Gábor: A hátrányos helyzetű és roma fiatalok eljuttatása az érettségihez – Egy különösen nagy hosszú távú költségvetési nyereséget biztosító befektetés. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*. BWP-2006/6, <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0606.pdf>

3 P6_TA(2005)0151 – The European Parliament’s resolution of 28 April 2005 on the situation of the Roma in the European Union. Magyar nyelvű szöveg: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0/HU>

- ni és elősegíteni a romák helyzetének javítására irányuló törekvéseket, és hogy fogadjon el egy olyan cselekvési tervet, amely világos ajánlásokat tartalmaz a tagállamok és a tagjelölt országok számára a romák gazdasági, társadalmi és politikai integrációjának javítására;
- felhívja a tagállamokat és a tagjelölt országokat, hogy dolgozzanak ki stratégiát a romák részvételének növelésére a választások valamenyny szintjén, mind szavazóként, mind jelöltként;
 - sürgeti valamennyi tagállamot és tagjelölt országot, hogy tegyenek konkrét intézkedéseket a romák munkaerőpiacra jutásának javítására a jobb hosszú távú foglalkoztatás biztosítása érdekében;
 - felhívja azon tagállamokat, ahol a roma gyerekeket a szellemi fogyatékosok iskoláiba vagy külön osztályokba különítik el, hogy egy meghatározott időn belül tegyenek lépéseket az elkülönítés elleni programok terén;
 - felhívja a tagállamokat és a tagjelölt országokat, hogy tegyenek lépéseket az egészségügyi és társadalombiztosítási szolgáltatásokhoz való, mindenki számára egyenlő hozzáférés biztosítására;
 - felhívja a tagállamokat, hogy tegyenek konkrét lépéseket a gettó-sodás ellen.
- 2008. január 31-én újabb állásfoglalást⁴ fogadott el a romákkal kapcsolatos európai stratégiáról. Ennek legfontosabb megállapításai a következők:
 - felkéri a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a meglévő szakpolitikákat és eszközöket, és legkésőbb 2008 júniusáig számoljon be a Tanácsnak az elért eredményekről;
 - megerősíti az EU szerepének fontosságát a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni harcban;
 - *sürgeti a Bizottságot egy olyan, a romák társadalmi integrációjára vonatkozó európai keretstratégia kidolgozására, amelynek célja az uniós szintű politikai koherencia e téren való biztosítása, továbbá sürgeti a Bizottságot, hogy alakítson ki a romák integrációjára vonatkozó átfogó közösségi cselekvési tervet, amelynek feladata lesz, hogy pénzügyi támogatást biztosítson a romák társadalmi integrációjára vonatkozó európai keretstratégia végrehajtásához;*
 - sürgeti a Bizottságot, hogy alakítson ki átfogó közösségi cselekvési tervet a romák társadalmi integrációjáról, megjegyezve, hogy e tervet a foglalkoztatás, a szociális ügyek, az esélyegyenlőség, az igazságügy, a szabadságjog, az oktatás, a kulturális és a regionális politika szakterületén az uniós polgárok integrációjáért felelős európai biztosok csoportja készítse el és hajtsa végre;
 - felkéri a Bizottságot, hogy jelöljön ki egy biztost, aki felelős a romákkal kapcsolatos politika összehangolásáért.
 - 2009 márciusában, *Kósáné Kovács Magda* kezdeményezésére állásfogra-

4 P6_TA(2008)0035 – The European Parliament's resolution of 31 January 2008 on a European Strategy on the Roma

lást⁵ fogadott el a romák szociális helyzetéről és munkaerő-piaci hozzáférésük javításáról az EU-ban,

Az Európai Tanács

- a 2007. december 14-én elfogadott elnökségi következtetésekben⁶ *felkérte az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg a romák társadalmi befogadásával kapcsolatban már meglévő szakpolitikákat és eszközöket*, és 2008. június vége előtt számoljon be a Tanácsnak az elért eredményekről;
- a 2008. június 19–20-i ülésének következtetéseiben⁷ *megerősítette a decemberi felkérést*. Továbbá felszólította a Tanácsot, hogy a megújított szociális menetrend vizsgálatakor vegye figyelembe a Bizottság jelentését;
 - a cseh EU-elnökség ideje alatt a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Miniszterek Tanácsa (EPSCO) elfogadta a „Romák társadalmi befogadásáról szóló tanácsi következtetéseket”, és ennek mellékletként a „Romák integrációjának 10 alapelvét”;
- a 2008 decemberében⁸, majd 2009 júniusában elfogadott tanácsi következtetéseket⁹ követően, 2010 júniusában a spanyol elnökség kezdeményezésére az EPSCO ismételtén foglalkozott a romaintegráció kérdésével. A Tanács következtetéseiben¹⁰ felkérte a Bizottságot és a tagállamokat többek között arra, hogy mozdítsák elő a ro-

mákkal kapcsolatos kérdések általános érvényesítését az európai és a tagállami politikákban, továbbá a romák társadalmi és gazdasági integrációját, valamint biztosítsák, hogy a romák részesedhessenek a meglévő uniós pénzügyi eszközökből, különösen a strukturális alapok forrásaiból.

Az Európai Bizottság

- megbízásából 2004-ben a romák helyzetéről a kibővült Európai Unióban készült *szakértői jelentés* többek között megfontolandónak tartja a romastratégia elfogadására irányuló javaslatot;
- 2006-ban és 2008-ban jelentést tett a *faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetésről*, valamint a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott megkülönböztetésről szóló irányelvek végrehajtásáról;
- támogatásával 2007-ben *Rita Süßmuth* professzor asszony által vezetett magas szintű munkacsoport jelentést készített *„Etnikai kisebbségek a munkaerőpiacon – Sürgető felhívás cselekvésre”* címmel, amely számos ajánlást fogalmaz meg az etnikai kisebbségek – köztük a romák – társadalmi befogadásával kapcsolatban. Jelentősége abban áll, hogy nem kizárólag a diszkrimináció problémájára koncentrál, hanem a kisebbségek befogadásának kulcskérdéseként az oktatással összekapcsolt foglalkoztatást jelöli meg.

5 P6_TA(2009)0117 – The European Parliament’s resolution of 11 March 2009 on the social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU

6 Doc. 16616/1/07 REV 1.

7 Doc. 11018/1/08 REV 1.

8 Doc. 15976/1/08 REV 1.

9 Doc. 10394/09 + COR 1.

10 Doc. 10058/10 + COR 1.

- 2008. július 2-án hozta nyilvánosságra a megújított szociálpolitikai menetrendet és emellett „*A romák társadalmi integrációja érdekében rendelkezésre álló közösségi eszközökről és szakpolitikákról*” szülő jelentését¹¹. A Bizottság ebben a dokumentumban foglalja össze azon, már hatályban lévő jogszabályokat, illetve létező programokat, forrásokat és a tagállamok által folytatott jó gyakorlatokat, amelyek hozzájárulnak a romák társadalmi integrációjához. A szakpolitikák és a rendelkezésre álló eszközök elemzése alapján megállapítja, hogy európai szinten már létezik egy keret, amely előmozdítja a romák társadalmi integrációját. Az elérhető eszközöket egyre inkább használják a tagállamok, a regionális és a helyi hatóságok, a civil szervezetek. A jelentés megállapításai alapján kulcsfontosságú a romák integrációja érdekében
 - a tagállamok és az EU intézményei közti szoros együttműködés annak érdekében, hogy teljesen kihasználják a strukturális alapok és az előcsatlakozási eszközök nyújtotta lehetőségeket, továbbá megteremtsék ezek összhangját más olyan folyamatokkal, mint pl. a Roma Integráció Évtizede Program;
 - elemzések és akciók készüljenek, valamint európai és tagállami szinten biztosított legyen a romák integrációjának minél szélesebb körű figyelembevétele más szakpolitikák (különösen a társadalmi befogadás, a foglalkoztatás, az oktatás és az egészségügy) végrehajtása során;
 - jogokkal kapcsolatos figyelemfelhívás, a roma civil társadalommal szoros együttműködő egyenlő bánásmód hatóságok létrehozása, továbbá civil szervezetek és gyakorló jogászok kapacitásfejlesztése;
 - a romákkal szembeni sztereotípiák elleni küzdelem;
 - a roma civil társadalom bevonása a szakpolitikák és projektek kialakításába, végrehajtásába, továbbá a strukturális alapok monitoring bizottságainak munkájába;
 - a romák helyzetének folyamatos monitoringja, kutatások készítése.
 - 2010 áprilisában jelentette meg „*Az európai romák társadalmi és gazdasági integrációjáról*” szülő közleményét¹², amelyben
 - megerősíti az EU és a tagállamok speciális felelősségét a romák integrációja kapcsán;
 - rögzíti, hogy a romák társadalmi integrációjának kérdése összhangban áll az Európa 2020 stratégia befogadó növekedés prioritásával, ezen belül is elsősorban a Szegénység Elleni Európai Platform zászlóshajó-kezdemenykezéssel;
 - felhívja a tagállamokat, hogy az Európa 2020 stratégiáról szóló *nemzeti jelentésükben* a romaintegráció szempontjából is releváns területeken (oktatás, foglalkoztatás, szociális védelem, társadalmi befogadás és egészségügy) *térjenek ki a romaintegráció kérdéseire is*.
- A romák integrációjának talán ez ideig leghatékonyabb uniós eszközeként az *Európai Regionális Fejlesztési Alapról*

11 COM(2008)420

12 COM (2010) 133 final

szóló 1080/2006/EK rendelet 2010. évi módosítása¹³ teremtett jogszabályi hátteret. A módosítás kiterjesztette az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) keretében a kirekesztett közösségeket – köztük a romákat – segítő, lakáscélú intézkedések támogathatóságának körét, és támogathatóvá tette a szociális bérlakások építését és vásárlását. Ezzel a jogszabály lehetőséget teremtett arra, hogy a romák lakhatási körülményeinek javítását – az integrált megközelítés, azaz a szegregált lakókörnyezet megszüntetésének feltételével – ERFA-forrásból is finanszírozzák a tagállamok. A rendelet módosítása adta eszköz azonban csupán egy lehetőség a tagállamok kezében. Kérdés, hogy a kormányok – és nem utolsósorban a helyi önkormányzatok – élni kívánnak-e ezen lehetőséggel, és kihasználják-e a rendelkezésre álló forrásokat a cigánytelepek felszámolására.

3. Az EU tevékenysége napjainkban a romaintegráció területén

A 2011. első félévi magyar EU-elnökség időszaka alatt, illetve azt közvetlenül megelőzően az unió számos intézménye foglalkozik, foglalkozott a romák társadalmi integrációjának kérdésével. Ez az összehangolt időzítés elsőként teremt lehetőséget arra, hogy az unió intézményei és a tagállamok közötti együttműködés megerősítésével valódi lendületet kapjon a romaintegráció folyamata. Mindennek

azonban elengedhetetlen feltétele a *valós politikai elköteleződés és a rendelkezésre álló eszközök (beleértve a forrásokat is) összehangolt, hatékony felhasználása.*

Az elmúlt két évtizedben az EU, a tagállamok kormányai, a nemzetközi és civil szervezetek által indított számos kezdeményezés ellenére a romák élet- és munkakörülményei nem javultak. Ennek egyik oka a *valódi politikai elköteleződés* hiánya volt – a helyitől az európai szintig bezárólag – jelentősebb források bevonására, illetve érdemi intézkedések beindítására. Az uniós fejlesztési források sok esetben nem jutottak el a mélyszegénységben élőkhoz (akik között nagy számban vannak romák), pályázati kiírás vagy pályázói hajlandóság hiányában, illetve a helyi elit általi „lefölözések” miatt. A másik oka a *rendelkezésre álló források nem elég hatékony felhasználása volt*, ami többek között az ún. *mainstream-elv* érvényesítésének, valamint a források tervezését célzó elképzelések és a szakmapolitikai tervek összhangjának hiányából fakadt.

A Régiók Bizottsága 2010 decemberében fogadta el véleményét¹⁴ „*A romák társadalmi és gazdasági integrációja Európában*” címmel, amelyben

- „rámutat arra, hogy néhány tagállamban továbbra is létezik hátrányos megkülönböztetés, és jelen vannak a társadalmi kirekesztés különböző formái [...]”;
- „elismeri, hogy általában nem hiányoznak a romaintegrációra irányuló programok kidolgozására felhasznál-

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 437/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek a marginalizált közösségeket segítő, lakásberuházási intézkedések támogathatósága tekintetében történő módosításáról, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0001:01:HU:HTML>

¹⁴ 2011/C 42/05, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:042:0023:0027:HU:PDF>

ható európai alapok, ugyanakkor rámutat, hogy ezeket nemzeti, illetve regionális és helyi szinten nem használják ki elégségesen és folyamatosan [...]”;

- „kötelezettséget vállal arra, hogy a romákkal szembeni megkülönböztetés és szegregáció minden formájának felszámolására és integrációjuk előmozdítására irányuló projektek végrehajtása céljából együttműködik az Európai Bizottsággal, az európai szervezetekkel és a tagállamokkal [...]”

Az Európai Parlament, *Járóka Livia* képviselő asszony kezdeményezésére jelentést¹⁵ készít a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról, amelyet várhatóan 2011 márciusában (a lapzártá időpontja után – *a szerk.*) fogadnak el.

Az Európai Bizottság a tervek szerint 2011. április 6-án mutatja be a tagállami romaintegrációs stratégiák európai keretrendszeréről (a továbbiakban: roma-keretstratégia) szóló közleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság – a magyar EU-elnökség felkérésére –, várhatóan 2011 májusában, jelentést fogad el a romák társadalmi integrációja témájában.

A Tanácsban a magyar EU-elnökség eszköze a tanácsi következtetések elfogadása. A munka során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a tagállamok kormányainak elképzelései mellett az Európai Bizottság említett közleménye, továbbá az Európai Parlamentben zajló vita eredményei is becsatornázódnak a Tanács munkájába. A tanácsi következtetések elfogadása egyhangú döntéshozattal történik, ami – figyelembe véve a 27 tagállam érdekeltségének különböző

szintjét – várhatóan megnehezíti majd a tagállamok között a közös hang megtalálását és fajsúlyos vállalások megfogalmazását.

4. Az Európa 2020 stratégia

Az Európa 2020 stratégia az EU új növekedési stratégiája, amely az előttünk álló évtizedre kijelöli azon irányokat, amelyek hozzájárulnak egy „intelligens, fenntartható és befogadó” európai uniós gazdaság kialakulásához. Ez a három, kölcsönösen egymást támogató prioritás segíthet mind az EU, mind a tagállamok számára egy magas szintű foglalkoztatás, termelékenység és társadalmi kohézió kialakításában. Ennek érdekében a stratégiában az unió *öt fő célterületet* és azon belül számszerű célokat határozott meg, amelyeket 2020-ra kell teljesíteni:

- *a foglalkoztatásban* a 20–64 éves korosztály 75 százalékos foglalkoztatását kell elérni;
- *a kutatás-fejlesztés* céljaira az EU GDP-jének – a jelenlegi 2 százaléka helyett – 3 százalékat kell fordítani;
- *az oktatás* területén a korai iskolaelhagyók arányát 10 százalék alá kell csökkenteni, míg a 30–34 éves korosztály esetében el kell érni, hogy legalább 40 százalékuk felsőfokú végzettséggel rendelkezzen;
- *a társadalmi befogadás* kapcsán az EU szintjén szegénységben és/vagy társadalmi kirekesztettségben élők közül legalább 20 millió embert kell kiemelni ebből az állapotból; míg
- *a klíma- és energiapolitika* területén az EU vállalása, hogy az üvegházhatá-

15 2010/2276(INI) <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftReports/compariDossier.do?dossier=LIBE%2f7%2f04584&language=EN>

sú gázok kibocsátását és az energiafogyasztást 20 százalékkal csökkenti, energiaszükségletét pedig 20 százalékban megújuló energiaforrásokból fedezi.

A felsorolt célterületek közül a *romák társadalmi integrációját alapvetően a foglalkoztatás, az oktatás és a társadalmi befogadás területe érinti.*

A tagállamok a célok mentén – gazdasági és társadalmi helyzetükhöz igazodóan – saját vállalatokat fogalmaznak meg, amelyek hozzájárulnak az uniós célkitűzések teljesítéséhez. Az e vállalatok elérése érdekében megtett intézkedésekről pedig évente beszámolnak a nemzeti reformprogramok keretében.

Az Európa 2020 stratégia, annak érdekében, hogy lendületet adjon az európai gazdaság növekedésének és a foglalkoztatás bővülésének, az öt fő célterületen belül összesen *hét ún. zászlóshajó-kezdemenyvezést* jelölt ki, amelyeket a Bizottság közlemények formájában jelentet meg.

A zászlóshajó-kezdemenyvezések közül témánk szempontjából a *Szegénység Elleni Európai Platformról* (a továbbiakban: platform) szóló közleményt¹⁶ kell kiemelni, amely 2010. december 16-án jelent meg, és részletesen tartalmazza a következő időszakra uniós szinten tervezett eszközöket, programokat, a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, végső soron az uniós szegénység elleni számszerű cél elérése érdekében. „2008-ban az uniós területén több mint 80 millió ember élt a szegény-

ségi küszöb alatt. Ez megegyezik az EU legnépesebb tagállamának lakosság számával, illetve az EU lakosságának 16,5 százalékával. E 80 millióból 20 millió gyermek, és a szegények több mint 50 százaléka nő. A gazdasági válsággal a helyzet természetesen csak rosszabbodott.”¹⁷

A közlemény szerint a platform az alábbi *öt fő pilléren* nyugszik, és mellékletében¹⁸ közel száz uniós kezdeményezést tartalmaz:

- a társadalmi befogadás érdekében minden érintett szakmapolitikai területen intézkedéseket kell foganatosítani,
 - ezen belül egyes célcsoportokra – mint a gyermekszegénység, az aktív korú inaktívok integrációja („aktív befogadás”) vagy a *romák integrációja – is tartalmaz konkrét kezdeményezéseket a dokumentum;*
- a strukturális alapok nagyobb mértékű és hatékonyabb felhasználása a társadalmi befogadás érdekében;
- bizonyítékalapú megoldásokat kell ösztönözni a szociális innovációk és reformok érdekében;
- továbbra is a partnerség elve szerint kell működni – olyan területek megerősítésével, mint a szociális gazdaság;
- a nyitott koordinációs együttműködés eddigi tíz éve vívmányainak megtartásával és az Európa 2020 stratégia keretében illeszkedően a tagállamok közötti szakmapolitikai koordináció megerősítése.

¹⁶ COM(2010) 758 végleges

¹⁷ COM(2010) 758 végleges, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja. A szociális és területi kohézió európai keretrendszere <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:HU:HTML>

¹⁸ SEC(2010) 1564 végleges

A kezdeményezések között kifejezetten *a romák társadalmi integrációját* érintően az alábbi akciók szerepelnek:

- a roma-keretstratégia kidolgozása, valamint a strukturális alapok – beleértve az Európai Regionális Fejlesztési Alapot és az Európai Szociális Alapot – mozgósításának és végrehajtásának elősegítése a romák integrációja érdekében, mind a jelenlegi, mind a következő programozási időszakban, határidő: 2011;
- a nemzeti reformprogramok részeként bemutatott nemzeti romaintegrációs stratégiák értékelésekor figyelemmel kell lenni a tagállamok által a szegénység csökkentésére és a kirekesztés elleni küzdelemben megfogalmazott vállalásokra, határidő: 2012-től kezdődően;
- a romaintegráció ügyének becsatornázása a vonatkozó uniós szakpolitikákba, beleértve a társadalmi és területi kohéziót, a gazdaságfejlesztést, az alapvető jogokat, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a személyek biztonságát és védelmét a diszkriminációval szemben, a foglalkoztatáshoz, oktatáshoz, lakhatáshoz, egészségügyhöz és szociális szolgáltatásokhoz, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, továbbá a sporttal és kultúrával kapcsolatos kezdeményezéseket, határidő: a 2011 és 2020 közti időszakban;
- a külkapcsolatok vonatkozásában a bővítéssel és a szomszédságpolitikával érintett országokat felhívja, hogy határozzanak meg kifejezett és ambiciózus célokat a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, különösen a romák szegénységének csökkentésére, határidő: a 2011 és 2020 közti időszakban;

- rendszeres tapasztalatcsere szervezése többek között a romaintegráció kérdésében, határidő: 2011-től kezdődően.

5. Az Európa 2020 stratégia és a roma-keretstratégia lehetséges összefüggései

A vázoltak alapján a Bizottság Szegénység Elleni Európai Platformról szóló közleményéből is egyértelműen kitűnik: *a romák társadalmi integrációjának kérdését horizontálisan kell kezelni*, mert az önmagában nem értelmezhető. Éppen ezért *valós eredmények csak akkor érhetők el, ha a romaintegráció szempontjait becsatornázzák az ún. mainstream szakpolitikákba* (azaz az oktatás-, a foglalkoztatás-, az egészségügyi, a lakhatási és a szociálpolitikába stb.). Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az adott szakpolitika alakítása keretében ugyan, de külön figyelmet fordítanak a romák hátrányaira és azok kezelésére. Nincs értelme pl. külön képzési programot indítani romáknak és nem romáknak, hanem azt kell biztosítani, hogy a romák is részt tudjanak venni az egyébként elérhető képzési programokban. Ez bizonyos esetekben olyan kiegészítő intézkedéseket is igényelhet, mint pl. a képzés helyszínére való eljutás biztosítását a cigánytelepről.

A horizontális megközelítés a jelenlegi uniós környezetben együtt jár azzal, hogy a romaintegráció kérdését összekötjük az Európa 2020 stratégiával, mint a következő tíz év legfontosabb, a gazdaságfejlesztés irányait meghatározó stratégiájával is. Ennek érdekében *szükséges, hogy a tagállamok nemzeti reformprogramjaikban a romák integrációjára nézve is konkrét, számszerű indi-*

kátorokkal ellátott vállalatokat fogalmaznak meg, különös tekintettel a befogadás növelésére és a szegénység csökkentésére, továbbá tegyenek konkrét intézkedéseket ezek megvalósítása érdekében. Emellett a nemzeti reformprogramok keretében elkészülő éves jelentésekben számoljanak be az intézkedések előrehaladásáról.

A vállalatok és intézkedések megfogalmazása során a „*kifejezett, de nem kizárólagos célkitűzés*” elvét kell alkalmazni, ami a célcsoport – etnikai helyett – szociális és területi szempontok alapján történő kijelölését jelenti. Ennek oka, hogy az elmúlt években készült kutatások többször megállapították: támogatni a rászorulókat kell, és a problémákat ott kell kezelni, ahol azok kialakulnak. Ez akkor is így van, ha a társadalmi hátrányok jelentős része az etnikai hovatartozással szoros statisztikai összefüggést mutat. Az etnikai alapon tervezett és megvalósított intézkedések azt sugallják, hogy a társadalmi hátrányok etnikai hovatartozáshoz köthetők. A kétfajta problémahalmaz (szociális-társadalmi helyzet és etnikai hovatartozás) azonban nem keveredhet a kormányzati intézkedések szintjén. Az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, a területfejlesztés, az egészségügy romákkal kapcsolatos aspektusainak többségével a fő szakpolitikák keretei közt kell foglalkozni, míg a faji megkülönböztetéssel, a kultúrával és az identitással összefüggő kérdéseket etnikai vonatkozásként kell felfogni. Kifejezetten a roma kisebbségre irányuló projektek csak akkor indokoltak, ha az orvosolni kívánt hátrány egyértelműen és elsősorban etnikai vonatkozású.

Az előbbieken leírt célcsoport-meghatározás egyik eszköze lehetne az *ún. európai krízistérkép*¹⁹ elkészítése. A krízistérkép a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket, településeket, továbbá szegregált lakókörnyezeteket jelölhetné ki egy komplex, európai szintű mutató segítségével. A krízistérkép elkészítése szorosan kapcsolódik a Szegénység Elleni Európai Platform zászlóshajó-kezdemenyezéséhez is, amely megfogalmazza, hogy a mélyszegénység gyakran jól körülhatárolható régiókban, vagy ennél is kisebb területeken koncentrálódik, és a szegénységben, kirekesztésben élő emberek hátrányainak természetére hatással van az a hely is, ahol élnek. A platform egyik célja a társadalmi és területi kohézió biztosítása, valamint az uniós intézkedések középpontjában továbbra is a nemzeti, a regionális és a helyi hatóságok kezdeményezéseinek támogatása áll. A térképen kijelölésre kerülő területek általában olyan összetett problémákkal küzdenek, amelyeket egy-egy beavatkozással nem lehet kezelni. Nehézségeik gazdaságpolitikai, foglalkoztatási és infrastrukturális jellegűek egyszerre, ezért ezekben a térségekben komplex fejlesztési programokat kellene megvalósítani, amire kiemelt figyelmet kellene fordítani az uniós források elosztása során. Azaz a krízistérkép a stratégiai tervezés és a források elosztásának eszköze lehetne.

A romaintegráció sikertelenségének egyik fő oka – mint ahogy már több korábban említett uniós dokumentum is megállapította – *alapvetően nem a források hiánya, hanem a rendelkezésre álló források nem elég hatékony felhasználása*. Az elmúlt években számos példát lát-

19 A krízistérkép gondolata Járóka Livia képviselő asszony jelentéstervezetében merült fel elsőként. 2010/2276(INI)

tunk arra, hogy a helyi önkormányzatok szívesebben pályáztak presztízisberuházások megvalósítására (pl. a főtér vagy az önkormányzati épület felújítására, ravatalozó építésére stb.), mint a szegénység csökkentésére, adott esetben a cigánytelepek felszámolására. Így fordulhatott elő az is, hogy Magyarországon néhány évvel ezelőtt a szociális városrehabilitációs pályázatok keretösszegét nem merítették ki a pályázók, így a forrásokat át kellett csoportosítani más célokra, vagy hogy uniós forrásból 40 cm magas „kilátó” épülhetett. Ennek elsődleges oka, hogy a döntéshozók a legtöbb esetben a helyi elit középosztály érdekeit szolgálják ki, amely érdekek rövid távon nem találkoznak a szegénység csökkentésének céljával. Bizonyos társadalmi csoportok kirekesztésének és szegénységének konzerválása által okozott, és csupán hosszú távon jelentkező, de nemcsak az egyénekre, hanem a társadalom és a gazdaság egészére kiható károkat viszont kevesen képesek felmérni.

A források felhasználásának hatékonyabbá tételéhez – a már sokat emlegetett valódi politikai elköteleződés mellett – *szükséges lenne, hogy*

- szakmailag és pénzügyileg is összehangolt, több évre szóló, azaz *hosszú távú komplex programokat valósítsunk meg,*
 - ehhez szükség van arra, hogy a strukturális alapok (különösen az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap) szabályozási rendszerében *bővítsük a támogatható tevékenységek körét, rugalmasabbá tegyük az alapok közti átjárhatóságot,* ezáltal

biztosítva, hogy egymást kiegészítsék. Emellett elengedhetetlen a nemzeti forrásoknak az uniós forrásokhoz való hozzákapcsolása;

- a támogatható tevékenységek kapcsán ki kell emelni, hogy a jövőben nem elegendő a társadalmi befogadás céljára koncentrálni, hanem kiemelt figyelmet kell fordítani *a társadalmi egyenlőtlenségek és a mélyszegénység* kezelésére, továbbá a leginkább rászorulóknak *esélyegyenlőségének* megteremtésére is,
 - ennek lehetne eszköze a Magyarország által 2008-ban bevezetett ún. *esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikai uniós szintű alkalmazása,* amelynek során a pályázatokon való részvétel feltétele – független szakértő bevonásával – egy ún. helyi esélyegyenlőségi terv elkészítése. A terv két részből áll: 1. egy helyzetelemzésből, amely előre meghatározott objektív szempontrendszer alapján, foglalkoztatási, lakhatási, szociális, egészségügyi, oktatási és infrastrukturális adatok alapján méri fel a helyi esélyegyenlőségi problémákat, míg 2. a helyi intézkedési terv – az adott település viszonyaihoz igazodóan – a feltárt problémák kezeléséhez szükséges intézkedéseket (felelőssel, határidővel és lehetséges forrással) fogalmazza meg;
- *az Európai Bizottság ellenőrző szerepét meg kell erősíteni,* és nemcsak a menedzsment és kontroll eljárásokba, hanem a strukturális alapok által finanszírozott beavatkozások hatásának felmérésébe is be kell vonni.
 - Az 5. kohéziós jelentésben²⁰ az EU tervbe veszi, hogy a források tag-

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

államok általi elérhetőségét többek között pénzügyi teljesítésük, EU-szintű infrastrukturális fejlesztésekben való részvételük feltételéhez köti. Ehhez hasonlóan szükség lenne a társadalmi befogadás területén is az ún. feltételeesség (*conditionality*) elvének bevezetésére, amely konkrét eredmények eléréséhez kötné a forrásokhoz vagy azok egy részéhez való hozzájutást a tagállamok számára;

- a források felhasználására készülő dokumentumokat, különösen az uniós források nemzeti felhasználását meghatározó alapdokumentumot, a nemzeti stratégiák referenciakeretét össze kell hangolni más nemzeti (pl. közoktatási, területfejlesztési stb.) stratégiai dokumentumokkal; azaz a források tervezése igazodjon a szakpolitikák irányait meghatározó tervekhez mind nemzeti, mind regionális és helyi szinteken. Az uniós források ugyanis csupán eszközök, amelyek a szakpolitikák végrehajtását kell, hogy segítsék, ezáltal kiegészítve azokat.

6. Következtetések

Összegzésképpen elmondható, hogy a romák társadalmi és gazdasági integrációjának kérdése nem csupán egyes országok belügye, hanem fontos európai uniós érdek is. Éppen ezért a problémák megoldása nemzeti és uniós szintű erőfeszítéseket egyaránt igényel.

Széles körben elfogadott az az álláspont, miszerint az elmúlt évtizedekben az EU, a tagállamok kormányai, a nemzetközi és a civil szervezetek által indított számos kezdeményezés ellenére *a romák élet- és munkakörülményei nem javultak, aminek az egyik legfőbb oka a valódi politikai elkötelezettség hiánya volt.* A 2011. első félévi magyar EU-elnökség időszaka alatt az uniós intézmények összehangolt időzítése elsőként teremt lehetőséget arra, hogy az EU-intézmények és a tagállamok közötti együttműködés megerősítésével *valódi lendületet kapjon a romaintegráció folyamata.*

A romák integrációja a foglalkoztatás javítása révén hozzájárul a szegénység csökkentéséhez, az európai gazdaság növekedéséhez, az unió versenyképességének javulásához, azaz szorosan kapcsolódik az unió egy évtizedes gazdaságpolitikáját és fejlődésének irányait meghatározó Európa 2020 stratégiában kitűzött célok megvalósításához.

A sikeres romaintegrációs törekvések középpontjába a mainstream-elv figyelembevételével megalkotott hosszú távú komplex programok megvalósítását kell helyezni, az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügy területén. A tagállami kormányok elkötelezettségének megerősítését a forráselosztás során bevezetendő feltételeesség elve, míg a helyi és regionális döntéshozók elkötelezettségének növelését az esélyegyenlőség alapuló támogatáspolitikai uniós szintre emelése eredményezhetné.

KÁLLAI ERNŐ-SZAJBÉLY KATALIN*

A romaintegráció dilemmái

A tanulmány a cigány közösségek integrációjával összefüggő problémakör legfontosabb elemeit vizsgálja meg – különös tekintettel a magyarországi intézményi és jogi keretre. Az adatkezeléssel összefüggésben a cigány identitás bevallásának elvi és módszertani gondjairól, a romapolitika vagy szegénységpolitika, illetve az integráció vagy asszimiláció dilemmájáról és a befogadó társadalmi szemlélet szükségességéről értekeznek a szerzők. A kisebbségi jogok magyarországi rendjének hatékonysága és a romaintegráció eredményessége közötti disszonancia főbb elemeire is választ ad a tanulmány.

A cigány közösségek integrációjának kérdésköre az elmúlt évtized egyik „legnépszerűbb” témájává vált Magyarországon. A problémára sokféle megközelítésmódú, különféle célú és nézőpontú írások hívták fel a figyelmet, több szakértői anyag és komplex kormányzati stratégia is készült. Mindezek ellenére, ha a romaintegráció jelenéről kell beszámolnunk, nem sok érdemi haladásról lehet számot adni.

A cigány népesség problémái az élet különféle területein köztudomásúak: leegyszerűsítve elmondható, hogy egymást erősítő, generációról generációra újratermelő oktatási, lakhatási, foglalkoztatási hátrányokkal küzdenek. Ezeket tovább súlyosbítják, illetve konzerválják a többségi társadalom jelentős részének nyílt vagy lappangó előítéletei. Az elmúlt években – a gazdasági válság hatására – felerősödött a bűnbakképzés tendenciája, az „önhibás szegények” támogatásának létjogosultságát megkérdőjelező érdemeségi szemlélet. 2009-ben a fizikai erőszakhoz is eljutottunk, példátlan támadássorozat történt, amelynek során egy kisgyermek is életét veszítette, pusztán

származása miatt. A szegénység, a konfliktusok, a kirekesztettség valós velejárói a hazánkban élő cigányok életének. Közben mindezen problémákat világosan látjuk, alapvető fogalmakkal nem vagyunk tisztában, alapvető kérdésekre nem adunk érdemi választ. Nem tudjuk pontosan, ki minősül cigánynak, és hogy valójában miért is vannak ilyen helyzetben ezek a csoportok. Etnikai kérdésről beszélünk-e, azaz a diszkriminációt és az előítéleteket kell-e elsősorban leküzdeni a helyzet javítása érdekében, vagy pedig valójában szociális problémákról van szó, amelyeket tévesen etnikai konfliktusként dekódolnak „harcias jogvédők”? Mi a célja egy sikeres integrációs stratégiának? Hogyan kapcsolódik össze a kisebbségi jogok, a kisebbségi kultúra kérdésköre a diszkrimináció elleni fellépéssel, vagy éppen a cigány kisebbség helyzetével? Vannak tehát alapvető kérdések, amelyek megválaszolása nélkül igen csekély esély van arra, hogy valódi előrelépésre kerüljön sor e területen.

A rendszerváltást követően számtalanszor bebizonyosodott: egy hatékony intézkedéscsomag kidolgozásának és

* Dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, Dr. Szajbély Katalin főosztályvezető-helyettes, Alkotmányügyi és Közigazgatási Főosztály, Országgyűlési Biztos Hivatala.

végrehajtásának elengedhetetlen feltétele, hogy egyes alapvető tárgykörökben egyértelmű és következetes álláspontot képviseljenek a döntéshozók. E tanulmány szerzői nem állítják, hogy biztosan tudnák a választ valamennyi felvetődő kérdésre, azonban reményeink szerint az érintett tárgykör legfontosabb elemeinek áttekintése támpontot adhat egy, a korábbiaknál biztosabb alapokon álló – hazai vagy európai szintű – stratégia kidolgozásához.

A következőkben – a teljesség igénye nélkül, mintegy gondolatébresztőként – ilyen dilemmákat veszünk sorra.

Az adatkezelés kérdésköre

„A magyarországi romák társadalmi integrációjának bárminemű megközelítése újra és újra rávilágít az etnikai alapú statisztikák módszertani problematikájára: nem tudjuk, hány roma él Magyarországon.”¹

A magyarországi roma népesség lélekszáma *Kemény István* és *Janky Béla* kutatásai szerint 2003-ban 520 000 és 650 000 fő között volt.² A 2001-es népszámlálás során azonban mindössze 189 984 ember vallotta magát cigány nemzetiségűnek,³ egyes kisebbségi szerveze-

tek pedig egymillióra teszik a hazai cigányság létszámát.⁴

A cigányság létszámára vonatkozó adatok bizonytalansága részben a jogi szabályozásból, részben pedig az identitásukat övező sajátos körülményekből ered.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint különleges személyes adatnak minősül a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra ... vonatkozó ... személyes adat.”⁵ A szenzitív adatok kezelése szigorú garanciális szabályok alapján lehetséges, így csak akkor, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében a törvény elrendeli.⁶ A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.”⁷ A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnek kell lennie.⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségekről

1 Forray R. Katalin–Mohácsi Erzsébet (szerk.): Esélyek és korlátok: A magyarországi cigány közösség az ezredfordulón. *Cigány tanulmányok*, 6., PTE BTK Romológiai Tanszék Pécs 2002. <http://nti.btk.pte.hu/rom/dok/Komp.pdf>

2 Kemény István–Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején*. Kutatási gyorsjelentések. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003. 7–26. o., 7. o.

3 Kemény–Janky i.m. 22. o.

4 Háttéranyag. A hosszú távú stratégia illeszkedése a társadalmi folyamatokba. – A Magyar Köztársaság hosszú távú roma társadalom-politikai stratégiája. – www.romaweb.hu

5 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 2.§ 2. a)

6 Avtv. 3.§ (2)

7 Avtv. 2.§ 6.

8 Az 1992. évi LXIII. törvény indokolása.

szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) rögzíti az identitásválalás szabadságát, amikor kimondja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez ... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra (...) senki nem kötelezhető.”⁹ A törvény 2005. szeptemberében elfogadott módosítása értelmében azonban törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.¹⁰ A Nektv. értelmében a kisebbséghez tartozó állampolgár joga továbbá, hogy „kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmazásával titkosan és névtelenül megvallhassa.”¹¹

A fenti rendelkezések alapján nyilvánvaló, hogy az állam nem jogosult arra, hogy az érintettek kifejezett hozzájárulása nélkül nyilvántartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Egy anonim, statisztikai célokat és állami-politikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés azonban nem sértené a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Annál is inkább, mivel az az egyenlőség Alkotmányban rögzített alapjogának érvényesítését szolgálja. Járható út az is, hogy megfelelő garanciákkal körülbástyázva, egyes jogok, kedvezmények érvényesítésének feltétele legyen a kisebbségi identitás

megvallása, az etnikai adatok gyűjtése a választói névjegyzék, illetve a roma ösztöndíjak analógiájára.¹²

A cigány identitás népszámlálás során történő bevallását problematikusá teszi, hogy nem nemzeti, hanem etnikai kisebbségről van szó, így arra a kérdésre, hogy milyen nemzetiségűnek vallják magukat, a magukat cigánynak tartó, magyar nemzetiségű személyek sem feltétlenül adják a „cigány” választ. Kemény István és Janky Béla hívják fel a figyelmet arra, hogy ez az eltérés nem feltétlenül a roma identitás megtagadásából, hanem inkább a kettős identitásból ered: magukat magyar nemzetiségűnek vallva, elfogadják cigány származásukat.¹³ A cigány identitás specifikuma a társadalomtudományok általánosan elfogadott megállapítása szerint, hogy „a cigányság nem homogén etnikum, ahogy a cigány kultúra, életmód és identitás sem történelemfeletti, állandó és körülhatárolható fogalom.”¹⁴ Emellett sajátossá teszi a helyzetet a cigányság stigmatizációja, a társadalom előítéleteinek visszatartó ereje, valamint a „letagadhatatlanság”, hiszen sok esetben a többségtől eltérő rasszjegyekkel rendelkező, „látható” kisebbségről van szó.

Az előítéletek, a diszkrimináció azonban önmeghatározástól függetlenül jelen vannak, azaz alapvetően nagyobb, illetve részben más csoportról beszélünk, amikor a diszkriminált személyekre gondo-

9 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 7.§ (1) bekezdés.

10 Nektv. 7.§ (2), beiktatta: 2005. évi CXIV. törvény 33.§

11 Nektv. 8.§

12 Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2004. évi tevékenységéről, Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről.

13 Kemény–Janky i.m. 24–25. o.

14 Jóri András–Zombor Ferenc: Nyilván tartanak. A cigány szó emberi jogi vonatkozásai. In: *Fundamentum* 1-2/1998, 7–63. o., 57. o.

lunk, mint amikor a magukat romának valló, esetleg a kultúra és a nyelv iránt is elkötelezett személyekről beszélünk. Ahogy *Pap András László* fogalmaz: „a rasszizmus Murphy-törvényének értelmében, amennyiben kirekesztő, diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, semmilyen definíciós probléma nem szokott felmerülni a csoport és tagjainak meghatározásakor – az adatvédelem és a faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák értelmezése mindig a jogvédők és a jogalkalmazók problémája.”¹⁵

Önmagában a percepción alapuló kategorizálás sem jelenthet azonban megoldást: az önbesorolás és a többségi társadalom ítélete közötti potenciális eltérés mértékére talán *Neményi Mária* kutatása világít rá a legerőteljesebben.¹⁶ A kutatás során mintegy háromszáz, a körzeti védőnő által cigánynak minősített családot kérdeztek meg saját és gyermekük etnikai hovatartozásáról. Az önbesorolás az esetek 40 százalékában nem egyezett meg a védőnő ítéletével, a kérdésre adott válaszok ez esetben is a probléma összetettségét (nemzetiség, állampolgárság, etnikai identitás elhatárolásának nehézségei; a cigányság mint stigma) bizonyították.

Fontos lenne tehát egy olyan összetett, rugalmas, ám mégis következetes módszertan kidolgozása, amelynek segítségével áthidalható a fent jelzett adatkezelési paradoxon, és mind a programok kidolgozásához és tervezéséhez szükséges statisztikai adatok, mind pedig az egyes programokban való részvételi jo-

gosultság követhetővé válik. Ilyen módszertan kialakítására tett tavaly kísérlet az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös ajánlása az etnikai adatkezelés tárgyában.¹⁷ Kiemelten fontos és aktuális ebből a szempontból a népszámlálás, amely a következő évtizedre nézve döntő befolyással van az egyes programok kidolgozásának és monitorozásának, valamint a további kutatásoknak a kereteire, vonatkoztatási pontjaira. A 2011. évi népszámlálás tehát a következő évtizedben egyedülálló esély arra, hogy reális és használható adatokhoz jussunk a cigány kisebbséghez tartozók szociális-gazdasági-kulturális mutatóiról, földrajzi elhelyezkedésükről.

„Romapolitika” vagy „szegénységpolitika”?

Amennyiben esetleg a jövőben sikerülne pontosabb ismeretekre szert tennünk a cigány közösségek helyzetéről, problémáiról, egy hatékony integrációs stratégia kialakításának elengedhetetlen összetevője, hogy tisztán lássuk a hátrányok jellegét, illetve okát.

Az integrációs stratégia megkerülhetetlen előkérdése, vajon pusztán szociális vagy etnikai problémának tekintjük-e a cigányság helyzetét. *A probléma kettőssége abból adódik, hogy a cigányság egyszerre saját kultúrával és nyelvekkel rendelkező kisebbség, illetve – többségében – halmozottan hátrányos helyzetű csoport.* A rendszerváltást megelőzően a

15 Pap András László: *A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük?! Új utak az etnikai adatkezelésben.* (Az írás a Bolyai János kutatási ösztöndíj keretében készült.) 2008, kézirat.

16 Neményi Mária: *Identitás vagy stigma?* In: *Élet és irodalom* 42/2000 (okt. 20.) 8–9. o.

17 Kállai Ernő–Jóri András: *Jelentés az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól.* (2009) – <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf>

„cigánykérdést” nem nemzetiségi, hanem pusztán szociális ügynek tekintették, amelynek – az akkori álláspont szerint – nemzetiségi kérdésként való felfogása azért káros, mert konzerválja a cigányság különállását és lassítja társadalmi integrációját.¹⁸ Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény a nemzeti kisebbségek mellett a cigányságot is kisebbségként ismerte el.

Ladányi János és Szelényi Iván a cigányságot az „underclass” kategóriájával jellemzi. E kategóriát a szociológiában azon társadalmi csoportok jellemzésére alkalmazták először, amelyek a második világháborút követő gazdasági prosperitásból kimaradva a jóléti társadalmak peremére kerültek. Ladányi és Szelényi szerint az underclass kritériumai a gettósodás, a segélyre utaltság és az immobilitás, azaz a mélyszegénységből való kitörés esélytelensége. Azaz a szegénység a társadalmi megítélés szerint összefonódik az etnicitással.¹⁹ Ebből ered az is, hogy a többségi társadalom a „szegénység kultúrájából” adódó magatartásformákat gyakran a cigányság etnikai-kulturális jellemzőjeként értékeli (illetve ítéli el).

Véleményünk szerint az a megközelítés tűnik megfelelőnek, amely komplex módon, történeti összefüggésben tekint a cigányság problémáira, és a problémák egyes összetevőire külön-külön próbál meg adekvát választ adni. Annak érdekében, hogy az intézkedések egységes rendszert alkothassanak, világosan szükséges látni bizonyos ok-okozati összefüggéseket a következők szerint.

Egyrészt az egyes hátrányok okát, azaz azt, hogy

- mely hátrányok következnek az aktuálisan, a jelenben előforduló diszkriminációból;
- illetve, hogy vannak-e, és ha igen, melyek a pusztán szociális jellegű hátrányok (beleértve az underclass problémáit);
- továbbá, hogy a szociális hátrányok milyen mértékben következnek a múltban előforduló diszkriminációból. Amennyiben ugyanis a múltbeli diszkrimináció felelős a hátrányok felhalmozódásáért, akkor a szociális probléma ebből a szempontból kap csoportspecifikus, azaz etnikai jeleget.

Másrészt pedig azt, hogy a többségi társadalom oldaláról mi okozza a diszkriminatív megnyilvánulásokat, azaz, hogy miért előítéletes a többségi társadalom a cigánysággal szemben. Az előítéletek leküzdése érdekében elengedhetetlen, hogy tisztán lássuk, azok mire irányulnak: szociális jellemzőkre (amelyeket tévesen kulturális, etnikai tulajdonságként értékel a közvélemény), vagy valódi kulturális, nyelvi sajátosságokra, esetleg pusztán az eltérő külső jegyekből adódó másságra.

A problémák szociális, illetve etnikai szempontú megközelítésmódja egyben a reakciót, azaz a leküzdésükre tett intézkedéseket is döntően befolyásolja, hiszen amennyiben pusztán szociális kérdésként tekintünk a cigány lakosság hátrányaira, úgy gyakorlatilag a szociálpolitika, illetve esetleg a regionális fejlesztések területére kerül a hangsúly, míg ha

¹⁸ Kállai Ernő: 1945-től napjainkig. In: Kemény István (szerk.): A magyarországi romák. *Változó Világ* 31., Press Publica 19. o.

¹⁹ Ladányi János–Szelényi Iván: *A kirekesztettség változó formái. Közép-és délkelet-európai romák történeti és összehasonlító szociológiai vizsgálata*. Napvilág Kiadó, Budapest 2004, 14–28. o.

nagyrészt etnikai problémaként tekintünk rá, akkor a hátrányos megkülönböztetés tilalmának következetes érvényesítésétől várható a megoldás. Megítélésünk szerint a gyakorlatban egyik megközelítés sem helytálló önmagában, az egyes problémák fentiek szerinti elemzése azonban közelebb vihet a megfelelő intézkedéstípusok hatékony kombinációjának kidolgozásához. Mindezen kérdésekre adott konzekvens válasz hiányában tehát nem várható átfogó, rendszer szintű stratégia kialakítása, még akkor sem, ha a legtöbb probléma kapcsán vélhetően azt tapasztaljuk, hogy szinte elválaszthatatlanul összefonódnak egymással a szociális és a diszkriminációból adódó összetevők.

Sajátos hidat teremt a szociális, illetve etnikai motiváltságú intézkedéstípusok között a *mainstreaming* módszere, amely biztosítaná egyrészt a szakpolitikai intézkedések célzott alkalmazását, másrészt pedig azt, hogy az egyes szakpolitikákban bekövetkező változások összhangban álljanak a romaintegráció céljaival. Ez az eszköz azt jelentené, hogy valamennyi általános szakpolitikai intézkedést át kellene gondolni abból a szempontból, hogy az milyen hatással lehet az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség, illetve – angol minta alapján

– a többség és a kisebbség közötti jó kapcsolat szempontjára, azaz végső soron a cigány kisebbség helyzetére. A mainstraming így – célok, kvóták kitűzése mellett – akár az egyes intézkedések utólagos hatásvizsgálatához is kiindulópontot nyújthatna. Ehhez természetesen elkerülhetetlen a roma részvétel mérhetősége, azaz az etnikai adatkezelés megteremtése.

Érdekes a vázolt szempontok alapján áttekinteni a mindenkori magyar kormányzatok romastratégiáit. Az első intézkedéscsomagot 1995-ben fogadták el,²⁰ majd 1997-ben tető alá hoztak egy új középtávú csomagot,²¹ majd egy ezt pontosító-kiegészítő kormányhatározatot.²² 1999-ben – az előző stratégiát²³ felülvizsgálva és továbbfejlesztve – új középtávú stratégiát fogadtak el, amelyet 2001-ben módosítottak.²⁴ 2001-ben kidolgoztak egy hosszú távú stratégiát, amelynek elfogadására végül nem került sor. 2004-ben újabb, a romák társadalmi integrációjának elősegítését célzó kormányzati program született, amelynek melléklete egy újabb középtávú tervet tartalmazott.²⁵ E határozatot 2005-ben módosították,²⁶ és 2007 végén – a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, 2008–2009-re vonatkozó kormányzati intézkedési terv

20 A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1115/1995. (XII. 12.) korm. hat.

21 A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó 1093/1997 (VII. 29.) kom. hat.

22 A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről szóló 1107/1997. (X. 11.) korm. hat.

23 A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) korm. hat.

24 A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) korm. határozat módosításáról szóló 1073/2001. (VIII. 13.) korm. hat.

25 A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) korm. hat.

26 A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) korm. határozat módosításáról szóló 1020/2005. (III. 10.) korm. hat.

(a továbbiakban: RIÉP kormányhatározat) helyezte hatályon kívül.²⁷

Közös vonása e programoknak, hogy körükben igen nehezen különíthetők el egymástól a hátrányos helyzetűeket érintő általános jellegű, illetve a kifejezetten a roma kisebbséget célzó intézkedések. Ahogy az Állami Számvevőszék a cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról szóló kutatásában megállapította: „a romapolitika versus szegénységpolitika dilemmát egyik kormány sem tudta következetesen feloldani. Hosszú távú célként megfogalmazódott, hogy a szociális és kisebbségpolitikai kérdések világosan elkülönüljenek a roma kisebbséget érintő intézkedések során. Rövid távon azonban ezt a világos elkülönülést nem sikerült megvalósítani. A kettős szemlélet a szabályozásban és a finanszírozásban is tükröződött. A megközelítési módok egymásnak feszülése és a részleges és időben is változó megoldások sokszor akadályozták a kormányzati intézkedések folytonosságát, fenntarthatóságát, rontották eredményességét.”²⁸

A kifejezetten a cigány kisebbség helyzetének javítását előírányzó különféle tervek és programok logikájukból adódóan inkább specifikus intézkedéseket vontak volna/vonnának maguk után, ennek ellenére azonban nagyrészt nem ilyen jellegű intézkedéseket tartalmaztak/tartalmaznak. E programok általában általános szociális-szociálpolitikai intézkedéseket sorakoztatnak fel, a roma lakosság szociális hátrányaival érvelve.

Így például a – nevében kifejezetten a roma lakosságot célzó – RIÉP kormányhatározatban meghatározott 54 feladat közül mindössze 9 feladat célozta kifejezetten a romákat.

Különös probléma ezzel kapcsolatban két dolog: egyrészt a roma kisebbség képviselőinek egyre növekvő elégedetlensége, mivel ők azzal szembesülnek, hogy a címükben roma programok gyakran tartalmukban sem a roma lakosságot célozzák. Másrészt pedig – már csak a programok elnevezése okán is – erősödik a többségi lakosság körében a romák „túltámogatottságáról” szóló mítosz.

A mainstreaming elve eddig két ponton kaphatott helyet a kisebbségi ügyek kezelésében. A roma ügyek kormányzati koordinációjáért felelős tárcaközi testületek elvileg alkalmasak lettek volna e funkció ellátására, a gyakorlatban azonban mindig az adott program, illetve stratégia kidolgozása, végrehajtása és értékelése területén, igen korlátozott hatékonysággal működnek. Ahogy az Állami Számvevőszék a romaprogramok hatékonyságát elemző tanulmányában megállapította, e testületeknek jelentős közigazgatási hatáskörük nem volt, így nem tudtak számottevő hatást gyakorolni az érintett minisztériumokra sem.

Általánosabb, átfogóbb jelleggel szolgálhatja a mainstreaming elvének érvényesülését az a gyakorlat, amelynek értelmében a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a kormányzat megküldi véleményezés céljából a jogszabálytervezeteket. A kisebbségi

27 1105/2007. (XII. 27.) korm. határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évre szóló kormányzati intézkedési tervről.

28 Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: *Összegző, helyzetfeltáró tanulmány. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról*. 2008. március. 15–16. o.

ombudsman hatásköre azonban a mindenkori kormányzat „jóindulatának” függvényében alakul: a hatályos jogszabályok alapján sem a véleményezési eljárásba bevonni, sem pedig véleményét figyelembe venni nem kötelező az eljárásban.

Integráció vagy asszimiláció?

A roma kisebbség problémáinak etnikai vagy szociális kérdésként való kezeléséből egy további felvetés is következik: az intézkedések végső célja. Mi legyen a cél, az ideális jövőbeni állapot? A romák beolvadása, feloldódása a magyar társadalom egészében, vagy pedig a társadalmi javakból való egyenrangú részesedésük anélkül, hogy fel kellene adni önálló identitásukat? A hátrányokkal együtt vajon a különbségeket is el kell-e, el lehet-e egyáltalán tüntetni? Meggyőződésünk, hogy a cigány kisebbség magyar társadalomba történő integrációja a társadalom egészét gazdagítaná. Az asszimilációs törekvések – amellet, hogy soha nem lehetnének kellően sikeresek – az egyik oldalról egy évszázadok óta nehézségek és küzdelmek árán fennmaradó csoport kultúrájának, talán gyengülő, sok tekintetben eltűnő, mégis létező összetartozás-tudatának felszámolását, gyökerek és hagyományok nélkül maradó embereket vonnának maguk után, míg a másik oldalról, a többség részéről pedig a társadalmi tolerancia, a befogadó társadalom csúfos kudarcát hoznák. Bár elsőre talán könnyebb útnak látszik, nem támogatható az asszimiláció, a valódi, kompromisszummentes integráció kell, hogy cél legyen.

Felmerül a kérdés, hogy min múlik, milyen feltételekkel valósítható meg az integráció. Egyrészt szükség van befoga-

dó társadalomra, az egyének és az intézmények szintjén egyaránt, emellett pedig szükség van erős, autonóm cigány közösségekre, akik értékeiket őrizve kívánják integrálódni a társadalomba.

Befogadó társadalom?

Hosszabb távon a befogadó társadalom alapvető feltétele, hogy a társadalom tagjai, különösen a felnövekvő generációk nyitottan, előítélet-mentesen viszonyuljanak a tőlük különböző személyekhez, csoportokhoz. Ezt az oktatás-nevelés, valamint a társadalmi szemléletformálás eszközeivel lehet elősegíteni, amelyeket már egészen kis gyermekkortól kezdve következetesen alkalmazni kell. Ezeket az eszközöket az eddigi integrációs stratégiák – megítélésünk szerint – nem aknázták ki kellőképpen. A szemléletformálás másik legfontosabb (felnett korban is hatásos) eszköze a „jó példa”, azaz a köztisztességben álló személyek, közjogi méltóságok, politikusok és közszereplők egyértelmű, kikacsintás nélküli befogadó szemlélete és ezt tükröző kommunikációja.

Ha az egyéni szintű szemléletváltás meg is kezdődik, akkor is számos olyan nyílt vagy burkolt mechanizmussal kell számolni a társadalom működésében, amely akadályozhatja a valódi befogadást. Elengedhetetlen, hogy a diszkrimináció egyéni szintű tiltása mellett az ún. intézményes diszkriminációt is kiküszöböljék a döntéshozók, és hatékony lépéseket tegyenek annak leküzdésére. Intézményes diszkriminációról – az angol példát alapul véve – akkor beszélhetünk, amikor egy adott szervezet kollektív módon nem nyújt megfelelő és professzionális szolgáltatást meghatározott szár-

mazású személyek számára. Az intézményes diszkrimináció gyakran nem egyetlen cselekedetben, tevékenységben ölt testet, hanem a szervezet tevékenységének, működésének egészét hatja át. Az intézményes megkülönböztetés az adott szervezet tagjainak kollektív magatartásmintái, előítéletei, tudatos és tudattalan attitűdjei következtében valósul meg, és állandósulhat a működésében, ha a szervezet nem képes megfelelően felismerni és kezelni e mechanizmusokat.²⁹ Az intézményes diszkrimináció voltaképpen a társadalom egészében rejlő diszkriminatív attitűdöknek egy adott szervezet működésében való leképeződése. Olyan jelenség, amely áthatja a társadalom egészét, annak intézményeit, és amely szegregatív és diszkriminatív eljárásokban jelenik meg. Ezen eljárások pedig meghatározzák és fenntartják a kisebbségi csoportok marginalizált és hátrányos helyzetét.³⁰ Az intézményes diszkrimináció felismerésében és felszámolásában támpontot jelenthetnek a nemzetközi szervezetek és a civil szféra jelzései, jelentései, amelyek távolabbról világítanak rá a közletről talán kevésbé egyértelmű problémákra. Amíg azonban a főbb társadalmi intézmények működésükben diszkriminatív mintákat hordoznak, addig mind a szociális intézkedések, mind pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmának egyedi érvényesítését célzó intézkedések határfoka korlátozott marad.

Ha az asszimilációt elvetjük, és az integráció mellett tesszük le voksunkat,

egy újabb kérdéssel, dilemmával szembesülünk. A még nem oly nagymértékben befogadó társadalomban gyakran hallunk olyan hangokat, amelyek az integrációt valamiféle „elkülönített felzárkóztatás” útján, azaz a gyakorlatban szegregált iskolákon keresztül képzelik megvalósíthatónak. A szegregált oktatás természetesen nem azonos a kulturális összetartozáson, a csoporttudathoz kapcsolódó, büszkeségen alapuló elkülönült oktatási formákkal, mint amilyen például a méltán jó hírű pécsi Gandhi Gimnázium. Míg az utóbbiaknak egyértelműen van létjogosultságuk, így létrehozásuk támogatandó, megítélésünk szerint semmiképpen nem vezet jó eredményre a gyakran halmozottan hátrányos helyzetű cigány gyermekek minden kisebbségi jogi, illetve kulturális célt nélkülöző elkülönített oktatása. Bár a többség szempontjából rövid távon kényelmes, voltaképpen igen vizsgált megoldásról beszélünk: a jogszabályi és elvi aggályoktól is eltekintve sem várható valós integráció és kölcsönös elfogadás egy olyan társadalomban, amelynek tagjai a munkaerőpiacon találkoznak először egymással. Érdekes e szempontból egy pillantást vetni az Amerikai Egyesült Államok gyakorlatára is, ahol ugyan kezdetben még volt létjogosultsága az azonos színvonalú, ám elkülönített oktatásnak, azonban a Legfelsőbb Bíróság már 1954-ben alkotmányellenesnek nyilvánította ezt a megoldást.³¹

29 W. Macpherson et al: *The Stephen Lawrence Inquiry* (Stationery Office, 1999) In: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

30 Veronique de Rudder, Francois Vourc'h, Christian Poirer: Les enjeux politiques de lutte contre le racisme: discrimination justifiée, Affirmative Action, discrimination positive, parle-t-on de la même chose? In: *Les Cahiers du Cériem* No.7, Juin 2001 (Centre d'étude et de Recherche sur les Relations Inter-Ethniques et les Minorités) 5–15. o., 6. o.

31 Brown v. Board of Education 347 U.S. 487. (1954)

A kisebbségi jogok és a romaintegráció

A kisebbségi jogok sajátossága a cigány kisebbség esetében, hogy a közösség elvárásai nem minden esetben találkoznak a törvény adta lehetőségekkel, így működésük, érvényesülésük gyakran kevésbé hatékony.

A kisebbségek jogai az Alkotmány 68. §-án alapulnak, amely kimondja, hogy „a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Emellett a 68. § értelmében „A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a kisebbségi nyelven való névhasználat jogát.” Deklarálja továbbá az Alkotmány, hogy az ország törvényei biztosítják a kisebbségek képviselőit, valamint rendelkezik a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításáról. Az alkotmányos rendelkezések kibontását pedig a képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényre bizza.

Magyarország az Európa Tanács két nemzetközi dokumentumában, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában,³² valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben³³ is kötelezettséget vállalt bizonyos kisebbségi jogok biztosítására.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény deklarált célja, hogy az önkormányzatiság, a szubszidiaritás és a decentralizáció elvének megfelelően, a személyi, helyi és

funkcionális autonómia sajátos elegyével biztosítsa „mindazon jogokat, amelyek a kisebbséghez tartozó személyeknek, mint magyar állampolgároknak, és ezek közösségeinek nemcsak emberi jogai, hanem olyan politikai jogok, amelyek segítségével nemzeti vagy etnikai önazonosságuk megőrzése elősegíthető.”³⁴ A preambulumból is kitűnően, a jogszabály az egyéni kisebbségi jogok mellett a kisebbségek közösségi jogait is szabályozza, amelyek az egyéni jogoknak mintegy tükörképeként jelennek meg – az anyanyelv, a történelmi és kulturális hagyományok ápolása, fejlesztése, a tárgyi és a szellemi kultúra megőrzése és gyarapítása, valamint ezek intézményi kereteinek kialakítása.

A kisebbségi törvény a kisebbségi önkormányzatok sajátos, személyi alapú kulturális autonómiát megvalósító rendszerét alakította ki. A kisebbségi önkormányzatok jelenleg három, nevezetesen települési, területi és országos szinten működnek.

A Nektv. is rögzíti a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalmát, illetve a 2005-ös módosításnak megfelelően az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényhez (Ebktv.) igazítva a törvény szóhasználatát – az egyenlő bánásmód követelményének megsértését. Az Alkotmány rendelkezését átvéve kimondja továbbá a Nektv., hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.³⁵

32 1990. évi XL. törvény

33 1999. évi XXXIV. törvény

34 Nektv. Preambulum

35 Nektv. 6.§

A kisebbségi törvény vizsgálata során azonnal szembeötlik, hogy a *hatálya alá tartozó kisebbségek között „kakukktojás” a cigányság*, méghozzá több szempontból is:

- számarányát tekintve jelentősen meghaladja a többi kisebbség lélekszámát;
- anyaország hiányában a törvény többségi nemzettel való kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezései eleve értelmüket veszítik;
- a magyarországi cigányok hagyományaikban, kultúrájukban teljesen eltérő, több csoportot alkotnak, más nyelven beszélnek, emellett a legnagyobb csoport anyanyelve a magyar;
- „látható kisebbségként” esetükben az identitásvállalás szabadsága az esetek többségében jórészt illúzióknak tűnik, kulturális identitásuk megőrzése mellett égető probléma a cigány kisebbséghez tartozó személyek gyakran halmozottan hátrányos gazdasági-szociális helyzete.

Lényegi ellentmondás, hogy míg a törvény értelmében a kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata a kulturális értékek átörökítése, az identitás megőrzése, addig a cigány kisebbségi önkormányzatok más elvárásokkal kerülnek szembe. A roma lakosság jelentős része azt várja el, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat megfelelő választ adjon az életminőségüket befolyásoló hétköznapi problémákra. Erre azonban sem jogszabályi felhatalmazásuk, sem anyagi keretük nincs.³⁶

A kisebbségi jogok, illetve a kisebbségi önkormányzati rendszer önmagában tehát nem tűnik alkalmasnak arra,

hogy döntő javulást idézzon elő a cigányság helyzetében. Fontos szerepük van azonban a kisebbségi közösségek, így a cigányság önazonosságának, kulturális autonómiájának megteremtésében, megőrzésében. Emellett viszont szükséges lenne a cigány közösségen belül egy olyan erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező civil szféra szerveződése is, amely olyan területeken is képes a cigány kisebbséget képviselni és összefogni, amelyekben a kisebbségi önkormányzatok – eredendő funkciójukból adódóan – nem képesek. Egy ilyen erős, befogadást kérő társadalmi lobbizás nagyban elősegítené a valódi, kompromisszummentes társadalmi integrációt. Egy saját érdekeit érvényesíteni képes, a roma közösségek tagjainak többségi támogatását élvező elit nélkül semmilyen komoly integrációról nem lehet beszélni, legfeljebb a többségi társadalom időnkénti „adományairól”.

Hogyan tovább?

Egy újabb – akár hazai, akár európai szintű – stratégia kidolgozását megelőzően rendkívül fontos lenne az eddigi tervek, intézkedéscsomagok áttekintése, akár a fentiekben részletezett elvi, koncepcionális dilemmák figyelembevételével. Kapcsolódva az Állami Számvevőszék ilyen tárgyú elemzéséhez, kiemelt hangsúlyt szükséges helyezni az egyes stratégiák szövegének elemzése mellett arra is, hogy milyen problémák okozták a végrehajtás és az utánkövetés nehézségeit, és hogy ezeket hogyan lehetne a jövőben ki-

³⁶ Kállai Ernő: Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon – kutatási gyorsjelentés. In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. sz. elején*. Kutatási gyorsjelentés. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet 2003. 27–91. o., 65. o.

küszöbölni, megelőzni. Végül elvi, indokolt döntést kell hozni arról is, hogy szükség van-e egyáltalán ilyen jellegű komplex intézkedéscsomagra, és ha igen, az a problémák mely szegmenseit kell, hogy lefedje, és milyen jellegű intézkedéseket tartalmazzon. Emellett indokolt lenne a főbb társadalmi intézményrendszereket, szakpolitikákat, jogszabályokat áttekinteni olyan szempontból, hogy

azok mennyiben szolgálják a cigány kisebbség integrációját, vagy éppen mennyiben működnek diszfunkcionálisan e tekintetben. Azaz: az elmúlt húsz év tapasztalatai alapján érdemes lenne friss szemmel, egészében újra áttekinteni a kérdést, amelynek során kiemelkedően fontos lenne a szakemberek, valamint a cigányság képviselőinek minél szélesebb körű bevonása.



FEISCHMIDT MARGIT-SZALAI JÚLIA*

Az oktatáspolitikai szerepe a kisebbségek, elsősorban a romák integrációjában az Európai Unióban

A szerzők tanulmányukban kisebbségi, és különösen a romákkal kapcsolatos oktatáspolitikákat tekintenek át. Egy összehasonlító kutatás (EDUMIGROM) eredményeire támaszkodva egyfelől azt vizsgálják, hogy milyen elvek és gyakorlatok jellemzik kilenc európai országot (Csehország, Dánia, Franciaország, Magyarország, Nagy-Britannia, Németország, Románia, Svédország, Szlovákia) kisebbségekkel kapcsolatos oktatáspolitikáját, másfelől, hogy sok esetben a szándékok ellenére miként történik az etnikai származással sok szálon összefüggő társadalmi hátrányok reprodukálása az oktatási rendszeren keresztül.

Tanulmányunk az EDUMIGROM, az „Etnikai különbségek az oktatásban és a városi fiatalok eltérő esélyei a kibővített Európában” (*Ethnic differences in education and diverging prospects for urban youth in an enlarged Europe*) címet viselő nemzetközi kutatás eredményeire támaszkodik. A kutatást – a 7. keretprogram égíse alatt – az Európai Unió finanszírozta, és azt vizsgálja, hogy az etnikai különbségek miként válnak az iskolákban, illetve az oktatási rendszer által fiatalok iskolai hátrányainak, eltérő esélyeinek okaivá. Különböző európai jóléti rendszerek, oktatáspolitikák és konkrét iskolák miként viszonyulnak a migráns származású és roma kisebbséghez tartozó gyerekekhez? Milyen feltételek mellett kínál az iskola számukra esélyt a társadalmi helyzetük által „bőrükbe írt” hátrányok kiegyenlítésére, avagy éppen ellenkezőleg, mikor, hogyan járul hozzá ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó fiatalok másodosztályú állampolgárokká

szocializálódjanak? A kutatás továbbá azt is meg kívánja vizsgálni, hogy maguk a kisebbségi származású tanulók miként viszonyulnak az iskolához, mit gondolnak saját jövőjükéről, lehetőségeikről, válaszaikra, elképzeléseikre milyen hatással vannak a család, a tágabb etnikai közösség és nem utolsósorban a kisebbségi és többségi nemzedéktársak. A kutatás abból a feltevésből indult ki, hogy a kelet-európai roma és a nyugat-európai másodgenerációs migráns gyerekek helyzete az országok gazdasági és politikai berendezkedésének eltérései ellenére sok szempontból összehasonlítható. Az összehasonlíthatóság legfőbb oka a „látható” kisebbségek (*visible minorities*) hasonló strukturális helyzete, amit elsősorban a szegregációnak a munkaerőpiactól a lakóhelyig, a politikai képviseletől a mindennapi interakciókig és gondolkodásig terjedő formái határoznak meg. Az összehasonlítás haszna pedig legfőképpen az, hogy a partikuláris vonásoknál

* Feischmidt Margit, MTA Kisebbségkutató Intézet és Pécsi Tudományegyetem, Kommunikáció és Médiatudományi Tanszék; Szalai Júlia, MTA Szociológiai Kutatóintézet, CEU Közpolitikai Tanulmányok Központja. A szerzők munkatársai: Marcus Carson, Stockholm University, Szociológia Tanszék; Zuzana Kusa, Szlovák Tudományos Akadémia, Szociológiai Kutatóintézet, Pozsony; Vincze Enikő, Babes-Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár, Románia; Zentai Viola, CEU Közpolitikai Tanulmányok Központja.

fontosabb strukturális jellemzőkre, valamint a kulturális adaptáció hasonlóságaira és különbségeire hívja fel a figyelmet.

1. Integrációs politika az oktatásban: az alapelvek megjelenése az iskolavezetés gyakorlatában¹

Célunk a következőkben az, hogy az integrációs oktatáspolitikák alapjául szolgáló elveket összehasonlítva vizsgáljuk meg, hangsúlyozva az EDUMIGROM projekt által vizsgált kilenc ország politikájának hasonlóságait és különbségeit. A kutatást előkészítő országjelentések² meggyőző erővel mutatnak rá arra, hogy az etnikai/nemzeti kisebbségek és/vagy bevándorló háttérrel rendelkezők vonatkozásában megvalósuló oktatáspolitikák alapelveit az interetnikus viszonyok társadalmi beágyazottsága, valamint a kapcsolódó állami politikák alakítják. Minden esetben az utóbbiaknak lehet befolyásuk arra nézve, hogy az adott országban az etnikumok közötti kapcsolatokat szabályozó jogi és intézményi megoldások, valamint az ezekben megnyilvánuló, ezek alapjául szolgáló kulturális meggyőződések reprodukciója vagy azok átalakulása valósuljon meg. Tekintve, hogy az államok etnikai kisebbségekkel, illetve oktatásban való részvételükkel kapcsolatos politikái a nemzetállamokból álló Európa, majd az Európai Unió keretei között alakultak ki, a köztük meglévő különbségek nem pusztán a jelenlegi társadalompoliti-

kai feltételek következményei, hanem egyúttal a vizsgálat tárgyát képező országok különböző történelmi és geopolitikai örökségének folyamányai is (például gyarmatosítás, szocializmus, nacionalizmus, valamint a rasszizmus vonatkozásában). Ezen eltérések okán meglehetősen összetett feladat az összehasonlításhoz szükséges közös nevező megtalálása a nyugaton élő migránsok, illetve leszármazottaik és a Közép- és Kelet-Európában élő romák helyzetének vizsgálatakor, melynek mentén rámutathatunk a „kisebbségi lét” hasonló tendenciáira.

Az általunk végzett összehasonlítás alapját képező főbb elvek a következők:

Az 1990 utáni Európában (amely időre kutatásunk korlátozódik) többek között a nemzetiségi/etnikai kisebbségeket képviselő aktivisták és politikusok, valamint az ügyekkel foglalkozó értelmiségiek egyetértésre jutottak bizonyos vezérelvek tekintetében, amelyek a kisebbségekre vonatkozó oktatáspolitikákban felmerülő kérdések kezelését is nagymértékben meghatározták. E vezérelvek a jóléti állam alapelveiből származnak, valójában ezen elveknek az oktatás speciális társadalmi feladatainak teljesítéséhez szükséges, célzottan átalakított változatai. A norvég antropológus, *Gullestad* nyomán nevezhetjük ezeket „átfogó kulturális kategóriáknak” (*Gullestad* 1991). A mi esetünkben három ilyen kategóriacsoport van, amelyek különleges jelentőséggel bírnak, ugyanakkor az integráció szerteágazó kísérleteinek egyértelmű kereteit adják:

1 Írásunk itt következő része a kutatás keretében született Comparative Report on Educational Policies for Inclusion c. jelentésre épül, annak két fejezetét tartalmazza kisebb átalakításokkal (lásd Szalai Júlia, Marcus Carson, Zuzana Kusa, Vincze Enikő és Zentai Viola: Comparative Report on Educational Policies for Inclusion. EDUMIGROM Comparative Papers. 2009. CEU Center for Policy Studies, Central European University. <http://www.edumigrom.eu/working-papers>)

2 Háttérjelentések itt olvashatók: <http://www.edumigrom.eu/working-papers>

- az oktatáshoz való hozzáférésben és az abban való előmenetelben megteszülő alapvető polgári jogok;
- a társadalmi helyzetből fakadó hátrányok leküzdése és az egyenlő feltételek megvalósítása az oktatásban;
- a kulturális és nyelvi jogok elismerése a multikulturális oktatás közegében.

A fenti három elem alkotja a közmegegyezés ún. „európai” kereteit, a jelentőségüket illető egyetértést a jóléti Európa építői alakították ki és tartják fenn. Ez a megegyezés azonban olyan, újra és újra megnyíló alkufolyamat minduntalan felülvizsgálásra kerülő eredménye, amelyet a különböző aktorok – mint pl. Kelet és Nyugat, Dél és Észak, tagállamok és csatlakozó államok, régi és új tagállamok, roma és nem roma, európai és nemzeti szereplők –, valamint változó koalícióik hatalmi helyzetének és befolyásának módosulása formál (Vobruba 2003). A felsorolt átfogó kategóriák határozzák meg a társadalmi szereplők elképzeléseit és gyakorlatát, mint a fenntartás nélkül elfogadott és egymással egyetértésben megállapított kulturális közmegegyezés elemei, és általában az említett szereplők kollektív identitásának (nemzetiség és/vagy európaiság) alapvető fontosságú alkotórészei is. Továbbá – a kategóriák közös aspektusa mellett, amelyen keresztül az európai népek közössége az oktatás területén felmerülő problémákat és megoldásokat megítéli – megfigyelhető az egyes országokban ezek különböző jelentésének és jelentőségének kialakulása is. Célunk ebben a fejezetben éppen az, hogy rávilágítsunk a kisebbségek helyzetével összefüggésben, különösen az oktatás vonatkozásában egységesen elfogadott „európai” elvek különböző (ország- és/vagy régióspecifikus) értelmezéseire, és így a vizs-

gált országok közös és eltérő vonásait is megnevezhessük.

Az oktatáspolitikák alábbiakban részletezésre kerülő elvei magukon viselik a közelmúltban Európában végbement történelmi változások hatásait. Hogy csak a legfontosabb eseményeket és határvonalakat említsük, amelyek egy sor közvetlen és közvetett hatást fejtettek ki a politikák alakulására általában, és ezen belül az oktatáspolitikára is, utalnunk kell a szocializmus összeomlására, a hidegháború végére és a Nyugat/Kelet-megosztottság örökségére; a régi és az új tagállamok közötti megkülönböztetés kialakulására; a mindenki számára egyenlő esélyeket biztosító szociális Európa eszméje, valamint a neoliberalizmus túlsúlya és az oktatás ehhez kapcsolódó piacorientált megközelítése közötti kiegyensúlyozatlan relációra; a személyek nemzeti és kontinentális határok közötti növekvő mobilitására; de egyúttal az erősödő kulturális és vallási fundamentalizmusra, valamint a terrorizmus kihívására és az arra adott válaszokra is (Offe 2004; Sen 2006; Phillips 2007). Alapvetően az említett folyamatok és választóvonalak adják a hátterét a kisebbségekre vonatkozó kétféle átfogó politikai szemlélet, a redisztributív politika és az elismerés politikája számára (Fraser 1997). Az előbbi a kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket mint jogi és társadalmi, illetve gazdasági kérdéskört tárgyalja, és azt a következtetést vonja le, hogy az oktatáshoz való egyenlőtlen hozzáférés oka az egyenjogúságot biztosító megfelelő törvényi szabályozás hiányában keresendő (vagyis valószínűleg jogi eszközökkel megoldható); és/vagy társadalmi/gazdasági tényezők eredménye, és ekképpen a keletkező negatív hatásokat a szociálpolitikai beavat-

kozó intézkedések kompenzálhatják. Ezzel szemben az elismerés politikája az érintettek figyelmét a kisebbségi helyzet kulturális és nyelvi hatásaira irányítja, így a keletkező követelések és kezdeményezések a kisebbségi csoport kulturális identitásának fejlődését szolgálják, miközben megkísérik megteremteni az egyensúlyt a kulturális autonómia és az interkulturális párbeszéd együttes megvalósításában (Kymlicka 1995; Parekh 2006; Sen 2006).

A kutatásunk célcsoportjait képező, egyébként nagyon különböző csoportok közötti hasonlóság – amely az összehasonlítást egyáltalán lehetővé teszi – abból ered, ahogy az EDUMIGROM projekt a (nemzet)államhoz való viszonyuk alapján definiálja azokat. Mindegyik országban olyan emberekről van szó, akik már több generáció óta az adott országban laknak (és többnyire állampolgársággal vagy a jogi elismertség más formájával rendelkeznek), de az etnikai „kisebbségi lét” folyamatai által érintettek, valamint történelmileg úgy tekintenek rájuk, mint „teljesen különbözőkre” (akiket gyakran etnikailag vagy akár fajilag is megkülönböztetnek). Ebben az értelemben – valamint a kisebbségek helyzetének „európai” úton történő rendezésére vonatkozó általános megegyezés értelmében – ezek a csoportok célcsoportjai azoknak a politikáknak, amelyek a társadalmi egyenlőtlenség és a kulturális sokféleség kérdéseivel foglalkoznak (mint az esélyegyenlőségre, a diszkrimináció tilalmára, a multikulturális oktatásra és a nyelvi jogokra vonatkozó politika).

Az összehasonlító projektünk által érintett valamennyi országban felismerik, hogy állampolgáraik között vannak, akik (a meghatározott módon definiált többséggel szemben) „eltérő háttérrel”

rendelkeznek, akiknek az esetében nagyobb a társadalmilag hátrányos helyzet kialakulásának és a kirekesztésnek a veszélye. Ugyanakkor hatalmas különbségek vannak a vizsgált országok között abban a tekintetben, hogy miként teremtik meg az egyensúlyt a társadalmi tagság és a kultúrák elismerése között, és hogyan értelmezik a társadalmi státus és az eltérő kulturális háttér, valamint végző soron a társadalmi kirekesztés és a kulturális megbecsülés hiánya közti kapcsolatot. Ezek a különbségek a vizsgált országok között egyértelműek, és megnyilvánulnak már abban is, ahogyan a „problémát”, valamint a „problémás emberek kategóriáját” megnevezik, akiknek társadalmi helyzetét a teljesítmények statisztikailag is kifejezhető alacsonyabb szintje jellemzi a társadalmi, a gazdasági és a kulturális élet legtöbb területén. Mindamellet az olyan francia kifejezések, mint „külföldi állampolgárságú emberek”, „külföldön születettek”, „külföldi származású gyerekek”, „külföldi tulajdonsággal rendelkezők”, „bevándorlók gyermekei”, „bevándorló háttérrel rendelkező gyermekek” hasonló politikai kihívásokat és problémákat takarnak, mint az Európa más országaiban használt egyéb megnevezések. Gondolunk itt olyan meghatározásokra, mint: a német „bevándorlók/bevándorlók leszármazottai”, „bevándorló múlttal rendelkezők”, „bevándorló háttérrel rendelkezők”, „külföldiek”, „német-törökök”, „nem német háttérrel rendelkezők”, „vallási csoportok”, „nem Németországban született németek”, „menekült tanulók”, „muzulmán vagy arab származásúak”, „muzulmán csoportok” fogalmak; vagy a „etnikai kisebbség”, „nem angol anyanyelvű tanulók”, „etnikai kisebbségek csoportjából származó tanulók”, „kisebbségi etni-

kai csoportok”, „fajilag eltérő csoportok”, „ázsiai tanulók”, „afro-karibi tanulók”, „muzulmánok”, „fekete karibiak” brit kategóriák; vagy az olyan északi terminusok, mint „etnikai kisebbség”, „bevándorlók”, „kétnyelvű gyermekek”, „bevándorló háttérrel rendelkező diákok”; vagy épp a közép- és kelet-európai kifejezések, mint „roma etnikumú”, „roma nemzetiségű”, „roma etnikai kisebbséghez tartozó”. A megnevezések e széles köre mutatja az egyes országok különböző hagyományát arra vonatkozóan, hogy a „más háttérrel rendelkezőket” milyen fogalommal jelöljék, ugyanakkor azt is tükrözi, hogy ezek az országok bizonytalanok abban, mi lehet az a politikailag korrekt és gyakorlatban is alkalmazható kategória, amellyel definiálhatók ezek a könnyen sebezhető csoportok, amelyek egyetemes jogegyenlőség, esélyegyenlőség, különleges bánásmód, diszkriminációtilalom és multikulturális programok címzettjei.

A társadalmi és kulturális megközelítések között megvalósuló egyensúlyozás és a nemzeti identitás kialakításának eltérő tradíciói miatt az érintett országok oktatáspolitikáit különböző mértékben határozza meg az egyenjogúság, a befogadó társadalom és a kulturális jogok gondolatköre. Ezekre az elvekre az említett csoportokba tartozók vonatkozásában végül kihat a nemzetfogalom értelmezése (állampolgári, kulturális vagy vegyes megközelítés), amelyek országonként különbözőek, és mindig a történelmi örökség által meghatározottak (legyen az a gyarmatosítás, a szocializmus vagy a gazdasági helyzet okozta tömeges bevándorlás hatása). A következő három alpontban a kutatási projektünk keretében vizsgált országok példáján keresztül illusztráljuk a fent leírtakat.

1.1. Az oktatási rendszerhez való hozzáférésben és az abban való haladásban megtestesülő alapvető polgári jogok

Ahogy erre már az előző pontban rámutattunk, a nyugat-európai és a skandináv országokban élő „bevándorló háttérrel rendelkezők”, és a Közép- és Kelet-Európában élő roma etnikumúak jogai országonként különbözőképpen érvényesülnek. Egyes államokban ez az egyetemes (polgári) jogok biztosítását jelenti az egyének számára, amely a történelem során mindenfajta politika kialakításában előtérbe került, egyúttal nélkülözve az etnikumhoz tartozáshoz fűződő bármely jog formális elismerését (Franciaország), vagy épp ellenkezőleg, az etnikai/faji különbségek formális elismerését az egyébként érvényre jutó jogegyenlőség alapvető alkotóelemévé téve (Egyesült Királyság). Más nemzetállamokban (mint a skandináv országokban) a mindenkit megillető polgári jogok fokozatosan töltődtek fel multikulturális eszmékkel, amelyek vagy a nyílt asszimiláció (Dánia), vagy a kulturális sokféleség intézményesítése (Svédország) felé vezettek. Egyes országokban (mint Németországban), az inklúziót számos gyakorlati lépéssel valószínűsítették meg, amelyek épp most értek el a polgári jogok formális kiterjesztésének szintjére az etnikai csoportok nyelvi/kulturális jogaival kapcsolatos kérdések jelentőségének elismerésével együtt. Az „új demokráciákban” a polgárság új eszméje alakult ki, amelyre részben az államszocializmus által kényszerített kollektívizmussal emlékei és élményei, részben az európai uniós csatlakozás elengedhetetlen előfeltételét képező, új, egyenlőséget és diszkriminációellenességet megjeleltető szabályozás hatott. Attól függően,

hogyan hol, mikor és hogyan ismerik el az állampolgárság tartalmában még mindig jelen lévő egyenlőtlenségeket, eltérő magyarázatokkal és megoldási javaslatokkal találkozunk. Ha ezeket az oktatás területére vonatkoztatjuk, azt látjuk, hogy bizonyos esetekben a hátrányos helyzet társadalmi aspektusait hangsúlyozzák (Franciaország); vagy az egyéni és közösségi felelősség kerül előtérbe (Németország és gyakran az Egyesült Királyság); míg más kontextusban az oktatásban kell végbemennie annak a folyamatnak, amely során a sérülékeny csoportok tagjai elfogadott polgárokka válhatnak (skandináv országok); mindemellett más államokban – többnyire Közép- és Kelet-Európában – ez a „másság” etnokulturálisan felfogott pre-modern megnyilvánulásaként jelentkezik (többnyire a romákra vonatkozóan), amelyet civilizálni és modernizálni kell, és ekképpen a politika és a gyakorlat fókuszpontjába kerül. Mint általában a jóléti állam stratégiái, az oktatás területén megvalósuló politika is attól függ, hogyan fogjuk fel az egyén és az állam kapcsolatát: olyan kapcsolatként, amely állampolgári jogokra és kötelezettségekre épül, vagy etnokulturális tényezők összességéként; valamint e különbségtételhez kötődően, mint aminek az alapjait a nemzet és a történelem általános állampolgári, vagy éppen ellenkezőleg, partikuláris, etnikai értelmezése adja (Kymlicka 2001; Banting 2005).

Az „eltérő háttérrel rendelkezők” számára formálisan biztosított jogegyenlőség nem elégséges az oktatáshoz való hozzáférés látványos javításához – ahogy erre az iskolai teljesítményekre vonatkozó adatok is egyértelműen rámutatnak (Eurydice 2004; OECD 2007). A bevándorlókkal és a romákkal szembeni előí-

téletek, a nyílt vagy leplezett etnikai megkülönböztetés hatása az érintettek társadalmi helyzetére, és a szankcionálás gyengesége szolgálhatnak magyarázatul arra a jelenségre, hogy a vizsgált országok mindegyikében az említett csoportokba tartozók között nő az iskolából kimaradók aránya, valamint hogy az állam nem képes biztosítani a kötelező oktatásban való részvételük kikényszerítését (OSI EUMAP 2007; European Commission 2008; Brind, Harper and Moore 2008). A hiányosságok, amelyekkel e területeken kell szembesülnünk, megerősítik a többség azon álláspontját, miszerint „nincs mit tenni velük”, minden erőfeszítés ellenére „ők” nem akarnak integrálódni; míg több kisebbségi vezető részről határozottabb kulturálisidentitás-politikák megjelenését váltják ki, követelve saját hagyományaik és autonómiájuk elismerését.

1.2. A társadalmi hátrányok leküzdése és az egyenlő esélyek megteremtése az oktatásban

Az iskolázással kapcsolatos egyenjogúságot hátráltató társadalmi-gazdasági különbségek csökkentésének elve nagyrészt az oktatás jóléti funkciójának kontextusában körvonalazódik. Eszerint a törekvés szerint a *jólétnek* két különböző, de egymáshoz kapcsolódó jelentése van: először, egy *tág fogalom*, amely magában foglal minden olyan programot, amelynek célja szociális jogok biztosítása és szociális védelem garantálása az állampolgárok számára (Esping-Andersen 1990); és másodsor, egy *szűk fogalom*, amely szerint a jólét olyan intézkedések összessége, amelyek célja, hogy elősegítsék az egyenlő feltételek és egyenlő lehetőségek megvalósulását a gyermekek

oktatásában. Bár a jóléti rendszerek és azok tág, illetve szűk értelmezései mindenütt „színvakok”, ez a közös jellegzetesség elhalványul az univerzalitás megvalósulási fokának különbségei, a finanszírozás szintjén érvényesülő erőteljes kiegyensúlyozatlanság, valamint a különböző jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén megnyilvánuló egyenlőtlenségek mellett. A tág értelemben vett jólét alapvetően befolyásolja a hátrányos helyzetben lévő csoportok lehetőségeit, valamint azok tagságát a közösségekben: egy szó, mint száz, hatalmas különbség van aközött, hogy valaki Dániában nő fel egy munkanélküli családban, vagy Szlovákiában, esetleg Romániában.

Mivel a demokratikus társadalmakban az oktatásban testesül meg mindaz, ami az egyenlőségi elvek alapján védendő és „szent”, és mivel az oktatásban való részvétel Európában minden gyermek számára magától értetődő jognak számít (Szalai et al. 2008), a tanulmányi lehetőségek között megfigyelhető drámai különbségek kikényszeríthetnek néhány jóléti intézkedést az egyenlőség érdekében. Ebben az értelemben az oktatásban nem pusztán a tudás átadásának fő intézményét látjuk, hanem a gyermekek és a fiatalok tömegeinek mindennapját formáló társadalmi közeget is. Ennek a felismerésnek a fényében állíthatjuk, vannak olyan „oktatási jóléti” intézkedések, amelyek mindenütt léteznek. Ugyanakkor az európai országok jelentős mértékben különböznek egymástól intézkedéseik típusát, terjedelmét és hatóidejét tekintve. Mindemellett a finanszírozás mértékében is megnyilvánulnak eltérések, valamint vannak különbségek, amelyek a sokféle filozófiai és intézményi hagyományból erednek, ugyanakkor kifeje-

zésre juttatják a közvélemény változó mértékű figyelmét is, amellyel gyermekek meghatározott csoportjának oktatáshoz való jogát, illetve érvényesülését kísérik.

Az etnikai kisebbségi csoportok hátrányos helyzetét általában mint *egymást keresztező társadalmi-gazdasági faktorok termékét* értékeljük. A legfontosabb szerepet egy globális tendencia játssza: a képzetlen vagy félig képzett fizikai munkaerő keresletének drámai csökkenése az elmúlt két-három évtizedben. A technológiai fejlődés, a racionalizáció, a termeléstranszfer és az outsourcing komoly megpróbáltatások elé állította bevándorlók csoportjait Dániában, Svédországban, Németországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban (amely országok oktatása megfelelt a háború utáni évtizedek ipari követelményeinek). A feleslegesség érzésének hasonló „sorsában” osztoztak a romák Csehországban, Magyarországon, Romániában és Szlovákiában (akiknek addig volt munkájuk, amíg a vasfüggöny „védelmet” biztosított a KGST gazdasági számára). Az utóbbi időkből végbement gazdasági változásoknak a többségi és a kisebbségi csoportok közötti különbségeket növelő hatása szorososan kapcsolódik olyan hosszú távú történelmi folyamatokhoz, amelyek a munkavállalás és az oktatás körülményeinek alakulását is eltérő utakra terelték (Esping–Andersen 1996). A gyarmatosítás utáni bevándorlási hullám eredményeként Franciaországban és az Egyesült Királyságban dolgozók tömegei kerültek a társadalom perifériájára, míg Németországban, Dániában, Svédországban és – kisebb mértékben – Csehországban a bevándorlók csoportjainak aszimmetrikus struktúráját azok az állami intézkedések alakították ki, amelyek a ha-

zai gazdaságok átmeneti igényeinek megfelelően ösztönözték a képzetlen külföldi munkaerő toborzását. A közép- és kelet-európai romák helyzete némileg eltért az eddig említettektől. Tartós gazdasági marginalizációjuk és „felesleges” közösségeik kirekesztése a szocializmus alatt csekély jelentőségű ipari foglalkoztatottsággá alakult, az így szerzett pozíciójukat azonban elvesztették, amikor a világpiachoz való igazodás következtében a szocializmus ipari létesítményei nélkülözhetővé váltak (Magyarországon, Romániában, Szlovákiában, valamint Csehországban).

Ezeknek a hosszú távon érvényesülő különbségeknek a következményei ma is hatnak. Ahogy az oktatásra vonatkozó összehasonlítható adatok is mutatják, a külföldi/etnikumhoz köthető háttérrel rendelkezők hátrányos helyzete nem pusztán úgy létezik, mint társadalmi-gazdasági erők szándékolatlan mellékhatása, azokat aktívan fenntartják, és generációról generációra újratermelik egyéni és intézményi csatornák (OECD 2008; Brind, Harper and Moore 2008). Ez megdöbbentő tény, az érintett csoportok helyzetének közelítésében elért olyan nyilvánvaló eredmények ellenére is, mint amilyeneket többek között a roma analfabetizmus leküzdésére Romániában és Szlovákiában indított széles körű programok; illetőleg a Németország vagy Franciaország által a többség és a kisebbség fiataljai oktatásának közelítése céljából tett intézkedések; esetleg a Dániában és Svédországban működő, „lemaradást behozó” felnőttképzési rendszer valósítottak meg. Mindezek mellett a szakadék ma is létezik, így a szerencsés vagy kevésbé szerencsés családi háttér döntő faktor az oktatásban vagy azt követően megnyíló lehetőségek tekintetében.

Ahogy később e jelentésben részletesebben is bemutatjuk, a társadalmi-gazdasági háttér tartós hatása mellett az *elégtelen nyelvtudás* ugyancsak akadály lehet az oktatásban vagy a munkaerőpiacon történő boldogulásnak: Németországban és Dániában a nyelv a társadalmi integráció kulcsa, így a nyelvtudás fejlesztésében a bevándorlók integrációjának fő eszközét látják. Romániában, Szlovákiában és Magyarországon a nyelvtudásbeli hiányosságok sokszor (nem elhanyagolható) akadályát képezik a roma tanulók előmenetelének. Az országok ez utóbbi csoportjában a korrigáló intézkedések középpontjában az *iskolai teljesítménnyel kapcsolatos kulturális elvárások* vannak. Egészségügyi programok, étkeztetés és bizonyos higiéniai szabályok „megtanítása” mint a szegénység leküzdéséért tett jóléti intézkedések jelennek meg, azzal a nyíltan kimondott másodlagos céllal, hogy már korán elérjenek bizonyos „civilizációs” eredményeket is.

Mivel az oktatást mint a *munkaerőpiaci részvételhez vezető utat* értelmezzük, mindenütt konkrét erőfeszítéseket tesznek azért, hogy a tanulók felkészítése képessé tegye őket a későbbiekben a munkanélküliség elkerülésére (és így megelőzze annak a jelenségnek az elburjánzását, amelyet a családokban kialakuló munkanélküliség sokszor ördögi köreként szokás emlegetni). Ezzel az irányvonallal együtt, úgy tűnik, egyre jellemzőbb az a (politikai) tendencia, amely az oktatást mint polgári és morális *kötelezettséget* közelíti meg: a munkanélküliség és az alulképzettség közti jól ismert kapcsolat kontextusában a kisebbségek esetében gyakran felmerül, hogy saját tagjait elégtelen tanulmányi teljesítménnyel és felelőtlen hozzáállással vá-

doják.³ Az említett tendenciák ellenére, az oktatáshoz való hozzáférést megkönnyítő kormányzati intézkedések egyre növekvő jelentőséggel bírnak – különösen annak a határozott politikai párbeszédnek a fényében, amelynek fókuszában a tudásközpontú gazdaság áll, és amely az oktatást mint döntő fontosságú *gazdasági befektetést* és a *fenntartható növekedés motorját* tartja számon (Európai Bizottság 2007). Ezt az új irányvonalat számos, az oktatásról szóló, európai szintű alapdokumentum is fenntartja (Európai Bizottság 2005, 2009), és így beszivárogni látszik a tagállamok között zajló politikai párbeszédbe és politikai irányvonalak kialakításának folyamataiba. Az EU-ajánlásokkal összhangban, minden ország kormánya támogatja az iskola előtti oktatást mint elsődleges „befektetést”, bár hatalmas különbség van az óvodák elérhetőségét és az azokhoz való hozzáférést könnyítő konkrét politikai intézkedések között. Az oktatást minden országban a társadalmi státus egyértelműen *jelentős alakítójának tekintik*. Ezzel együtt, bizonyos országokban az oktatási rendszer pusztán arra képes, hogy enyhén befolyásolja a tanuló családi háttere által már „megírt” életutat. A kisebbségi tanulók jelentős részére nézve valós veszélye van annak, hogy a kötelező oktatás teljesítése után munkanélkülivé válnak, vagy segélyekből élnek, növekszik azon befektetések száma, amelyeknek célja, hogy a hátrányos helyzetű tanulók elkerüljék a hasonló „státusnélküliséget”. Ahogyan az a felhasznált országjelentésekből kiderül, az államokban megvalósított,

vizsgált politikai intézkedések elég hatékonynak tűnnek ahhoz, hogy a tehetséges és szorgalmas tanulókat megóvják szüleik nem éppen kiváltságos helyzetének öröklésétől. Mindemellett kevés kezdeményezés képes a hátrányos helyzetű, átlagos képességű és kivételes teljesítményt nem nyújtó tanulókat arra ösztönözni, hogy tanulmányaik magasabb szintjére törekedjenek.

Az oktatáspolitikák középpontjában azok a korrigáló intézkedések állnak, amelyek csökkenteni igyekeznek a társadalmi-gazdasági különbségeknek a tanulók iskolai teljesítményére gyakorolt negatív hatását. Más szavakkal, ezen intézkedések célja a lemorzsolódás és az iskolából való elbocsátás megelőzése, vagy pusztán annak biztosítása, hogy az általános iskolai tanulmányok a későbbi tanulmányi és státusbeli előmenetelt szolgálják. Azok az intézkedések, amelyeknek célja, hogy az iskolai teljesítmények egyenlőségét segítsék, feltűnően változóak a vizsgált országokban. Néhányukban a kezdeményezések célja inkább a *legalsó (kieséssel fenyegetett) szint megóvása*, míg a másfajta egyenlőtlenségek által sújtottaknak kevés segítséget biztosítanak a teljesítmény és a karrier terén.

Mindemellett ezek a rendszerek nem maguktól épülnek fel. Az oktatásban alkalmazott jóléti eszközök a jóléti államok típusait tükrözik, meglehetősen komplex módon. A gyenge szociális háló és a preventív megoldások hiánya a hátrányos helyzetű gyermekek tanulmányi lehetőségeiben hézagokat keletkeztet, amelyeket speciális, célzott programokkal lehet feltölteni. A felszínen úgy tűnik, van egy

3 Egyes országokban annak biztosítása, hogy a gyermek megfelelő oktatásban részesüljön, elsősorban szülői kötelezettség (Németország, Szlovákia, Csehország és Magyarország), másutt ez a közösség feladata, amelynek teljesítése kollektív erőfeszítést igényel (Egyesült Királyság, Franciaország).

fordított korreláció az adott jóléti állam univerzalizmusa és a gyerekek számára kialakított célzott (ellenőrzött eszközökkel megvalósított) programok között, jobb minőséggel és az egységesen érvényesülő jólét magasabb fokával csökken annak a szükségessége, hogy specifikus programokat fejlesszenek ki. Ugyanakkor az univerzalizmus a csoportérzékeny megközelítést teszi lehetővé: a kiterjedt szociális hálóval rendelkező rendszerek (skandináv országok) számos egyenlőséget előmozdító intézkedést beépítettek az oktatási rendszer mindennapi működésébe, ahol azok megelőző jelleggel és többé-kevésbé láthatatlanul működnek.⁴ Másrészt azok az országok, amelyek csupán alapvető biztonsági rendszerekkel rendelkeznek, amelyek nem védik meg a hátrányos helyzetű csoportokat a megfosztottság többféle megnyilvánulásától, nem feltétlenül indítanak összetett integrációs programokat a hátrányos helyzetű tanulók számára. Ha foglalkoznak is az ő ügyükkel, ez többnyire az egyéni jóléti intézkedések szintjére korlátozódik, de általában a családok feladata marad, hogy az adódó nehézségekkel megküzdjenek.

Ahogy már korábban jeleztük, a vizsgált országok jóléti rendszerei „színvakok”, a még mindig létező, etnikai hovatartozásból eredő hátrányok leküzdése tekintetében számos megközelítést és kategorizálást alkalmaznak. Az oktatás jóléti rendszerében a legtöbb ország a „hátrányos helyzetű tanuló” kifejezést használja, és a célcsoportot a család jövedelme, a szülők végzettsége, a rászorulóknak számára

létrehozott rendszerekben való részvétel stb. alapján definiálja. A célcsoport tagjai általában jogosultak anyagi támogatásra, ingyenes étkezés, ingyen tankönyvek, iskolán kívüli szolgáltatások, sőt bizonyos segélyek és ösztöndíjak igénybevételére is. Az országok egy másik csoportja a hátrányos helyzetben lévő területek vagy közösségek megnevezésével közelít az oktatásban hátrányos helyzetűekhez, és tervezi meg a korrigáló jóléti intézkedéseket. Ebben a felfogásban fontos szerep jut a városfejlesztésnek, az oktatásban bevezetett intézkedések külön közösségi programok biztosításával, és a részt vevő diákok pozitív megkülönböztetéssel történő bekapcsolásával csatlakozó elemeknek számítanak.

A hátrányos társadalmi-gazdasági helyzet mint a tanulmányi előmenetelt akadályozó tényező és a lehetőségek terén jelentkező, hosszú távú egyenlőtlenségek forrása, a legösszetettebb módon az etnikai vonalak mentén történő elkülönítés változó formáiban lelhető fel. A szegregáció jelenségét a vizsgált országok mindegyikében tapasztalták, és sokban közülük úgy tekintenek rá, mint az egyenlő elosztás, vagy az etnikumközi kapcsolatok terén jelentkező bajok fő forrására.

Összhangban a kérdés fontosságával, határokon átívelő viták folynak a szegregáció okairól és több szempontból is hátrányos következményeiről, amellyel együtt mindig jelen van a vita ellentétes oldalán az a vélekedés, miszerint az etnikai alapú elkülönítés bizonyos előnyeit hangsúlyozza. Vannak országok és hely-

⁴ Legalább két oka van „láthatatlanságuknak”. Először is, az a tény, hogy már évtizedek óta működnek, a mindennapi élet természetes, észrevétlen alkotóelemeivé tette őket. Másodsor, nem tesznek különbséget az egyes csoportok között, így a rendszer elkerüli azt a csapdát, hogy a társadalmi igazságság vitatott kérdései mentén látható határokat húzzon.

zetek, ahol az etnikai alapú (iskolai) szegregációt a társadalmi szegregációra vezetik vissza, míg más esetekben a jelenleg kulturális elemeinek (köztük a többség részéről megnyilvánuló rasszista előítéletek és a kisebbség részéről megvalósuló önvédő mechanizmusok) hatása kerül a középpontba. Olykor a szegregáció bizonyos gyakorlatai azért válnak elfogadottá, mert jobbtó hatást ígérnek, például, hogy felkészítik a hátrányos helyzetűeket a többségi társadalomba történő megfelelő integrációra (mint Németországban és Romániában). Olykor a szegregációt a szülői (vagy tanulói) iskolaválasztás liberalizációja (mint a brit és a skandináv iskolarendszerek esetében), vagy a vizsgált országokban megfigyelhető követő mechanizmusok mellékhatásként látják.

Mindent egybevetve a tudósok azt hangsúlyozzák, hogy – ahol jelen van – az iskolai szegregáció nem egyszerűen követi a lakosságon belüli szegregációt, hanem olyan helyi jellegzetességekből fakadó tényezők komplex összjátékából ered, mint a földrajzi helyzet, az anyagi feltételek, a történelem által meghatározott társadalmi pozíció, a rasszizmus, a bizalom kölcsönös hiánya, meghatározott iskolák története, a szülői választásra fektetett hangsúly, vagy az iskolai rendszeren belüli nyomon követés konkrét intézkedései.

Tulajdonképpen az iskolai szegregáció problémája és a deszegregációs kísérletek előhózzák azt a régi kettősséget, amely sok európai országban létezik az egymás mellett élő kultúrákkal kapcsolatban, vagy legalábbis azokban a vélekedésekben jelen van, amelyek azt taglalják, hogy mi lehet a különböző etnikai-kulturális csoportok azonos társadalmi helyen történő osztozásának legjobb út-

ja, és hogyan biztosítható az egymás közti megértés és a kommunikáció minimuma. Amikor politikai alternatívákról van szó, ezek a kérdések átalakulnak az etnikai vonalak mentén történő elkülönítés pozitív és negatív hatásaiból eredő dilemmává. Egyrészt, a szeparáció a kisebbségi csoport érdekeit is szolgálja látszik azáltal, hogy biztosítja az anyanyelvi oktatás lehetőségét (vagy, ahogy mondani szokás, egy olyan környezetben, ahol „közülük valókkal” találkozunk, így nem kell megküzdeniük a negatív előítéletekkel). Másrészt, félt, hogy az elkülönítés (különösen, ha tartós), megakadályozza a „másik” etnikumhoz tartozókkal való kommunikációnak és az iskolán kívüli, többitnikumú környezetben való teljesítés módjának elsajátítását (annak veszélyével, hogy megerősödik az az etnocentrikus meggyőződés, amely szerint az etnikailag „más” veszélyt jelent „ránk”, a többségre). Mindent egybevetve, e dilemmák is mutatják, hogy egy olyan jelenség – az iskolai szegregáció –, amelyet a leghátrányosabb helyzetben lévő etnokulturális és társadalmi csoportok (mint a roma bevándorlók) tapasztalnak, hogyan jelenthet kihívást az etnikumok közötti kapcsolatokat szabályozó elvek egész rendszere számára, bármely nemzetállam esetében. Azt is bizonyítja, hogy a legelnyomottabbak szemszögéből megfogalmazott javaslatok átalakulást generálhatnak a szélesebb politikai arénában, azáltal, hogy a figyelmet a „saját kultúra iránti” lelkesedésről a befogadó társadalomban az interkulturális párbeszéd megvalósítására irányítják. Azonban az oktatáspolitikai területén a deszegregáció az említett elmozdulásnál jóval összetettebb folyamat. Ez nem pusztán olyan eszmék és politikák kifejlesztését jelenti, amelyek a szegregációt mint a hátrányos

helyzet lehetséges forrását megszüntetik, hanem a csoportok nyelvi/kulturális jogainak tiszteletét is igényli. Mindezt anélkül, hogy az azokat alkotó egyének emberi jogai sérülnének, sőt, a szükséges szociálpolitikai egyensúlyt is meg kell teremtenie, azáltal, hogy egyszerre biztosítja a kultúrák közötti megértés és egy több etnikumú környezetben a társadalmi együttélés feltételeit (Huttova, McDonald and Harper 2008).

1.3. A kulturális és nyelvi jogok elismerése a multikulturális oktatás kontextusában

A kulturális jogok az elismerés politikájának részeként az európai politika és azon belül az oktatáspolitikák területének egyik legvitatottabb kérdéskörét alkotják. A jogosultságok széles palettáját foglalják magukban, az „anyanyelven” a „saját történelemről” való tanuláshoz fűződő jogtól a nyílt vagy burkolt faji megkülönböztetés megszüntetésének igényéig, de azt is, hogy a fundamentalista kulturális meggyőződéseket elkerülve tartásuk fent a hagyományok és a különbözőség iránti tiszteletet; valamint az interkulturális kommunikáció és kölcsönös megértés jelentőségének elismerését. Ismét országról országra változik a döntéshozók és az elemzők álláspontja e témák kapcsán, attól függően, hogy milyenek az adott állam kulturális találkozásokkal és interakciókkal kapcsolatos tapasztalatai, illetve milyen kihívásokkal szembesült ezen a téren (Fraser 1997; Kymlicka 1995, 2001). Amikor kultúrával kapcsolatos kérdésekről, illetve jogokról van szó a vizsgált országokban, a leginkább zavarba ejtő aspektusok körébe sorolható többek között az etnikai kisebbség kulturális asszimilációja a „valási fundamentalizmus” és a „muzulmán

terrorizmus” veszélyével együtt értelmezve (például Nyugat-Európában a bevándorlók esetében), illetve a „szegénység kultúrája”, beleértve a bűnözést és az erőszakot (főként a közép- és kelet-európai romák esetében). Mindkét esetben az említett aspektusok egy patriarchális rendszerrel karöltve jelentkeznek, amely viszont inkompatibilis vagy egyenesen ellentétes a „nyugati modernitással”.

Az (etnikai kisebbségi) oktatás kulturális vonatkozásaival kapcsolatos ország-specifikus politikák többnyire az oktatás nyelvére utalnak, valamint arra, hogy a kisebbség anyanyelvét is oktassák az iskolákban. A nyelveket gyakran pozitív értékek (mint identitás és sokféleség) hordozójának tekintjük, máskor félreértések, társadalmi feszültségek és konfliktusok okozóivá válhatnak. Időről időre a nyelv mint az integráció és az asszimiláció fontos eszköze kerül elő, de az ellenállás, az elkülönülés és az ellenségesség eszköze is lehet. A hosszú gyarmati múlttal rendelkező országok esetében a bevándorlók „saját nyelve” használatának folytonosságát sokszor az anyaországba való visszatérésre történő ösztönzésnek tartják, valamint az egyenlő bánásmód elvétől való eltérésként tekintenek rá. Közép- és Kelet-Európában a romák nyelvének nemzeti kisebbségi nyelvként történő elismerése egyik jele volt annak, hogy a roma etnikumúakat a többség egyenlő partnereként kezelik, azonban – egyesek szemében – ez egyúttal a romák szegregációja és potenciális kizárása újabb mechanizmusa megjelenésének kockázatával járt.

Annak tükrében, hogy az Európai Unió ismételten kinyilvánította a kulturális sokszínűség értékét, a multikulturalizmust minden tagállamban üdvözlük,

vagy legalább formálisan fenntartják. Ugyanakkor tapasztalataink a multikulturalizmus gyakorlati megvalósulásáról meglehetősen sokszínűséget mutatnak, a pusztán hivatalos elismeréstől (mint Dániában) a szkeptikus megközelítésen keresztül (mint Németországban) a majdnem teljes visszautasításig (mint Franciaországban). Ugyanakkor történelmi örökségük, a jelenlegi etnikumközi kapcsolatok struktúrája és a politikai irányvonal kialakításának szélesebb keretei függvényében a kulturális sokféleség különböző konkrét tartalmakat hordozhat. Az e jelenségről kialakult eltérő tapasztalatok mint párhuzamos világok manifesztációi azt eredményezik, hogy az érintettek az eltérő kulturális tradíciókat annak tudatában művelik, hogy azok elkülönülést és kulturálisan motivált konfliktusokat is eredményezhetnek. Az eltérő tapasztalatok meghatározzák azoknak az erőfeszítéseknek a fokát, amelyeket az egyes országok tesznek annak érdekében, hogy a multikulturalizmust az iskolai életbe integrálják. Bárhogyan is, több évnyi odaadó és lelkes kísérletezés után, ma a szkepticizmus és a kritikus hozzáállás jellemző. Eszerint a szakértők, az aktivisták, a pedagógusok és a döntéshozók folyamatos és odaadó munkáját a multikulturalizmus eszméjének és gyakorlatának felülvizsgálatában, és azt az új idők szelleméhez történő alakításában szintén el kell ismerni. Következésképpen az interkulturális oktatás eszméjében benne rejlik az a lehetőség, hogy a kulturális sokféleség pozitívumait megmentsé azáltal, hogy a kulturális bezárkózás helyett a kölcsönös kulturális nyitottságot szorgalmazza. De mind ez ideig ez csupán mint új (vagy megújított) ígéretek és ötletek halmaza létezik, megvalósítá-

sára irányuló valós politikai és pénzügyi elkötelezettség nélkül (Huttova, McDonald és Harper 2008).

2. Az oktatás szerepe az etnikai kisebbségi fiatalok helyzetének alakításában

A következőkben a fennálló oktatási struktúrák, kialakult politikai keretek és jellemző iskolai gyakorlatok hatását elemezzük az etnikai kisebbségi fiatalok mindennapi életére és lehetőségeire a vizsgált országokban. A hatást a különféle társadalmi összetételű iskolák teljesítménye, valamint a kisebbségi fiatalok többségi társaikhoz és egymáshoz viszonyított eredményei alapján értékeljük. A hatásokat tágabb társadalmi keretekben is értjük, figyelembe vesszük a befogadásra és a kizárásra épülő mintákat a fiatalok tudáshoz való hozzáféréseben és az erre épülő életlehetőségekben. Az oktatásbeli teljesítmény és előmenetel egyes nemzetközileg elfogadott árfogó értékeléseinek (Eurydice Network 2004; OECD 2006, 2007, 2008; European Commission 2008; Brind, Harper, and Moore 2008; Huttova, McDonald, and Harper 2008) felhasználása mellett az EDUMIGROM-háttérjelentések szolgálnak az új adatok fő forrásaként.

2.1. Az oktatás szervezése, finanszírozása és ellenőrzése

A vizsgált kilenc országban az alap- és középfokú oktatás szervezésének és vezetésének különböző modelljei érvényesülnek. A közigazgatási és kormányzati hagyományoknak megfelelően szövetségi (Németország), centralizált (Franciaország), regionálisan szervezett (Svédor-

szág, Dánia és Románia) és eltérően, de hangsúlyosan decentralizált (Egyesült Királyság, Csehország, Szlovákia és Magyarország) rendszerek felelősek az oktatási feladatok szervezéséért, finanszírozásáért és felügyeletéért. Ahol a helyi önkormányzatoknak jelentős szerepük van a közoktatás finanszírozásban (gyakran a központi állami költségvetéssel együtt) és irányításában, ott a nemzeti tantervet, a tanárképzést és a felügyeletet a központi igazgatás végzi (Németország, Szlovákia, Románia, Dánia, Svédország, Egyesült Királyság). A kiegyensúlyozottan decentralizált rendszerekkel ellentétben egy túlzottan decentralizált rendszerben a központi oktatásügyi hatóságok rendelkezései és utasításai alól könnyen ki lehet bújni, ez pedig közvetlenül hatást gyakorol az etnikai kisebbségek oktatására a területi (földrajzi) egyenlőtlenségek kialakulása esélyének növelésével. (OECD 2006, 2007). Az oktatási igazgatás módja befolyásolja, de teljesen nem határozza meg az iskolai körzetek kialakítását, az intézményi döntések önkényességének mértékét, a semleges vagy kirekesztő gyakorlatokat a források elosztásában, a tanárok kiválasztásában és, legfontosabbként, a gyermekek elhelyezésében.

Európa-szerte az állami szektor dominál az iskolák tulajdoni viszonyaiban és fenntartásában, még ha létezik is munkamegosztás a központi kormányzat, a régiók (szövetségi államok) és a helyi önkormányzatok között. A független és magániskolák száma nő, ebben a kategóriában a legjellemzőbbek az egyházi/vallási iskolák a régi tagállamokban és a világi/alternatív és egyházi iskolák keveréke az újakban. Az EDUMIGROM-háttérjelentések szerint a független iskolák általában nem oktatnak etnikai kisebbségekhez tar-

tozó szignifikáns számú diákot, és – néhány új, kísérleti multikulturális iskolától eltekintve (Egyesült Királyság, Dánia) – nem is számukra alapítják őket.

Mindemellett az etnikai kisebbségek által, valamint az ő számukra alapított független iskolák száma növekedő tendenciát mutat az elmúlt években, mind a régi, mind az új tagállamokban. Ez az új jelenség minden politikai irányból kapott pozitív és negatív társadalmi reakciókat is. A felügyeleti funkciókat a legtöbb oktatási rendszerben a nemzeti/szövetségi hatóságok látják el, bár a decentralizáltabb rendszerekben a helyi iskolai tanácsok és a helyi önkormányzatok is rendelkeznek minőségellenőrzési és értékelési feladatokkal.

Háttérjelentéseink azt mutatják, hogy a kiegyensúlyozott decentralizáció nem feltétlenül vezet a minőségellenőrzés és a teljesítményi egyenlőtlenségek vizsgálatának lazulásához a nemzeti vagy az alatti szinteken. A jól működő felügyeleti rendszerek figyelmeztethetik a nemzeti döntéshozókat és az iskolák vezetőit a jelentős, iskolák közötti és azokon belüli egyenlőtlenségekre. Az egységesített felügyelet hiányában ugyanakkor a problémák jelzése is hiányzik, vagy a kutatókra és a civil társadalom tagjaira hárul (pl. Magyarországon). Néhány országban a tanárok elhelyezése centralizált az iskolai igazgatásban meglévő különbségek ellenére (pl. Németország, Franciaország). A fő elhelyezési elvként használt érdemalapú elismerés olyan folyamatokhoz vezet, amelyek a legjobb iskolákba juttatják a legjobb tanárokat, és így a problémásabb iskolák a gyengébb oktatóknak maradnak. Az etnikai kisebbségekhez tartozó fiatalok szükségleteit figyelembe vevő pozitív diszkrimináció bevezetésére tett kísérletek a tanárok szerződtesítésé-

nél gyakran formális egyenlőségi szabályokba ütköznek (Németország), vagy a hozzájuk kapcsolódó stigmatizációtól való félelem hiúsítja meg őket (Románia).

Egyes országokban az iskolai tanácsok és a helyi önkormányzatok jelentős szereppel bírnak a tanterv elkészítésében, a tágabb pedagógiai szabályok kialakításában és a felvételi politikában. A szülők részvétele az iskolai tanácsban vagy más, az iskolához kapcsolódó szervezetekben országról országra változik. Franciaország kivételével a szülőket megpróbálják valamilyen formában bevonni az iskolai vezetésbe és döntéshozatalba. Elméletben a szülők részvétele az iskolai döntések és a teljesítmény felügyeletében érzékenyebbé teheti az iskolai vezetést a kisebbségi fiatalok sajátos igényei iránt, a gyakorlatban azonban a befogadásnak ez az útja csak a közép- és felsőbb osztálybeliek számára teszi lehetővé, hogy véleményüket hangoztassák. A formalizált szervezetben való részvétel olyan önbizalmat és kompetenciákat igényel, amelyek az etnikai kisebbségi szülőkből gyakran hiányoznak.

Úgy tűnik, hogy az oktatási gyakorlatok három nagyobb csoportja van a legnagyobb hatással az etnikai kisebbségi fiatalokra: a besorolás és az elhelyezés mintái a közoktatás különböző szintjein; az integrációs célú oktatási módszerek bevezetésének feltételei; és az iskolák tágabb tanulási környezetében (az iskolai vezetés hatáskörén kívül) fennálló hátrányok kiegyenlítésének képessége. Az oktatási szolgáltatásoknak a kisebbségiek karrierjére gyakorolt hatását illetően szintén három jellemzőt különböztethetünk meg: a minőségi oktatáshoz való hozzáférés lehetőségei a felvételre, a részvételre és a tanulmányok befejezésére vonatkozó adatok alapján; az iskolai

eredmények; és a további oktatási szintek felé való mobilitás, valamint a munkaerő-piaci részvétel alapján.

A vizsgált kilenc ország döntéshozóira is hatással lévő trendek következő áttekintésében a jellemző oktatási gyakorlatokat és eredményeiket írjuk le, az okokat és a hatásokat nem analitikusan vizsgáljuk, hanem csupán a legjelentősebb tendenciákra és összefüggésekre mutatunk rá.

2.2. A gyermekek besorolása és elhelyezése

A gyermekek tehetsége és képességei közötti különbségekre reagálva, illetve azokra építve, az iskolák különböző „útvonalakat”, pályákat hoznak létre számukra, hogy az oktatási térben fennálló keresletet és kínálatot összeegyeztessék. Azon általánosan elfogadott norma ellenére, amely szerint az általános iskolai oktatásnak társadalmi helyzettől függetlenül elérhetőnek kell lennie a gyermekek számára, az iskola megkezdése sem problémamentes néhány etnikai csoporthoz tartozó gyermekek számára Európában. A nemzetközi statisztikák szerint még a legjobban teljesítő országokban is átlagosan körülbelül a gyermekek 5 százaléka nem jár iskolába (European Commission 2008; Brind, Harper, and Moore 2008). A lemorzsolódásra leginkább hajlamos csoportok a menekültek, a kitelepítettek, a nomád csoportok és az illegális bevándorlók gyermekei (Huttova, McDonald, and Harper 2008).

Háttérjelentéseink a szabályozás különböző rendszereit mutatják be a migránsok és a kisebbségiek iskolázáshoz való hozzájárása vonatkozásában. Németországban a szabályozás szövetségi államonként változik, egyesek megengedik, mások akadályozzák a nem doku-

mentált migránsok oktatáshoz jutását. Az Egyesült Királyságban az alapfokú oktatás mindenki számára hozzáférhető, míg Romániában a hatóságok megtagadják azoktól, akiknek nincs születési anyakönyvi igazolásuk, ami a romák körében gyakori. A gyermekek általános iskolai elhelyezése a teljes oktatási rendszer egyik legvitatottabb eleme valamennyi országban, és különös jelentőséggel bír az etnikai kisebbségi fiatalok életében. Az iskolai körzetek kialakítása a leggyakrabban használt eszköz az utazási távolság, a létszám és a forrásmegosztási feladatok figyelembevételével kialakított vonzaskörzetek szabályozásához. Eredetileg úgy jelölték ki az iskolakörzeteket, hogy azokban különböző etnikai és társadalmi háttérű diákok kiegyenlített keveréke jöjjön létre. Háttérjelentéseink szerint manapság a beiskolázás közigazgatásilag meghúzott határait két irányból vitatják vagy támadják: nem adnak teret a versenynek, avagy éppen ellenkezőleg, az egyenlőségi szempontokat nem képviselik hatékonyan. Ahol az etnikai kisebbségek meghatározott városi körzetekben vagy vidéki járáásokban koncentrálódnak, ott a szigorúan alkalmazott körzeti rendszer magától értetődően vezet etnikailag megosztott iskolákhoz. Ahol a szülői döntéseknek nagyobb tere van, a diákok teljesítményének iskolák közötti különbségei a „fehérek meneküléséhez” (*white flight*) vezetnek bizonyos iskolákból vagy körzetekből. Franciaországban és Németországban elismert tény, hogy az iskolai körzetek reprodukálják az egymás mellett élő közösségek közti egyenlőtlenségeket: az iskolák eredményei tükrözik a lakóhelyi szegregációt. Az iskolai körzetek könnyen az intézményesített megkülönböztetés alapjává válhatnak, de megváltoz-

tatásuk jobb megoldás, mint teljes eltörlésük.

Jó néhány országban az iskolakörzetek az iskolák számára kötelezőek, de a szülők döntési lehetőségeit nem korlátozzák. A szabályozás és a választási lehetőségek e kombinációjában (pl. Csehország és Magyarország esetében) a körzeten belüli gyermeket az iskola nem utasíthatja el, de a szülő kereshet a körzeten kívül iskolát. Néhány esetben a szociálisan hátrányos helyzetű családokból származókat nem lehet elutasítani, vagy őket kell előnyben részesíteni, ha versengők közül kell választani. Ez a jómódú szülők számára nyitva álló lehetőségek (utazás, elköltözés) kompenzációjára szolgál az erre nem képes szegényebb családok irányába, amelyek között a migránsok és a romák felülreprezentáltak. Elméletben az iskolai körzetek állandó módosítása követheti a közösségek szociális összetételét, de ez nem feltétlenül áll a helyi önkormányzatok döntéshozó szerveit gyakran kontrolláló többségi lakosság érdekében.

A gyermekek elhelyezése és szétválasztása a különböző iskolatípusok között, valamint az iskolákon belül, különböző programok és tagozatok között, elviekben a motivációt és a tanulási képességeket illeszti az iskolában hozzáférhető különböző oktatási szolgáltatásokhoz. A vonatkozó szakirodalom nem hagy kétséget afelől, hogy a társadalmi mobilitásban kulcsfontosságú választóvonal a felsőoktatáshoz vagy a középfokú oktatást követő képzésekhez vezető utak és a tanulást azelőtt bevégzők között húzódik (Checchi and Brunello 2006; Hutova, McDonald, and Harper 2008). Ennek megfelelően, a beiskolázás és a csoportba sorolás nemcsak az iskolai rendszerben, hanem a felnőtt életpályán is

meghatározó úthoz vezet. Így minél előbb kerül sor a szelekcióra, és az minél inkább kizárólag a teljesítménymutatókon alapul, annál inkább akadályozza a társadalmi mobilitást. Az OECD-országokban az első válogatás általában 10 és 17 éves kor között történik. Ezen belül viszonylag korán (11 éves korban vagy ez alatt) Németországban, Csehországban, Magyarországon és Szlovákiában, később (16 éves korban vagy a fölött) Dániában, Svédországban és az Egyesült Királyságban (OECD 2007, p. 38).

A 2006-os PISA nemzetközi felmérés bemutatja, hogy az intézményi szétválasztás közeli kapcsolatban van a szülők társadalmi-gazdasági háttérének hatásával a diákok teljesítményére. A vizsgálati eredmények azt mutatják, hogy minél előbb választják szét a diákokat és indítják el őket különböző programokban, annál erőteljesebben befolyásolja a diákok teljesítményét az iskola társadalmi-gazdasági profilja (ibid, p. 7).

A gyermekek tanulmányi eredmény alapú szelektálása és besorolása, az igények és az ízlések figyelembevétele helyett, az alaptendencia Franciaországban és Németországban. Az Egyesült Királyságban a gyermekek és a szülők vágyai és döntései is szerepet kapnak a döntésekben. Az új tagállamokban a besorolás szintén a teljesítményen alapul, ami oda vezet, hogy a hátrányos helyzetű roma fiatalok alacsony mobilitási lehetőségekkel és magas iskolaelhagyási aránnyal rendelkező iskolákba terelődnek. A legtöbb vizsgált országban a besorolási rendszerek rugalmatlanok. Ha van is mozgás, az kevés kivételtől eltekintve lefelé történik. Az etnikai kisebbségi diákok szülei kevésbé alkalmasak arra, hogy a kiválasztás működését felfogják. Az egységes iskolák sikerei a korai besoro-

lás elkerülésében (mint a német és az angol példák mutatják) semlegesítik a diákok számára előre kijelölt karriereket. Néhány más példa azt mutatja, hogy a besorolást anélkül, hogy a teljes rendszer minőségét vagy hatékonyságát kockáztatnánk, el lehet halasztani a korai középfokú képzésből a későre (Dánia és Svédország). A svéd rendszer, más európai modellekkel összevetve, meglehetősen integrálónak tűnik, mivel az általános ismereteket preferálja a szakmai ismeretekkel szemben, még a gyakorlati orientáltságú iskolákban is.

A legtöbb országban a középiskolai képzés versengőbb lett az elmúlt években, és így a hozzáférés gyakran a szülők anyagi helyzetén múlik. A középiskolákban a vezető hatóságoknak és a tanácsoknak nagyobb szerepük van a tantervek, a tárgykörök, a követelmények stb. bizonyos sajátos igényeknek megfelelő kialakításában, mint az általános iskolában. Érdemes megjegyezni, hogy a középfokú oktatás hasonló hagyományaiból még földrajzilag és kulturálisan közeli országokban is különböző minták alakultak ki. A klasszikus német gimnázium hatással volt mind a jelentős különbségtételt lehetővé tevő dán modellre, mind az integrációt alapelveként védő svédre. A szakképzés gyakran nemcsak az oktatás zsákutcája, hanem a diszkriminációs gyakorlatok színtere is, amelyekkel az etnikai kisebbségi fiatalok szembesülnek. Néhány országban, amelyek nem is a legrosszabb munkanélküliségi rátákkal rendelkeznek a fejlett európai gazdaságok között, nagyon nehéz szakmai gyakorlati helyet találni (Dánia, Franciaország). A diákoknak saját maguknak kell alkalmas helyet keresniük, ami a megfelelő társadalmi kapcsolatok híján nehéz feladat, és nyílt vagy burkolt diszkriminációnak te-

heti ki a diákokat. Másképpen fogalmazva: a szakképzésben az etnikai kisebbségi fiatalokat olyan hatások érik, amelyek nemcsak hátrányait sokszorozzák meg, hanem amelyek miatt karrierjük elején a fölöslegesség érzetével is találkozhatnak.

2.3. A sokszínűség kihívásai az iskolai gyakorlatokban

Az iskolák olyan tereket képeznek, amelyekben a tanítás és a tanulás napi gyakorlata a társadalmi különbségeket is érinti, és így a diákokat és szüleiket az elfogadható és elfogadhatatlan társadalmi klasszifikációk módjairól is orientálják. A tanterv, az értékelés, a pedagógiai eszközök és a gyermekek csoportosítása az osztályok között mind szerepet játszanak azokban a gyakorlatokban, amelyek az iskolai sokszínűséget alakítják. Bár e kutatás az alapoktatást vizsgálja, jól dokumentált, hogy az általános iskolák viszonyulása a kulturális sokszínűséghez összekapcsolódik az óvodai és a bölcsődei ellátások helyzetével és hozzáférhetőségével. Az iskolát megelőző gyermekgondozási intézmények a jellemző család-, nő- és jóléti politikák miatt változatosak Európában. Általánosan elmondható azonban, hogy ezen intézmények gyakran kevésbé hozzáférhetőek az etnikai kisebbségek számára, mint a többségi családoknak. A helyzetért a fizetési kötelezettségek, a fizikai távolság, a szülők és a vezetés közötti kölcsönös bizalmatlanság a felelősek.

Az EDUMGIROM projekt valamennyi országában megfigyelhető volt az etnikai kisebbségi és a migráns népesség koncentrációja egyes körzetekben, iskolatípusokban és osztályokban. E csoportok megfogható jelenléte gyakran kívánja

meg előkészítő és speciális osztályok/órák létrehozását a nyelvi és a kompetenciafejlesztés terén. A különleges nevelési igényekre épülő oktatás nem jelent gondot, ha párhuzamos vagy választható formában működik, és a képzés fő áramába való bekapcsolódáshoz vezet. De ezek az osztályok gyakran váltak állandó, a szegregációhoz vezető, azt erősítő képződményekké. Ezenkívül minden országban speciális osztályok szolgálnak a fogyatékos gyermekek nevelésére. Különböző vizsgálatok szerint az ilyen osztályokban nagy a kisebbségek aránya; a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos gyermekek csoportját összevonják azokkal, akik tanulási vagy magatartási nehézségekkel küzdenek, így az etnikai kisebbségi gyermekek felülreprezentáltak lesznek az utóbbiak között (Harry and Klingner 2005; Huttova, McDonald, and Harper 2008). Az etnikai és más megosztottságoknak megfelelően egyenlőtlenül elosztott kulturális kompetenciák így bebetonozódnak a képességek és a fogyatékoságok társadalmi kategóriáiba, elrejtve a megosztás gyakran etnikai voltát. Az új tagállamokban a sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek kategóriája olyan gyakorlatot jelent, amelyben a roma diákokat elkülönítik, számos esetben egyértelműen diszkriminatív módon. A sajátos nevelési igényű gyerekeknek ajánlott elkülönített oktatás a szegregáció legfőbb formájává válik. Az SNI kategorizálásra vonatkozó statisztikák önmagukban elegendők lennének az intézményi szegregáció hatásának bizonyítására, de összetett kutatási eredmények is kimutatják a hibáztatható gyakorlatokat (Kende and Neményi 2006). A diákok vizsgálata az SNI-státusra jelölésben gyakran hozzáértés és korrektség nélkül történik, vagy ha jó szándékú is, a több-

ségi társadalom által elfogadott képességeket és jártasságokat vizsgálja. A roma szülők gyakran elfogadják az SNI-osztályt a gyermekek biztonságos környezetéért, de Magyarországon beszámoltak már a besorolási döntést kétségbe vonókról is, akik elindultak az elismerés felé vezető úton. A különleges iskolák kiegészítő forrásokat kapnak, ami az SNI-diákok felvételét ösztönzi (Magyarország, Szlovákia, Románia). Magyarországon, a közelmúltban meghozott döntések eredményeként az SNI-diákokat nem lehet speciális iskolákba terelni, de iskolán belüli integrációjuk a rendes osztályokba mindeddig nem sikerült, kimaradásukhoz vagy lemaradásukhoz vezetett. Ezen túl 2007 novemberében az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében úgy döntött, hogy a roma diákok szegregációja speciális iskolákba jogtalan diszkrimináció, ezzel a Közép- és Kelet-Európában elterjedt gyakorlatra utalva, amely e roma gyermekeket értelmi képességeiktől függetlenül tanulási nehézségekkel küzdők számára kialakított, speciális iskolákba sorolta.⁵

A vegyes társadalmi összetételű iskolákban a nyelvismeret számít kulcskompetenciának (pl. Csehországban valamennyi bevándorlót SNI-ként sorolnak be). Általában szólva, az adott ország domináns nyelvének ismerete az alkalmazkodás és az asszimiláció eszközeinek minőségül (ez különösen erős Dániában). Az etnikai kisebbségek vagy egyes migráns csoportok adott országban való tartózkodásának hosszától függetlenül a valódi két tannyelvű oktatás ritka (Huttova, McDonald, and Harper 2008). Egyes or-

szágokban kisebbségi nyelvű osztályokat szerveznek azzal a feltételezéssel, hogy a migránsok visszatérnek saját hazájukba (Németország). A kisebbségi nyelvű oktatás engedélyezett vagy támogatott számos nemzetiségnek Közép- vagy Kelet-Európában, de a roma etnikum nem élvez hasonló jogosultságokat. Saját erőforrások hiányában nem tudnak hasonló iskolákat alapítani vagy fenntartani (Csehország, Szlovákia, Magyarország). A két tannyelvű oktatás rossz minősége hátrányosan hat az iskolai teljesítményre: a kétnyelvű diákok rosszul teljesítenek az alsóbb középfokú képzésben, a legnagyobb mértékben ez a természettudományos tárgyaknál figyelhető meg (Dánia), bár ez az eredmény nem magyarázható egyetlen okkal. Az adott etnikai csoport társadalmi státusa és helyzete is olyan faktor, amelyet figyelembe kell venni akkor, amikor a középfokú oktatásban az alapfokúnál láthatóbb tényezőket keresünk.

Nem újdonság, hogy számos európai oktatási rendszerben a hagyományos pedagógia és értékelés a tárgyi tudást preferálja a kreatív képességekkel és készséggel szemben. A tárgyi tudást a többség kulturális szűrőin keresztül építi és tárolja a társadalom. Így a „fehér elfogultság” érzékelhető a számonkérésben (Egyesült Királyság). A tanterv kulcsfontosságú tényezői mellett az iskolai szünetek kijelölése, az öltözködési szabályok és az ételválaszték is zavaró lehet a kisebbségi diákoknak. Ennek következménye az iskola és az etnikai kisebbségi szülők és diákok között gyakran kialakuló bizalmatlanság. A bizalmatlanság meg-

5 A D.H. és mások v. Cseh Köztársaság néven ismer esetet a Roma Jogok Európai Központja kezdeményezte, miután 1999-ben sikertelenül tett panaszt a képviselt 18 osztravai gyermek ügyében. (Az eset részleteiről és az ítéletről lásd: The European Court of Human Rights 2007.)

erősíti a tanárok sztereotípiáit a „fegyelmezetlen” és „alacsony teljesítményű” kisebbségi diákokról. Az ellentétek különösen kiéleződnek a nagyrészt a többségből származó tanárok és a fiatal kisebbségi fiú diákok között (Egyesült Királyság, Dánia). Az etnikai kisebbségi fiúk koncentrációja bizonyos osztályokban és iskolákban a „fehér menekülés” eredménye és jelzője is (Franciaország, Egyesült Királyság). Németországban a muszlim fiúkat tekintik a legproblémásabbnak, ellenséges magatartásuk, nyelvezetük és kultúrájuk miatt. Másról a karibi térségből származó fiúk betonozzák be a faji kategóriákat, és a kisebbségen belüli kisebbséggé válnak (Egyesült Királyság).

A diákok értékelése is rossz hatással lehet a kisebbségekre, nemcsak közvetlen módon a hozzájuk való ellenséges viszonyulás miatt, hanem amiatt is, hogy az etnikai kisebbségi fiatalokkal szembeni alacsonyabb elvárások gyakran válnak önbeteljesítő jóslattá. Az etnikai kisebbségi szülők valamint a tanárok és iskolai vezetők közti zaklatott viszonyok miatt a hiányzások gyakoribbak e csoportoknál. Az Egyesült Királyságban a hiányzási ráták az egyes kisebbségeken belül is eltérő mértéket mutatnak, mindig magasak viszont a roma többségű iskolákban az új tagállamokban (Magyarország, Románia).

A sokszínűség kihívásaira reagálva az iskolák speciális kurzusokat vezetnek be a kulturális különbségek kiegyenlítésére, amelyek célja a diákokat demokratikus gondolkodásra és viselkedésre nevelni a nyugati mintáknak megfelelően (Dánia, Németország). Amikor az etnikai, kulturális és vallási különbségeket elismerni látszanak az iskolákban, a leggyakrabban a multikulturalizmusnak egy olyan leegy-

szerűsített változatával dolgoznak, amely a domináns nemzetet helyezi a középpontba, és körülötte színes karneválként jelennek meg a különböző kisebbségek (Egyesült Királyság). A német multikulturalizmus-viták a pedagógia statikus kultúramegközelítését hibáztatják, amely a nyugati felsőbbség tudatával is összefonódva figyelmen kívül hagyja a konfliktust és a kultúra hibrid formációit. A legtöbb országban jelen vannak a diszkriminációellenes szabályozásnak megfelelően akaró elemek, de a tanárok gyakran nem felkészültek, különösen nem felkészültek az iskolaellenes magatartást tanúsító fiúk ellenállásának kezelésére. A tervek között mindenhol szerepel a tanárképzésben a nyelvtanítás bevezetése, valamint a migráns vagy kisebbségi származású tanárok erősebb bevonása. Ez utóbbi azonban akadályokba ütközik a semlegesség követelményei miatt az állások betöltésénél. Számos integrációs program alkalmazásának korlátot szab az önkéntesség, továbbá az a tény, hogy a fenntartó nem biztosítja hozzájuk a pénzügyi vagy a szervezési feltételeket.

Az EDUMIGROM-háttérjelentések bemutatják, hogy befogadásra épülő pedagógiai innovációk bevezetése a kisebbségi tanulók oktatásában függ a multikulturalizmus megértésének és elfogadásának tágabb politikai kereteitől, a pedagógiai megújulás fontosságától és finanszírozásától. A multikulturális oktatás legújabb kísérletei nemcsak más kultúrák megismerését szorgalmazzák, hanem az elnyomás és a rasszizmus természetéről szóló tudás elsajátítását is (Egyesült Királyság). Az interkulturális oktatás a liberális nyugati hagyomány kulturális hegemoniáját is vitatja (Nagata 2004; UNESCO 2006; Bleszynska 2008; Huttova, McDonald, and Harper 2008).

A Svédországban 1995-ben bevezetett multikulturális modell magában foglalja a diákok számára nem kötelező, de az iskolák számára előírt anyanyelvi oktatást, a diákok késői szétválasztását a középiskolai oktatási formák (gimnázium, szakképzés) között, valamint a különböző oktatási útvonalak közötti mozgás lehetőségét. A két tannyelvű oktatást 2007-ben Dániában is jogként ismerték el. Azóta a kétnyelvű oktatás céljáról szólnak a viták (nyelvtudás az életnek vagy az iskolának) és a befogató oktatás kísérleti iskoláiról (az ún. koppenhágai modell). Az Egyesült Királyságban proaktív diszkriminációellenes és egyenlőségi politikát vezettek be állami alapok és programok kialakításával, amelyek kifejezetten a társadalmi kirekesztés ellen jöttek létre. Ennek kiegészítése az egyénre szabott, szükségletekre épülő és a nyelvtanítással kombinált kisebbségi oktatási forma.

A nemzetközi, de nemzeti szinten végrehajtott Roma Integráció Évtizede Program keretében az új tagállamokat arra biztatják, hogy vegyék komolyan az állam oktatási kötelezettségeit. Romániában a beiskolázásért, a speciális támogatásért és a nyelvtanításért felelős roma oktatási felügyelőket és mediátorokat alkalmaznak. A jelentős roma népességű integrált iskolák támogatására létrehozott programról szóló első beszámolókat Magyarországon. Ugyanakkor a rendszerben maradtak egyes, a forrásmegosztáshoz kapcsolódó visszaszórások is. Az integrációs programok megvalósítása gyakran hárul a bizonytalan finanszírozású NGO-kra. Mindenki nagy reményekkel nézett az európai strukturális alapok által biztosított lehetőségekre, figyelemre méltó azonban, hogy a közel-

múlt nagy PHARE-projektjei nem jártak jelentős hatással, vagy csak töredékekben. Amellett is szólnak érvek, hogy az etnikai kisebbségi fiatalok anyagi támogatása a középfokú oktatásban hatékony lehet az egyes iskolatípusokra való csoportalkalmatlanság stigmájának megszüntetésében (Románai, Magyarország). Összefoglalva, több integrációs célzatú oktatási modell létezik, hatásukat azonban nagyobb bizonyossággal csak később lehet megállapítani.

Ezzel egy időben a nyugati emberi jogi aggályok és a kulturális autonómia közötti összeütközések a közösségek elkülönüléséhez vezethetnek. A hátsó udvarokban működő mecsetek és a magán nyelviskolák a többségi társadalomban gyanút keltenek. Az etnikai kisebbségek középosztálya számára alapított magániskolák kevésbé ellenséges úton, de a multietnikus oktatás szeparált megoldását hirdetik (németországi törökök). Romániában a kisebbségi vezetők elégedetlensége az oktatási szolgáltatásokkal arra készítette őket, hogy lobbizással és szervezéssel hozzanak létre olyan iskolákat, amelyek tiszteletben tartják identitásukat és kultúrájukat, és elvetik a többségi előítéleteket. A romaintegráció megítélését bonyolítja a többségi társadalom és egy elismert történelmi kisebbség (magyarok) viszonyának modellje és ennek hatásai. Problémákhoz vezet, ha a roma kisebbségi oktatást egy olyan nemzetiségről modellezzük, amely a saját nyelvének és kultúrájának fenntartását többek között az oktatáson keresztül éri el. A statisztikák azt mutatják, hogy az elkülönülten működő kisebbségi oktatásban a szülők és a tanulók kevesebb feszültséggel találkoznak, de gyakran alacsonyabb teljesítményt nyújtanak.

2.4. Eltérő iskolai eredmények tágabb társadalmi olvasatai

A társadalomtudományok és az oktatáspolitikai vizsgálatának irodalma számtalanszor említi, hogy az iskolai rendszer, bármennyire is törekszik az igazságosságra, vagy legalábbis a nem fair megkülönböztetés csökkentésére, gyakran reprodukálja a társadalmi egyenlőtlenségeket.⁶ Még az erősen szabályozott és szigorúan strukturált oktatási rendszerekben is vannak belső mechanizmusok a különbségtételre (pl. a magasabb társadalmi osztályoknak nyújtott különórák a francia rendszerben). A gazdagabb vagy magasabb státusú családok egyszerűen több előnyt tudják élvezni az oktatási szolgáltatásoknak, mint a társadalmi hierarchia alacsonyabb szintjén levők. Más szavakkal: a társadalmilag és etnikailag semleges szolgáltatások a hátrányos helyzetű csoportokat, az etnikai kisebbségeket is beleértve, negatívan érintetik. A jómódúak pedig megtalálják a módját, hogy a rendszert a saját igényeikhez igazítsák, még ha korlátozottak is a lehetőségeik (Huttova, McDonald, and Harper 2008).

Az EDUMIGROM-háttérjelentések más kutatásokkal együtt bizonyítják, hogy az etnikai kisebbségi fiatalok tanulmányi teljesítménye jóval az átlag alatt marad. A részletek vizsgálata ugyanakkor belső variációkat mutat. A statisztikák szerint a másod- és harmadik generációs bevándorlók jelentős fejlődést mutatnak a régi tagállamokban (Egyesült Királyság, Svédország), bár néhány kisebbségi csoport negatív példaként tűnik ki (a karibiak és a pakisztániak az Egyesült Király-

ságban, a szomáliaiak Dániában). Más országokban az 1970-es évek munkavállalói migránsainak leszármazottai rosszabbul teljesítenek, mint az új bevándorlók gyermekei (Németország). Tehát az etnikai különbség olykor a jó teljesítménnyel és a fokozottabb tanulási motivációval, máskor a rosszabb teljesítménnyel és az iskolához való ellenséges viszonyulással függ össze (Egyesült Királyság). A felsőoktatásba kerülésnél néhány etnikai kisebbség jobban teljesít, mint a többség, mások rosszabbul (Franciaország). A régi tagállamokban látható egy hierarchia, amikor a teljesítménymutatókat vizsgáljuk: valamennyi etnikai csoport közül a romák nyernek legkevesebbet az oktatási rendszerben.

Amikor az etnikum vagy a nemzetiség szerepét vizsgáljuk a többi társadalmi különbséghez képest, az iskolai teljesítmény adatainak értelmezése még összetettebb lesz. Az EDUMIGROM projekt minden országában az oktatáskutatás újra és újra megállapítja, hogy az etnikai csoportok közti teljesítményi különbségek összefonódnak az osztálykülönbségekkel. A legszegényebb etnikai csoportoknál mutatkozik a legalacsonyabb iskolai teljesítmény, amely kiemeli, hogy a társadalmi osztály az erősebb faktor a tanulási eredmények befolyásolásában. Ezzel együtt adott társadalmi osztályon belül a kisebbségiek gyakran jobban teljesítenek, míg néhány etnikai csoport kifejezetten felülírja az osztályegyenlőtlenséget (az Egyesült Királyságban az indiaiak és a kínaiak). Néhány országban a gyermekek motivációjára gyakorolt közvetlen családi hatás csökkent, de a társadalmi-gazdasági helyzet közvetett befolyása

6 Az oktatásban fellelhető egyenlőtlenségek etnikai/faji dimenziójáról szóló friss szakirodalom áttekintéséért lásd: Brind, Harper, and Moore 2008.

nőtt az elmúlt évtizedekben (Franciaország). Máshol úgy tartják, hogy a szülők kulturális tőkéje és képzettségi szintje csak hozzáad az osztálybeli különbségekhez (Csehország). Azokban az országokban, ahol a társadalmi és az etnikai egyenlőtlenségek rendszerei átmetszik egymást, a nem, az etnikum és a társadalmi-gazdasági háttér hatásai különböző kombinációkban mutatkoznak meg az iskolai teljesítmény egyenlőtlenségeiben. Például a fiúk általában feltűnően rosszabbul teljesítenek, mint a lányok. Az alsóbb osztálybeli fehér fiúk a legrosszabbul teljesítők, és így kiemelt csoportot képeznek az iskolapolitika számára. De a társadalmi osztály megfordíthatja a nemi tendenciákat: a magasabb státusú fiúk jobban teljesítenek, mint az alacsony státusú lányok. Romániában az etnikum és a nemi különbségek találkozásánál a roma lányok magasabb arányban hagyják el az iskolát, mint a fiúk. Ezt a különbségtételt bonyolítja a városi/vidéki választóvonal: a vidéki közösségekben jelentősen alacsonyabb szintű iskolai szolgáltatásokat kínálnak a tanulóknak, akik között a romák több régióban felülreprezentáltak.

Az iskolaelhagyás, lemorzsolódás egyes diákok – vagy még inkább szüleik – azon döntését jelzi, hogy ideiglenesen vagy teljesen eltűnnek az oktatásból a tankötelezettség ideje alatt. Az oktatáskutatás számára közismert tény, hogy az iskolai jelenlét minőségi oktatás hiányában nem adja a tanulás, a méltóság és a becsvágy érzését. Sok esetben maguk az iskolák alakítják úgy a körülményeket, hogy azok kiszorítják a hátrányos helyzetű vagy alulteljesítő diákokat. Az oktatás minősége és az iskolai légkör a leggyakrabban említett megfogható oka a részvételnek vagy a kimaradásnak (Hövels,

Rademacker, and Westhoff 1999; Huskin 2007; Huttova, McDonald, and Harper 2008). Az új tagállamokban különböző vizsgálatok mutatták ki, hogy a roma gyermekek korai elkedvetlenítése csökkentti önbecsülésüket, ami önkizáráshoz, lógáshoz és kimaradáshoz vezet (OSI EUMAP 2007). Magyarországon egy kisebb vizsgálat fényt derített arra, hogy a romák körében az évismétlés előfordulása a többségiekének ötszöröse. Szlovákiában végzett kutatások azt jelzik, hogy a romák harmincszor nagyobb eséllyel maradnak ki, és 14-szer nagyobb eséllyel ismételnék osztályt, mint a többséghez tartozó, hasonló korú társaik. Romániában a nyolcadik osztály utáni kimaradás jóval nagyobb a romák között, mint a többségnél (Crighton, Budiene, and Dedze 2005). Az EDUMIGROM kutatási projekt valamennyi országában a kimaradás jóval gyakoribb az alacsony státusú és szegregált, az etnikai kisebbségekkel felülreprezentált iskolákban, mint a jobb minőségű oktatási egységekben, amelyek etnikailag kiegyenlítettek, vagy a többség által domináltak. Ahogy a statisztikák mutatják, a kisebbségi diákok a középfokú oktatásból is nagyobb eséllyel hullanak ki, mint többségi társaik (Eurydice Network 2004).

A 2006-os PISA-felmérés hasznos adatokkal és magyarázatokkal szolgál az iskolai teljesítményben mutatkozó eltérések főbb területein. Ahogy fent is kimutattuk, egyértelmű, hogy az intézményi besorolás szoros kapcsolatban van a szülők társadalmi-gazdasági háttérének befolyásával a diák teljesítményére. Ezen túl azt is bemutattuk, hogy azokban az iskolákban, ahol valamennyi tárgyban a képességeknek megfelelően válogatják a diákokat, az összesített tanulmányi teljesítmény az átlag alatt marad. A felmérés

magyarázatot ad az EDUMIGROM projekt egyes országaiban fennálló, iskolák közti tanulmányeredmény-különbségekre is. Németországban, Csehországban és Magyarországon az iskolák közötti eltérés jóval nagyobb, mint az OECD-átlag. Az általunk vizsgált országok közül Magyarország és Franciaország az, ahol a diákok háttere a legjelentősebb tényezője az oktatási teljesítmény változásainak (OECD 2007, p. 34).

2.5. Általános trendek

Valamennyi vizsgált országban a második világháború után az oktatás általános demokratizálódása ment végbe, amely lehetővé tett egy jelentős felfelé történő mobilitást, és egy adott szintű iskoláztatást mindenki számára elérhetővé tett. Ez a demokratizálódási folyamat ugyanakkor együtt járt új és nehezen megfogható különbségek kifejlődésével az iskoláztatás által hozzáférhetővé tett javak területén. A különbségek részben a választási lehetőségek gyarapodásából származnak, ami pozitív és negatív tova gyűrűző hatásokkal is jár. A 2006-os PISA-vizsgálat eredményei szerint azok az iskolák, amelyek valamilyen szempontból versenyhelyzetben vannak, jobb tanulmányi eredményeket produkálnak, mint a verseny alól kivontak. Ugyanakkor a több választási lehetőség olyan csoportok akaratlan elkülönüléséhez és szegregációjához vezethet, amelyek viszonylag kevesebb eséllyel vesznek részt a versenyben a strukturális helyzetük miatt (OECD 2007, p. 7). A verseny tehetőséges résztvevői nagyobb előnyt nyerhetnek az iskolák növekvő teljesítményéből, amíg a többiek a rendszer azon szegmensébe kerülnek, ahol a nehezítés, a harag és az alacsony elvárások határozzák

meg a szolgáltatások felhasználóinak helyzetét és eredményeit.

A vizsgált országokban mindenhol megfigyelhető, hogy a kevésbé és jobban kívánatos iskolák hierarchiája rögzült, és a gyermekek besorolása és elhelyezése ezen iskolákba szintén szabályozott mintákat követ. Bár az etnikailag megosztott társadalmak nagy különbségeket mutatnak az integrációs vagy konfliktuspotenciáljukban, általában elmondható, hogy az etnikai kisebbségek, vagy legalábbis jelentős csoportjaik válnak az iskolában rosszul teljesítőkké. Szintén jellemző, hogy az iskolai rendszer alsóbb szintjeihez van csak hozzáférésük, ami korlátozza az egész életen át tartó tanulásukat. Szélsőségesebb esetekben a „középosztályi vagy fehér menekülés” már folyamatban van, vagy éppenséggel be is fejeződött, ami az oktatási szegregáció kialakulásához vagy megerősödéséhez vezet. A szülők és a diákok reakciói gyakran vezetnek az elkerülés vagy a nehezítés mintázataihoz, aminek tipikus következménye az akaratlan etnikai szegregáció, valamint a tanárok és a diákok közötti feszültségek kialakulása. (Hutto, McDonald, and Harper 2008)

Az oktatásbeli igazságtalanságokról folyó vitákban felmerül az oktatási rendszer jelentősége a diszkriminációt erősítő tényezők között (elsősorban Franciaországban). Gyakran hangoztatott érv, hogy az iskolai szegregáció külső strukturális kényszerek következménye, mint a vagyonbeli, lakhatási és munkaerő-piaci megosztottság növekedése. Az etnikai különbségek eltérő percepciói tapasztalhatóak a minőségi oktatáshoz való hozzáférés különbségeinek magyarázataiban. Észlelhető az iskolai problémák (erőszak, tisztelet hiánya) etnikai terminusokban való magyarázata, de az etnikai alapú

diszkrimináció létének tagadásával ugyanúgy találkozni lehet. Míg az etnikum láthatatlansága az oktatáspolitikában sok helyen egyértelmű, addig jelenléte, „láthatósága” a rendről, a biztonságról, a rendszetről, a munkavállalásról szóló vitákban magától értetődő. Léteznek ugyan általános politikai törekvések a szegregáció megszüntetésére, sőt egyesek a többségi társadalom bevonását is hangsúlyozzák ennek megvalósításába, az ezekből az elvekből következő konkrét feladatokról azonban sokkal kevesebb szó van, mint az interkulturális tan-

tervek bevezetése és az osztálytermi kultúra megváltoztatása (osztálylétszám csökkentése, több tanár, egész napi oktatás stb.). Pedig az iskolai eredmények és a tágabb tanulási környezet közötti kapcsolat tanulmányozása gazdagíthatja az oktatási egyenlőtlenségek megértését. Ugyanakkor az egyenlőtlenség minden jelentős strukturális okának kivonásával az iskola falai közül a vitát eltérítjük az iskolán belüli élet, az oktatási gyakorlatok és a gyermekek kötelező oktatási útvonalakra való terelése jelentőségének elismerésétől.

Irodalom

- Bleszynska, Krystyna M. 2008. 'Constructing Intercultural Education.' *Intercultural Education*, Vol. 19, No. 6, pp. 537–545.
- Brind, Tom, Caroline Harper, and Karen Moore. 2008. *Education for Migrant, Minority, and Marginalised Children in Europe*. New York: OSI ESP.
- Crighton, Johanna, Virginija Budiene, and Indra Dedze. 2005. *School Drop-out and its Consequences: The Disadvantaged, the Diseffected, the Disappeared*, Budapest: OSI.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eurydice Network. 2004. 'Evaluation of Schools Providing Compulsory Education in Europe.' Brussels: Eurydice European Unit, DG Education and Culture.
- European Commission. 2008. 'Green Paper on Migration & Mobility: Challenges and Opportunities for EU Education Systems.' *Communication COM (2008)0423*.
- European Commission – Eurostat. 2008. *The Social Situation in the European Union 2007: Social Cohesion through Equal Opportunities*. Brussels: European Commission – Eurostat.
- Fraser, Nancy. 1997. 'From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Postsocialist" Age?' In: Nancy Fraser: *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York & London: Routledge, pp. 11–40.
- Gullestad, Marianne. 1991. 'The Scandinavian Version of Egalitarian Individualism.' *Ethnologia Scandinavica*, Vol. 21, pp. 3–19.
- Hövels, Ben, Hermann Rademacker, and Guy Westhoff (eds.). 1999. *Early School-leaving, Qualifications and Youth Unemployment*. Delft: Eburon Academic Publisher.
- Huskins, John. 2007. *Priority steps to Inclusion*. Bristol: JH Edition.

- Huttova, Jana, Christina McDonald, and Caroline Harper. 2008. *Making the Mark?: An Overview of Current Challenges in the Education for Migrant, Minority, and Marginalised Children in Europe*. New York: OSI ESP.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Nagata, Adair L. 2004. 'Promoting Self-Reflexivity in Intercultural Education.' *Journal of Intercultural Communication*, No.8, pp. 139–167.
- OECD. 2006. *Where Immigrant Students Succeed. A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD. 2007. *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: OECD.
- OECD. 2008. *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Offe, Claus. 2004. *Social Protection in a Supranational Context. European Integration and the Fates of the „European Social Model“*. Berlin: Humboldt University
- OSI EUMAP. 2007. 'Overview'. In: *Equal Access to Quality Education for Roma. Vol. 2*. (eds.: Penelope Farrar, Katy Negrin et al.). Budapest: OSI, pp. 17–72.
- Parekh, Bhikhu. 2006. *Rethinking Multiculturalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Phillips, Anne. 2007. *Multiculturalism without Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Sen, Amartya. 2006. *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. New York: WW Norton and Company.
- UNESCO (2006): *Guidelines on Intercultural Education*. Paris: UNESCO

FEISCHMIDT MARGIT*

Az integráció sikerei és kudarcai a magyarországi oktatásban

E tanulmány¹ két magyarországi település, azon belül is négy iskola példáján azt mutatja be, hogy a problémák elkerülése, tabusítása az iskola nyilvános terében, különösen abban az esetben, ha az rejtett formákban a lefokozás, az elkerülés és a konfliktusok kulturális reflexeivel párosul, miként segít létrehozni az elkülönítés új formáit, és fenntartani a megkülönböztetés legmélyebb mintázatait. Végül egy iskola példáján arra is rámutat, milyen feltételek mellett történik változás a tekintetben, hogy a kisebbségi gyerekek az iskolától tényleges esélyt kapjanak az önbecsülésre, a kisebbségi és többségi társaikhoz való kiegyensúlyozott viszonyulásra.

Azt a tényt már sokan rögzítették, hogy a magyarországi romák iskolázottsága messze alatta marad a magyar állampolgárok átlagának. Egy, az 1990-es évek első felében készült reprezentatív szociológiai kutatás eredményei azt mutatták, hogy míg a nem cigány lakosság 9,5 százalékanak van felsőfokú végzettsége, és 23,8 százalékanak érettségije, ugyanez a romák esetében 0,2, illetve 1,6 százalék. Az aluliskolázottság társadalmi és etnikai meghatározottságának összefüggéseiről még árnyaltabb képet fest az a 2000-ben végzett kutatás, amely a cigány családok nagy részére jellemző alacsony szociális státus és a gyermekeik rossz iskolai teljesítménye közötti szoros összefüggésre hívta fel a figyelmet. (Havas–Kemény–Liskó 2001). Más kutatások, amelyek az iskolai teljesítmények és kompetenciák felől közelítettek, mint például a PISA-felmérések, ugyancsak azt bizonyították, hogy rendkívül nagy Magyarországon a különbség a legjobban és a legrosszabbul

teljesítők között, illetve, hogy az iskola azoknál, akik hátrányos helyzetből indulnak, nem tud jelentékeny változást előidézni. Az OECD-országok közül egyetlenegyben sincsen a szülők végzettségének és szakmájának nagyobb hatása a gyerekek iskolai teljesítményére, mint Magyarországon. Tehát a magyar oktatási rendszer jelentős szerepet játszik a társadalmi hátrányok újratermelésében (Dupcsik–Molnár 2008).

A roma tanulók hátrányainak legtöbb vizsgálat által kimutatott oka a szegregáció, amit elsősorban iskolán kívüli strukturális viszonyok magyaráznak, de az oktatási rendszer bizonyos sajátosságai, mint pl. a szabad iskolaválasztás vagy a szelekció különféle formái felerősítenek. A kudarcoknak ezenkívül nehezebben megragadható „puha” okai is vannak, mint például a befogadó légkör hiánya, amely a cigány gyermekek számára megnehezíti a tanulási siker szempontjából nélkülözhetetlen pozitív identi-

* A szerző az MTA Kisebbségkutató Intézet és a Pécsi Tudományegyetem Kommunikáció és Médiatudomány Tanszékének oktatója.

1 A tanulmány két város négy iskolájában végzett kvalitatív kutatás eredményeire támaszkodik, bővebb kifejtése „Az integráció politikája és a különbségtétel túlélő formái a magyar iskolában” című tanulmányban található (Feischmidt–Vidra 2011).

tás kialakítását (Radó 1998). A roma gyerekek kitanulását a magasabb szintű iskolai szolgáltatásokból, és felülreprezentáltságát a kisegítő és speciális iskolákban már a hetvenes évektől kezdődően rögzítették kutatások (pl. Csanádi és Ladányi 1983, Loss 2000.). A szegregáció mértéke a rendszerváltás után nemhogy csökkent volna, hanem jelentős mértékben nőtt (1992-ben 192 vizsgált iskolából 31-ben voltak a roma gyerekek többségben, 2000-ben pontosan kétszer annyiban, vagyis 62 iskolában) (Havas–Kemény–Liskó 2002, p. 62)

Szalai Júlia egy közelmúltban megjelent írásában (Szalai 2010) a szegregáció okait és mechanizmusait három csoportba osztotta: 1. lakóhelyi szegregáció, illetve a roma/cigány népesség lakóhelyi tömörülése gettósodó aprófalvakba és városrészekbe – ami egyesek számára, kellő mobilizálható forrás birtokában felülírható, mások számára, akik ilyen forrásokkal nem rendelkeznek, determinatív 2. az oktatáspecifikus szelekció következménye, amely az iskolai eredményesség érdekében a jól és a rosszul teljesítőket különválasztja, amely rendszerben az utóbbi kategóriában mindig felülreprezentáltak a társadalom alsóbb szegmenseihez tartozók 3. a többségi elkülönülési szándék következménye, amelynek utólagos legitimálását az az érv szolgálja, miszerint sajátos kulturális hátterű gyerekek egymás társaságában jobban érzik magukat, sőt a pedagógusok által is jobban kezelhetők, mint vegyes csoportokban.

A roma gyerekek iskolai helyzetére vonatkozó kutatások és társadalomtudományi diagnózisok hatással voltak a ki-

sebbségekkel kapcsolatos oktatáspolitikai gondolkodásra. Egy, az oktatáskutatás, illetve általában a társadalomtudomány és az oktatáspolitikai közötti viszonyt vizsgáló tanulmányukban *Bajomi, Berényi és Neumann* (2010) meggyőző módon három korszakot különböztetnek meg a kisebbségekkel kapcsolatos oktatáspolitikákban az elmúlt húsz évben: egy esszencialista-kulturalista, egy multikulturális-emanzipatorikus és egy társadalmi integrációs korszakot. A rendszerváltás után közvetlenül jelentős hatások voltak azoknak a törekvéseknek, amelyek a szocializmus korabeli asszimilacionista politikát egy etnicizáló szemlélettel kívánták ellensúlyozni. Az ún. kisebbségi oktatáspolitikai egy időben jelent meg a kisebbségi önkormányzás gondolatával, az etnikai civil szerveződésekkel, amelyek között szemléletbeli és intézményi kapcsolódások egyaránt kialakultak. Meg is teremtették a törvényi feltételeit annak, hogy a kisebbségi közösségi iskolák létrejöhessenek, Magyarországon mégsem született meg a környező országok magyar kisebbségeihez hasonló autonóm kisebbségi iskolarendszer. A kisebbségi oktatás magyarországi rendszere a nyelvmegőrzést tekintette szinte kizárólagos feladatának, és miután a romák jelentős része nem kétnyelvű, vagyis nem beszéli egyik cigány nyelvet sem, társadalmi hátrányaik viszont annál erősebbek, a többi kulturális kérdéssel nem igazán tudtak mit kezdeni.²

A kilencvenes évek közepén felmerült ugyan egy másik kulturalista megközelítés, amely 1995 és 2002 között kormányzati szinten is reprezentálva volt, és a korábbi esszencialista megközelítés he-

2 A két kisebbségi oktatási rendszer összehasonlító elemzését adja Papp Z. Attila egy közelmúltban megjelent írásában (Papp Z. 2010).

lyett a kulturális jogok és az elismerés kérdései felől közelített a multikulturalitáshoz, egy időben kínálva a kisebbségi gyerekeknek a kisebbségi nyelv és kultúra, a többségieknek pedig a más kultúrák megismerésének e lehetőségét (Radó 1997, Forray 1998). A kultúra és az identitás kérdései azonban a 2000-as években teljességgel háttérbe szorultak, azzal együtt, hogy az oktatáspolitikai figyelmét szociológusok és közgazdászok a rossz iskolai teljesítményeknek a szegregációval való összefüggéseire, valamint a szegregáció szociális és területi összetevőjére irányították. A 2002 és 2010 között meghatározó integrációs szemlélet azt a normatív elképzelést követte, miszerint az iskola a társadalom spontán folyamaiba való állami beavatkozás médiuma lehet, amelyen keresztül a társadalmi és a térbeli szegregáció csökkentését lehet elérni. Konszenzus alakult ki arról, hogy szociális kategóriákkal fogják leírni a deszegregációs politika célcsoportját (hátrányos helyzetű) és halmozottan hátrányos helyzetű), vagyis egy „színvak” vagy „kulturális különbségekkel szemben indifferens” szemlélet mellett kötelezték el magukat. A deszegregációs politika mögött egy erőteljes és ebben az időszakban ugyancsak befolyásos szociológiai szemlélet húzódott meg. Ezt kezdetben kiegészítette, majd mindinkább felváltotta egy individualista szemlélet, amely a hátrányok egyéni kezelésére koncentrált a mentális képességek és kognitív kompetenciák szintjén, ami a pszichológia befolyását növelte meg az adott területen.

Az integrációs politika részeként, talán legerősebb pilléréként, 2002-ben az Oktatási Minisztérium létrehozta az Országos Oktatási Integrációs Hálózatot, amelynek célja a szegregáció felszámolása és az inkluzív pedagógia módszereinek

kidolgozása és meghonosítása volt. A cél érdekében elkerülhetetlennek tekintették a különböző társadalmi háttérrel és felkészültséggel rendelkező gyerekek együttnevelésének stabil megvalósítását, ennek során párbeszéd kialakítását a szülőkkel, multikulturális tartalmak beépítését a helyi tantervbe, és nem utolsósorban a tanárok speciális továbbképzési formákban való felkészítését erre a feladatra. A hálózatba, amelyet az oktatási rendszer egésze előretolt helyőrségének tekintettek, negyvenöt ún. oktatási integrációs bázisintézmény kapcsolódott be.

Kézdi-Surányi (2009) az Országos Integrációs Hálózat program hatásvizsgálatának alapján azt állítják, hogy a támogatási programban való részvétel során a többségi és a kisebbségi gyerekek iskolai teljesítménye egyaránt javult. Kimutatták a bázisiskolákban tanulók kicsivel jobb tanulmányi eredményeit, de enél is fontosabbnak tartották kiemelni, hogy a 30 integrációs bázisiskolára és 30 hasonló paraméterekkel rendelkező kontrolliskolára kiterjedő vizsgálatban bizonyítást nyert: a jobb társadalmi helyzetből származó gyerekek készségfejlődése az integráció által nem szenved hátrányt. (Ezzel cáfolni tudták azt a közvélekedésben hangadó véleményt, hogy a hátrányos helyzetű és kevésbé motivált gyerekekkel való együttnevelés rossz hatással volna a magasabb státusú és motiváltabb szülők gyerekeinek tanulási eredményeire.) A programban részt vevő diákok nem kognitív készségei, különös tekintettel az önértékelésükre, sokkal pozitívabb lett. A bázisiskolákba járó nem roma tanulóknak a romákról alkotott képe közelebb áll a romáknak a nem romákról alkotott képéhez, és kisebb társadalmi távolságot tartanak tőlük (*Kézdi-Surányi* 2009, p. 13.) Az integrált

oktatásban részt vevők jobb tanulási és szociális teljesítményeinek egyik kulcsa a pedagógusok nagyobb elkötelezettsége, új módszerek iránti fogékonysága az érintett iskolákban. „Az iskolai integráció minőségi oktatással kiegészülve lehet sikeres” – hangzik a kutatás egyik legfontosabb állítása, amit a következőkben bemutatandó kutatás eredményei is megerősítenek (Kézdi–Surányi 2009, p. 14).

Ugyanennek a programnak a hatását vizsgálta *Németh Szilvia* és *Papp Z. Attila* is, más módszerekkel és a megvalósításnak egy korai fázisában. Esettanulmányokra alapozva a program hiányosságaira hívták fel a figyelmet, úgymint: az integrációs program országos vezetői és helyi működtetői, illetve megvalósítói közötti hiányos kommunikációra, amely csak formális találkozásokra és beszámolókra korlátozódik, a bázisiskolák és a helyi önkormányzatok közötti egyeztetés hiányára, ami az oktatási integrációs program tartalmát és megvalósításának helyi következményeit illeti, valamint a stabilitás hiányára, ami azt jelenti, hogy a programon túl a célok nem épülnek be a rutinba, az intézményi kapcsolatok és hálózatok felbomlanak (Németh–Papp Z. 28–9). A két kutatás eredményeinek különbsége vitákat váltott ki a szakmában és a tágabb közéletben, pedig ez az elmentmondás nem a kutatásból, hanem a kutatót jelenség lényegéből származik. A következőkben legalábbis erre tudok rávilágítani egy olyan kutatás eredményei alapján, amelynek elsőrendű célja nem az integráció hatékonyságának vizsgálata, hanem a kisebbségi gyerekek és az iskola, illetve az oktatás viszonyának vizsgálata volt.

1. Szegregációs folyamatok (társadalmi és mentális) és a deszegregációs oktatáspolitikai küzdelme

Az EDUMIGROM-kutatás, amelynek eredményeit e tanulmányban az iskoláknak a kisebbségek integrációjához, de/ reszegregációjához való viszonyuk perspektívájából elemezzük, Magyarországon két középmezretű iparvárosra irányult (a városokat álnéven fogjuk említeni).³ A két településen ma 10 százalékos körüli a roma népesség aránya, akiknek jelentős része több hullámban költözött az iparosítás következtében a két városba, ahol a teljes körű foglalkoztatás és az infrastrukturális fejlesztés előnyeiből ők is részesültek. A 70-es, 80-as évek során ennek következtében jelentős mobilitási folyamat indult meg a körökben, ami ugyanakkor társadalmi és kulturális asszimilációval is járt. A két ipari centrum munkahelyein és lakótelepein korábban nem látott etnikai keveredés vette kezdetét, főként az ország délnyugati részében található településen a beás közösségekből és a környező falvakból származó „magyar” bányászok között. Ez a folyamat minimum megtorpant, sok értelemben egyenesen megfordult a rendszerváltás után, annak következtében, hogy bezártak, megszűntek azok a bányák, illetve nagyüzemek, amelyek a települések szinte kizárólagos foglalkoztatói voltak. Az elszegényedés fontos következménye volt a lakáspiac átszerveződése, a lakóhelyi szegregáció kialakulása, benne olyan városi gettók megjelenése, amelyek a szegénységnek részben etnikai arculatot adtak. A munkanélküliség által létreho-

3 Erről két esettanulmány számolt be, az egyik kvantitatív (Messing, Neményi, Szalai 2010) a másik kvalitatív adatokra épülve (Feischmidt, Messing, Neményi 2010).

zott versenyhelyzetben a vesztesek két kategóriája, a romák és a nem romák közötti társadalmi távolság, és az azt legitimáló kulturális különbségek növekedni kezdtek, sőt soha nem látott módon politizálódtak át. Az ugyancsak megingott helyzetüket fizikai és szimbolikus erőfőlényel kompenzálni kívánó, illetve bűnbakot kereső nem romák egy része, különösen Chemvárosban, a szélsőjobboldali pártok és réteggkulturák világában lelt vigaszra és magyarázatra.

Az oktatásirányítás mindkét városban az országos oktatáspolitikai elvekhez igyekezett igazodni, a megvalósítás komolysága és hatékonysága tekintetében azonban a két város és még inkább bizonyos iskolák között jelentős különbségek voltak/vannak. A beiskolázott gyerekek számának csökkenése mindkét településen iskola-összevonásokat tett szükségessé. Az intézmények megszüntetésekor és átalakításakor ugyanakkor a deszegregációt elősegítő adminisztratív intézkedéseket is igyekeztek életbe léptetni. Szénavárosban, amiként az önkormányzat által jegyzett, a tanoda vezetőinek bevonásával született Oktatási Esélyegyenlőségi Stratégia (2008) is rámutat, a lakóhelyi szegregáció következtében a társadalmilag deprivált gyerekek egy iskolában koncentráálódtak. Ezt a folyamatot iskola-összevonásokkal és beiskolázási körzetek átalakításával akarták megfordítani. Az átszervezések mögött ugyanakkor erőteljes költségvetési megfontolások is voltak. Az önkormányzat az oktatásra fordítandó kiadásokat csökkenteni kívánta, mi több, az évtizedekig iskolaként használt önkormányzati ingatlanok eladásából pluszbevételhez is akart jutni. Másfelől arra az állami normatívára is szüksége volt, amelyet a hátrányos helyzetű gyerekek megfelelő szétosztásától ugyancsak reméltek.

Chemvárosban az iskolapolitika városi szinten ugyancsak próbálta követni az országos iskolapolitika elveit, azon belül pedig megvalósítani a deszegregációt. Ezt azonban mindig – deklarált módon is – úgy tette, hogy másik szemével a többségi középosztály reakcióit figyelte. A közoktatási törvény előírásainak értelmében a beiskolázási körzeteket itt is elvileg úgy alakították át, hogy minden iskolába egyenlő arányban kerüljenek hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek. Kutatásunk azonban rámutatott, hogy ez nem valósult meg. Ennek egyik oka, hogy a gyereklétszám csökkenésének következtében állandóan olyan szabad helyek generálódnak az iskolákban, amelyekre beiskolázási körzeten kívüli gyerekeket is felvettek/felvesznek. A másik ok a hibás döntések sorozata volt, amikor az „etnikai gettóként” működő iskolát felszámolták. A M. úti „cigányiskola” bezárásakor az önkormányzat azt javasolta, hogy az odajáró gyerekeket a város különböző iskolái között osszák szét. Ez azonban a szülők, közvetve a városi közvélemény ellenállásába ütközött. Arra való hivatkozással, hogy a magyar szülők megijednek és elviszik gyermekeiket, az iskolák megtagadták a roma gyerekek befogadását. Ennek hatására az önkormányzat tulajdonképpen „beáldozta” a város egyik amúgy is alacsony presztízsű iskoláját, ahonnan a szülők egy része szintén „kimenekítette” gyermekét. Ráadásul az önkormányzat a fenti döntést úgy hozta meg, hogy semmilyen szinten nem egyeztettek az iskola vezetőségével, és nem hagytak időt arra, hogy az iskolák felkészüljenek a gyerekek fogadására. A kiválasztott iskola tanárai ezt a döntést büntetésként élték meg, és a hozzájuk érkező gyerekekkel ekként is viselkedtek. A „cigányiskola”

tanulóit – a többségi szülők megalégedésére – külön osztályokba helyezték, amelyeket fizikailag is elkülönítettek a többségi gyerekektől. Az integráció legfontosabb lépését tehát úgy valósították meg, hogy az inkább a szegregáció átalakulását és új formában való rögzülését, semmint annak megszűnését vonta maga után.

A tanárok többsége úgy értelmezte, hogy felsőbb utasítást kell végrehajtania. Nem kérdezték őket, nem konzultáltak velük, sőt még időt sem hagytak arra, hogy feldolgozzák a változásokat: *„Nem jöttek el és mondták meg egyenesen a dolgokat, hanem csak utasítottak és nekünk kellett ezt végrehajtani.”* *„Szerintem úgy csináljuk, mintha be lenne kötve a szemünk. Már rutinból csináljuk de...K: Ezt kell csinálni, ezt csináljuk, mert úgyis azt kell csinálni, amit akarnak a városban, teljesen mindegy. A gyerekek részéről nehéz.”* (Szénváros, tanári fókusz) A korábban általuk alig ismert, különböző hátrányokkal küzdő gyerekek tanítása már önmagában is nehéz feladat volt azon pedagógusok számára, akik a speciális és szegregált iskolák fenntartására épülő korábbi rendszer preferáltjai voltak. A hiányzó ismeretek és tapasztalatok miatti frusztráció csak fokozódott azáltal, hogy rögtön egy következő problémát is meg kellett oldaniuk: a „motiválatlannak” és „kezelhetetlennek” gondolt gyerekeket együtt kellett tanítani a „versenyképes” vagy legalábbis „kezelhető” diákokkal.

A tanári fókuszcsoporthozos interjúkban két jellemző vélemény fogalmazódott meg az együtt vagy külön oktatás dilemmájával kapcsolatban. Az egyik szerint a szegregáció mindenkinek jobb, mert a tapasztalat azt igazolja, hogy ha már meglévő osztályokat egyesítenek, ott az

integráló és az integrálandó diákok teljesítménye is romlik. Ezzel szemben mások azt gondolták, hogy az integráció szükséges, mégpedig abból a megfontolásból és/vagy tapasztalatból kiindulva, hogy csak cigány gyerekekből álló, vagy cigány többségű osztályokban „nem lehet tanítani”. Az integráció azonban csak akkor nem történik a többségi vagy „nem roma” gyerekek kárára, ha a roma gyerekeket szétszórják a település különböző iskolái között úgy, hogy egy kritikus aránynál sehol se legyenek többen (amit osztályonként 4–5 főben állapítottak meg). Abban minden álláspont képviselői egyetértettek, hogy az elszett integráció minden másnál rosszabb megoldás: *„A probléma, hogy nagyon hamar akarják, hogy megtörténjen ez a befogadás. Nincs meg az előkészítő rész, ami hosszú időt venne igénybe. Nem lehet az, hogy meghozunk, mondjuk tanév végén egy döntést, és szeptembertől, mindenki véleményét kizárva, elkezdjük.”* (Chemváros, tanári fókusz)

A pedagógusok bevonásának hiányosságaira az integráció bázisintézményeiben már egy korábbi kutatás nyomán felhívta a figyelmet Papp Z. Attila és Németh Szilvia. Ők úgy találták, hogy míg az intézményvezetők és a programfelelősök tájékozódtak az integrált oktatás megvalósulásáról, a pedagógusok többsége csekély információval rendelkezett. Még a továbbképzésen részt vettek egy része sem tudta – mivel sokféle továbbképzésen volt –, hogy melyik milyen céllal, tartalommal készült (Németh–Papp 21. o.). Németh és Papp beszélnek a „kényszervállalkozó iskolákról”, amelyek különböző projektekből vesznek részt, olykor nem kellően átgondolva, hogy melyik projektnek mi a célja. A bázisiskolák legtöbbször számos oktatási program

részese. Ugyanezzel a problémával szembeültünk Szénavárosban is, ahol az iskola-összevonás nyomán alulméretezett és rossz állapotban levő iskolaépületbe kényszerülve, az iskolavezetésnek minden pályázati lehetőséget meg kellett ragadnia és minden feltételt teljesítenie, hogy a tanítás körülményein javítani tudjanak.

2. A szegregáció magyarázata a többségi társadalom viszonyulását leképező tanári attitűdök szintjén

A fenn felsorolt körülmények és feltételek elsősorban az iskolák és a tanárok körében jellemzőnek talált motiválatlanság magyarázataul szolgálnak. A motiválatlanságnak azonban nemcsak oktatásszervezési okai voltak, hanem kifejezetten társadalmiak is. A vizsgált iskolákban az oktatáspolitikai által szorgalmazott deszegregáció ellenére létrejönnek a különbségtétel és az elkülönítés különböző formái. Ezek egyfelől többnyire az oktatásra különböző irányból nehezedő társadalmi elvárások, másfelől bizonyos oktatási tradíciók következményei. Elsősorban a mentális képességekből, a versenyképességből és a fegyelmelmezhetőségből származó kategóriákkal operálnak, és ezeknek megfelelő alcsoportokat működtetnek, amelyek direkt módon többnyire nem kapcsolódnak etnikai vagy más társadalmi kategóriákhoz. A szelekció azonban, amely elsődlegesen az oktatási munka hatékonyságát szolgálja, ha beépül egy etnikailag megosztott társadalomba, rejtett módon reprodukálja annak különbségeit. Nyilvános beszéd nincsen ugyan a „cigányságról”, sőt sok esetben mintha tudatosan lenne deetnicizálva a másság vagy a különbö-

zóság. „A cigányság nálunk nem számít” – ennél a mondatnál aligha hangzott el más gyakrabban az interjúink során. A félnyilvános vagy informális beszéd azonban működtet etnikai kategóriákat (akár abban az iskolában is, ahol a fenti nyilatkozat elhangzott). Sőt azokat az attitűdöket is életben tartja, amelyek ezekhez a kategóriákhoz a mindennapi gondolkodásban és viselkedésben kapcsolódnak. Az iskolán belüli különbségtétel etnicizáló hatásaira úgy tudunk rávilágítani, hogy a tanári diskurzusokat és az osztálytermi interakciókat vizsgáltuk. Ennek alapján három, a gyerekek másságával kapcsolatos diszkurzív stratégiát rekonstruáltunk, amelyek mindegyike a tanári munka bizonyos értelmezéseivel is összefügg.

Az első és legszélesebb körben elterjedt beszédmód szerint a gyerekek iskolához és tanuláshoz való viszonyát, rajta keresztül pedig életésélyeit a család, illetve a családok szociális környezete határozza meg. Egy nagyon általános megállapítás ez, lényegében így mondódik el az a szemlélet, amelynek strukturális következményeit minden felmérés igazolja. *„Tanulatlan cigány család gyerekének sorsa determinálva van”* – egy csoportinterjúban így fogalmazta meg egy tanár ennek a szemléletnek a lényegét. Az iskolának a családdal szemben nincsen esélye, ez esélyek hiánya azonban a felelősség hiányát is jelenti, a tanári munka leértékelése része a felelősség alól való önfelmentésnek. Valamilyen formában nagyon sok tanári interjúból visszaköszönt az az elképzelés, hogy az iskola tehetetlen vagy legalábbis sokkal kisebb hatással tud lenni a gyerekek iskolai karrierjére, mint az őket elindító család. Azt, hogy egy gyerekből mi lesz, sokkal inkább a családok szociális körülményei,

anyagi lehetőségei és az iskolához, tanulásához való viszonyt meghatározó „kultúrájuk” szabják meg, mint az iskola vagy a tanárok. A hiány vagy a deficit, amivel a „cigány gyerekeknek” meg kell küzdeniük, nem egyéni sajátosság, hanem kollektív jellemvonásként tételeződik. Az előbbi idézet bővebb szövegkörnyezete jól mutatja, hogy a „deficit” összefügg másfajta kulturális vagy egyenesen genetikai meghatározottsággal. Amikor a cigány gyerekeknek a nem cigányokhoz viszonyított rosszabb továbbtanulási eredményei lehetséges okainak értékelésére kértük a tanárokat, újra a családi háttér különbségeihez tértek vissza. Egyesek e különbségek kulturális eredete, mások egyértelműen a genetikai eredet mellett törték lándzsát (*...„hagyományok közötti különbség, kulturális különbség. Zs: El kell ismerni, a cigány vér, az cigány vér.”*) Később az interjút lezáró összefoglalásnál is kiemelik, a *„genetikai meghatározottság előbbre való, mint a baráti kör, mert az abból következik”*.

A kulturális és a biológiai érvelés nem különül el egymástól, hiszen akár ugyanaz a beszélő felváltva használja, beszédében oda-vissza csúszik a kettő között. Azért nem, mert a kettő funkciója ugyanaz, egy erősen hierarchizált viszonyt hivatott legitimálni, amelyben a kulturálisan és/vagy fajilag jelölt „cigány” strukturálisan alárendelt a jelöletlen „mi”-hez, tanárokhoz és tanítható, engedelmeskedő diákokhoz képest. A roma gyerekek máságát kulturális vagy egyenesen biológiai determinizmus keretei között értelmező diskurzus jól megfér a különbségvátság látszatával. Nagyon széles körben elterjedt, nagyon mélyen gyökerező szemléletről van szó, amellyel különösen a látzólag színvak iskolák tanárai körében találkozunk, akik hivatalosan „nem fog-

lalkoznak” tanítványaik etnikai hovatarozásával.

A lefokozás egyik legradikálisabb módja a cigány gyerekek „állatokként” való bemutatása, amely mögött érezhető ugyan a pedagógus döbbenete, amit számára kezelhetetlen jelenségek kiváltanak, de az is, hogy a diszkrépancia feloldására nem egy szociális érvelést, hanem a másság szubhumanizálását választja megoldásul: *„Úgy érzem, hogy ezek a gyerekek, lehet, hogy csúnyát mondok, de úgy nőnek fel, mint a vadállatok. Ki vannak a telepen, a S.-n, ki vannak csapva az utcára, a játszótérre. Ezeknek nincs, hogy alkalmazkodom valakihez... nem tudnak normális hangnemben beszélni, ordítanak, üvöltenek, a lába mindig a levegőben lóg. A szülőnek fogalma sincs róla, hol van a gyerekek. Ha sorozat van a tévében, hazamegy, azt csinál, amit akar. Nincs az a következetesség, igény, ami úgy gondolom, annak idején minden családban megvolt, hogy a szülő tudta, hol van a gyerek, tudta, mit csinál, rászólt. Ha mi elmondjuk a panaszainkat itt az iskolában, a szülő azt mondja, tudja, otthon is ezt csinálja.”* (tanár, Chemváros)

Találkoztunk azonban ettől eltérő viszonyulással is, ami arra int, hogy bizonyos faktorok együttese az iskolák és a tanárok erősebb motiváltságát eredményezi, azonos feltételek mellett is. A tanárok együttműködése az integrációs oktatáspolitikai szándékkal ott nagyobb, ahol az iskolának van múltja, gyakorlata és tapasztalata a hátrányos helyzetű gyerekek oktatásában, és még inkább, ahol ezt nem csupán kényszerként élik meg, hanem alakítható és alakítandó adottságként, ahol hagyománya van annak, hogy a diákok különös, sokszor bosszantó másságát az adott társadalmi és kulturális környezet részeként értelmezzék, és ekként kezel-

jék. És ahol, nem utolsósorban, van egy elkötelezett és karizmatikus vezető, aki a tantestületet stabilan ezen az úton tartja, aki így fogalmaz: *„...lehet kívülről megoldani, külső utasításokkal, hogy most integrálunk, szegregálunk, ezt csinálunk, azt csinálunk...ezt vagy belülről meg tudja egy tantestület valósítani, vagyis megtalálja azt a hangot, azt a saját maga által végigjárt utat, amivel tud változást hozni, vagy nem. Kívülről ez nem fog menni.”*

3. Az integráció lehetősége: társadalmi elkötelezettség és szakmai innováció

Egyik szénvárosi iskolánkban, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya meghaladja a nyolcvan százalékot, a romáké pedig az ötvenet, erre a helyzetre az iskolavezetés egy több évtizede vallott és a tanári munka mentalitásbeli alapjának elgondolt szociális elkötelezettséggel reagál. Az iskola társadalmi missziója a gyakorlatban a gyerekekkel való tanórán túli törődés, a szülőkkel való kommunikáció révén valósul meg, aminek alapján bizalmi viszony épült ki a mások által megvetett „gettó-társadalom” és az iskola között. Ebből a bizalomból fakad, hogy az iskola az esetek többségében a szülők támogatása mellett tud szembenézni azokkal a konfliktusokkal, amelyek egy nehezen motíválható, vagy részben egyenesen a szembenállásban érdekelt tanulói közegeből származnak. Ott, ahol a sajátos adottságokhoz való alkalmazkodás és a konfliktusokkal való szembenézés szakmai, pedagógiai innovativitással párosul, a tanítási folyamat minden szereplője – diák, tanár és szülő – motiváltabb lesz. Ennek pedig akkor is pozitív hatása van, ha ez

egyébként a tanulási eredményekben közvetlenül nem mérhető. A tanulók például szinte egyöntetűen pozitívabban viszonyokról beszélnek az iskolán belül, akár diák-diák, akár diák-tanár relációban, mint amit az iskolán kívüli tágabb társadalmi környezetükben tapasztalnak. Ez elsősorban azért van, mert az iskola tudatosan szembenéz a tanulók társadalmi eredetű problémáival. Ezzel együtt a kisebbségi gyerekek méltóságát az általuk képviselt – vagy képviselni vélt – sajátos kultúra láthatóságán keresztül is próbálják megteremteni. (Ezt elősegítette az adott intézményben évtizedek óta folyó másik nemzetiségi program.) A cigányságról konkrét esetekben ritkán szokott szó lenni, mondják a tanárok, amit egyébként saját megfigyeléseink is alátámasztanak, de ha mégis aktuálissá válik, nem tagadják a gyerekek. Erre az által van esélyük, hogy a tanárok is beszéljenek róla, az iskola beszédmódjában jelen van „a cigányság”, mégpedig elsősorban „a kultúra” kategóriáiban. *„Működött nálunk sokáig cigány néptánc, most éppen nem, mert nincsenek olyan táncos lábúak, de a K. J. tanította őket táncolni. Ezek a gyerekek szerepelnek, tanítottuk őket gitározni, énekelni, minden osztály megtanul mindenféle népdalt. Köztük a cigány népdalokat is ugyanúgy tanulják, mint a magyar népdalokat. A cigány népmeséket tanulják alsóban. Ez úgy hozzátartozik a mi életünkhöz. Nem titkolják a cigányságukat, elfogadják, elismerik, hogy ők igenis cigányok. Nem szoktuk mi mondani, de ha úgy felvetődik a kérdés, akkor ők ezt felvállalják.”* A kilencvenes évek elején pályázati úton elnyert alapítványi támogatással „cigány nemzetiségi programot” működtettek, majd, amikor az lehetővé vált, bevezették a cigány népismeret ta-



nítását csatlakozó órában. Részben az oktatáspolitikai irányváltásnak, részben a csekély érdeklődésnek tudható be, hogy ezek az etnikai önismeretet megcélzó iskolai foglalkozások megcsappantak. A tantervnek ma kétféleképpen része a roma kisebbségi hagyomány: a hon- és népismeret keretében az általános tanmenet része. Ezenkívül van egy speciális népismereti foglalkozás, amelyen csak azok vesznek részt, akik nyilatkozatukkal kérik a nemzetiségi oktatást. Iskolai viszonylatban 56 gyerek részesül cigány népismereti oktatásban.

Az iskolavezetésnek és a tanároknak azonban nemcsak a kisebbségi és hátrányos helyzetű gyerekek és szüleik bizalmáért kell megküzdeniük, hanem azért is, hogy az oktatási piaci versenyben is helyt tudjanak állni. Ehhez az kell, hogy az együttnevelés elvét, illetve annak a tanítás szervezésére és menetére gyakorolt hatásait a magasabb státusú szülőkkel is el tudják fogadtatni. *„Több mindent megtennének a roma gyerekek érdekében, hogy ha nem kellene örökké másik szemléssel a nem roma többségre nézniük, akiktől egzisztenciálisan függ az iskola, közvetve maguk a tanárok is.”* – mondta a szóban forgó, motivált iskola egyik vezető tanára. A gyakorlatban ez azt jelenti, és ezt nevezték az adott iskolákban a legnagyobb pedagógiai kihívásnak, hogy a felzárkóztatást és a tehetséggondozást össze kell egyeztetni. Ezt az adott intézményben úgy próbálják működtetni, hogy egy speciális tanmenetű – itt német nemzetiségi – és egy normál/átlagos tanmenetű osztályt indítanak minden évfolyamon. Ez a megoldás olyan szelekciós mechanizmusokat indít be, amelyek a szándékok szintjén nem, a valóságban mégis reprodukálják a társadalmon belüli osztály- és etnikai különbségeket.

Az együttoktatás elveit és gyakorlatát azok hajlandók komolyan átgondolni, akik a hátrányos és/vagy kisebbségi gyerekek oktatását feladatuknak tekintik. Mégpedig olyan feladatuknak, amelyet nem a családok ellenében, sőt, még csak nem is a családoktól függetlenül, hanem a családokkal való együttműködésben igyekeznek megvalósítani. A cigány gyerekek társadalmi helyzetükből adódó sérelmeinek megítélése vízvázasztó kérdés a tanári diskurzusokban. A fentebb idézett megvetéssel vegyes értetlenséggel szemben a diszkrimináció felismerése és a hozzá való megértő viszonyulás a meghatározó eleme a motivált tanárok beszédmódjának. Ebben tükröződik a roma gyerekek és családok tartós szegénységének, a szülők hátrányos megkülönböztetésének, valamint mindezek együttes hatása a gyerekek helyzetére és teljesítményére. Az utóbbi esetben egyértelmű, hogy az érzékenység háttérében személyes élmények állnak, az hogy a tanárok ismerik a gyerekek és családjaik életkörülményeit, mert kapcsolatban állnak velük, beszélnek velük. Ezt a viszonyulást tapasztaltuk olyan tanároknál, akik különösen sokat foglalkoznak a roma gyerekekkel. Ilyenek mindkét település iskoláiban voltak. De amíg általában egy, a tanárok többsége által meg nem értett, olykor megvetett kisebbséget alkotnak, a korábban is részletesen bemutatott, motivált szénvárosi iskolában ez volt a meghatározó tanári hang. Ez nem azt jelenti, hogy ebben az iskolában ne volnának a legáltalánosabb etnikai sztereotípiákban gondolkodó tanárok, de azok, akik felismerik a szegénység, valamint az előítéletes és diszkriminatív társadalmi környezet hatásait, a cigány gyerekek küzdelmét, hangadók ebben a közegben.

Irodalom

- Dupcsik Csaba–Molnár Emilia (2008). *Country Report on Education: Hungary. EDU-MIGROM Background Papers*. http://www.edumigrom.eu/sites/default/files/field_attachment/page/node-1817/edumigrombackgroundpaperhungaryeducation.pdf
- Erőss Gábor és Kende Anna (2008). *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. L'Harmattan, Budapest.
- Feischmidt Margit, Messing Vera, Neményi Mária (2010). *Ethnic Differences in Education in Hungary. Community Study*. EDUMIGROM Community Studies. https://www.edumigrom.eu/sites/default/files/field_attachment/page/node-5387/community-reporthungary.pdf
- Forray R. K. (2003). A cigánysággal kapcsolatos hazai oktatáspolitikai története In: Forray R. K. and Hegedüs A.: *Cigányság, iskola, oktatáspolitikai*. Budapest: Felsőoktatási Kutatóintézet Új Mandátum.
- Havas Gábor Liskó Ilona (2005). *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Budapest: Felsőoktatási Kutatóintézet.
- Havas G., Kemény I. and Liskó I. (2002). *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Public Education Research Institute, Új Mandátum.
- Kertesi G. and Kézdi G. (2009). Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. *Közgazdasági Szemle*, 11, pp. 959–1000.
- Kertesi Gábor (2005). *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Osiris, Budapest.
- Kézdi G. and Surányi É. (2008). *Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata 2005–2007* http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/Kezdi_Suranyi_OIIH_hatasvizsgalat.pdf
- Németh Papp Z Németh Szilvia–Papp Z. Attila. (2006). „És mi adjuk az integráció vezérfonalát...” Dokumentumelemzés és a kvalitatív vizsgálat eredményei. In: Németh Szilvia szerk. *Integráció a gyakorlatban. A roma tanulók együttnevelésének iskolai modelljei*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=integracio_gyakorlatban-02_vezerfonal
- Németh Sz. (2006) ed. *Integráció a gyakorlatban. A roma tanulók együttnevelésének iskolai modelljei* [Integration in Practice. School models of the integrated education of Roma students]. Budapest: National Institute of Public Education.
- Neumann Eszter, Berényi Eszter és Bajomi Iván (2010). *The Politics of Seating Plans. Knowledge and Policy in the Integrated Education Public Action*. www.knowandpol.eu
- Papp Z. Attila (2010). Hatékonyság vagy méltóság. A kisebbségi oktatás változatai és kihívásai. In: Feischmidt Margit szerk. *Etnicitás. Különbségteremtő társadalom*. Gondolat, Budapest, 79–96.
- Radó Péter (1998). *A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatása*. <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=Jelentes97-hatter-Rado-Nemzeti>
- Szalai Júlia (2010). *A szabadságtalanság bővülő körei*. Az iskolai szegregáció társadalmi „értelméről”. *Esély* 3, 2-22. http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_3/01szalai.indd.pdf

BARTHA CSILLA–HÁMORI ÁGNES*

Cigány közösségek, nyelvi sokszínűség és az oktatás nyelvi kihívásai

Magyarországi helyzetkép

A következő tanulmány a magyarországi cigány közösségek jelentős részére jellemző társadalmi elkülönültség és hátrányos szociális helyzet okaival, elsősorban a nyelv, a kultúra és az oktatás összefüggéseivel kíván foglalkozni. Főbb vonalakban bemutatja a magyarországi cigány közösségek legfőbb nyelvi jellegzetességeit, kétnyelvűségüknek vagy egynyelvű, de a többségitől eltérő nyelvi szocializációjuknak az oktatással való kapcsolatát; s utalunk arra is, hogy a részletesebb adatok hiánya milyen problémát jelent, illetve a meglévő jó gyakorlatok milyen segítséget nyújthatnak a cigányságot érintő döntések és stratégiák kidolgozásában.

1. Nyelv, nyelvhasználat és szociálisan hátrányos helyzet összefüggései a magyarországi cigány közösségekben

A magyarországi cigány közösségek közismerten számos tekintetben különböznek egymástól: lakóhely, nyelv, etnikai identitás, vallás, kulturális gyakorlataik és társadalmi struktúráik szempontjából. Nem beszélhetünk tehát egységes cigányságról, annál is inkább, hiszen maga a „roma” vagy „cigány” fogalom sem kezelhető semleges, egynemű, problémamentes kategóriaként.¹ Van azonban egy olyan aspektus, amelyben a magát cigánynak valló vagy környezete által cigánynak tartott lakosság számottevő ré-

sze osztozik: ez a kisebb vagy nagyobb mértékű társadalmi elkülönültség, az alacsony foglalkoztatottság és a rossz munkaerő-piaci esélyek, valamint a rossz szociális helyzet, egyre több esetben a mélyszegénység. Mindezek szoros összefüggésben állnak az alacsony iskolázottsággal és a közoktatásból való lemorzsolódással, amely a cigány fiatalok jelentős hányadát érinti.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a különféle társadalomtudományi területeken született elméleti és alkalmazott kutatások egyik közös eleme tehát az a régi-új felismerés, miszerint a cigányság integrációs és mobilitási esélyeinek növelésében az oktatás kitüntetett szerepet játszik. Így módon a mindenkori kormá-

* Bartha Csilla az ELTE BTK Mai Magyar Nyelvi tanszék habilitált egyetemi docense, az MTA Nyelvtudományi Intézet Többynyelvűségi Kutatóközpontjának vezetője; Hámosi Ágnes az MTA Nyelvtudományi Intézet Többynyelvűségi Kutatóközpontjának tudományos munkatársa.

1 A „roma” kifejezés a cigány közösségekre vonatkozóan általánosan használt, átfogó megnevezés, szűkebb értelemben azonban főként az oláhigány lakosságot foglalja magában, más cigány közösségek vagy személyek (beások, romungrók stb.) külső megnevezésére sem minden esetben használatos, a cigány csoportok önbesorolását illetően pedig még árnyaltabb megközelítésre van szükség. Tanulmányunkban ezért a „roma” megnevezéssel szinonim módon inkább a „cigány” terminust használjuk. Másik, komolyabb problémát jelent annak a megválaszolása, hogy kit tekintünk cigánynak – a kérdés jelen formájában eldönthetetlen (l. Ladányi–Szelényi 2000a, 2000b), és a rá adható válaszokat elsősorban a kérdésfeltevés célja és a mögöttes ideológiák határozzák meg. Ez a tanulmány az önmeghatározásból, vagyis a vállalt etnikai identitásból indul ki.

nyok, különösen pedig az oktatásirányítás, részben építve a felhalmozódott kutatási eredményekre, támogatási formák, programok, intézmények és hálózatok egész sorát hozta létre a fenti célok érdekében. Kétségtelen, hogy az elmúlt másfél-két évtizedben történt előrelépés az oktatáspolitikai szemléletét, a jogszabályi kereteket, valamint a konkrét kezdeményezéseket illetően.

A vázolt problémák megközelítése és a megoldási lehetőségek kidolgozása során többnyire két fő megközelítésmód érvényesül (vö. Fiáth 2000: 4–6; Szalai et al. 2009: 45). Az egyik elsősorban szociális eredetűeknek tekinti a cigányság problémáit, amelyek nem különböznek lényegileg a hasonlóan rossz szociális helyzetben élő nem cigány lakosság problémáitól, s mint ilyenek, elsősorban a társadalmi hátrány felszámolására koncentrálnak, „szívnak” intézkedésekkel lehet küzdeni ellenük. A másik közelítés a cigányság vagy egyes cigány közösségek etnokulturális sajátosságait is lényegesnek, sok esetben (eleve) meghatározónak ítéli, s mind az integrációval, oktatással vagy munkavállalással kapcsolatos problémák okai között, mind pedig e problémák megoldási kísérleteiben jelentős szerepet szán ezen sajátosságoknak (s nemegyszer egyben felszámolásuknak is).

Mindazonáltal úgy látszik, hogy a cigánysággal általában, valamint a gyermekekkel kapcsolatos oktatási kérdések még mindig jóval gyakrabban társadalmi problémaként (s legkevésbé nyelvi kisebbségi kérdésként) jelenítődnek meg a társadalomtudományi, illetőleg a mindennapi diskurzusokban olyan címké mentén, mint integráció, multikulturalitás, esélyegyenlőség és felzárkóztatás. A cigány közösségek számára tehát az egyre szélesedő, a kisebbségvédelmet, az

esélyegyenlőséget, az antidiszkriminációt biztosító jogi keretek nem bizonyulnak elegendőnek ahhoz, hogy a többségi társadalom részéről megnyilvánuló tannyelvi és társadalmi diszkriminációt (vö. Kontra 1997, 2003) megszüntessék, s a gyakorlatban is biztosítsák azokat az intézményes és szimbolikus lehetőségeket, amelyek a többi Magyarországon élő kisebbség számára mára valamelyest megteremtődtek. Elsőként *Réger Zita* kutatásai (1974; 1978; 1990; 2001), majd az ő nyomdokain tanulmányok egész sora (pl. Derdák–Varga 1996; Szalai 1999; Gúti 2001; Bartha 2002; 2007c; Nemesné 2008) hiába hívták fel a figyelmet, hogy a cigány gyermekek iskolai nehézségeinek jelentős része nyelvi gyökerrű, s hogy e nyelvi hátrány más területekre is áttevődő hátránnyként társadalmi esélytelenséggé válik. A *nyelvi hátrány* fogalma mára ugyan kötelezően megjelenik szinte minden helyzetelemzésben, a cigány gyermekeket integrálni akaró programok nagy részében azonban még mindig nincs helye a cigány (romani és beás) nyelveknek és e nyelvek belső dialektális változatosságának, a változatos családi és közösségi nyelvi elrendezések figyelembevételének, sem pedig az otthonról hozott eltérő nyelvi szocializációs, illetve beszélési minták pozitív értékelésének, deficit helyett másságként való értelmezésének.

A cigány gyermekek aránya az általános iskolában folyamatosan nő, ezzel együtt már itt megpecsételődik a későbbi társadalmi szakadék haladók és lemaradók között. Hosszú évek tapasztalatai erősítik meg, hogy a gyakorló pedagógusok egy része a maga eszközeivel, olykor erőn felül próbálja e lemorzsolódást lassítani, a cigány gyermekek iskolai eredményességének növelésében aktívan

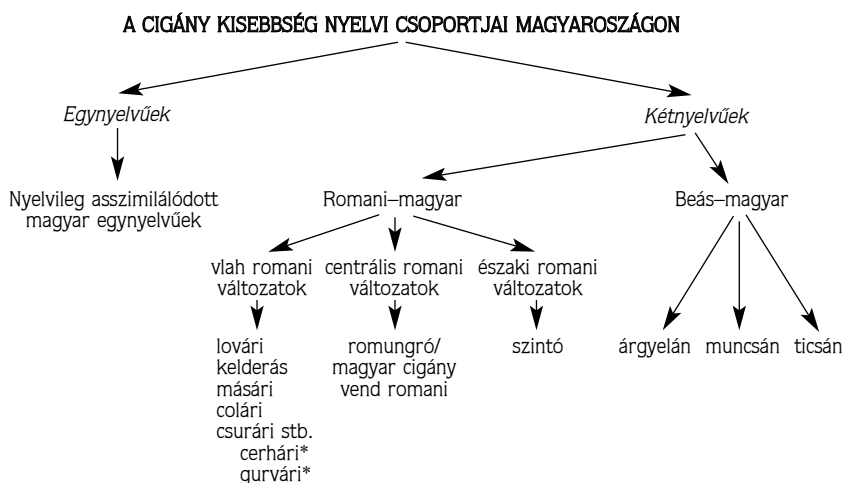
közreműködni. Mindazonáltal az inkluzív, multikulturális pedagógiai szemlélet, az integráció, a sajátos nevelési igény és differenciált oktatás vagy a romapedagógia területén kifejlesztett új módszerek és segédanyagok nyelvi értelemben még mindig sztenderd, normatív szemléletet tükröznek, s továbbra is kevés fogódzót adnak azok számára, akik a cigány gyermekek nyelvi másságát hozzáadó (additív) módon szeretnék kezelni az osztályteremben.

Tanulmányunknak nem célja a szociális *versus* etnikulturális megközelítések részletes elemzése. Fontosnak tartjuk azonban hangsúlyozni, hogy egy olyan aspektus bizonyosan van, amely tekintetben a magyarországi cigány lakosság jelentős része különbözik a nem cigány lakoságtól: ez pedig a beszélt nyelv(ek), a nyelvhasználat és a nyelvi szocializáció

aspektusa, amely meghatározó szerepet kap – másokkal együtt – a cigány gyermekek oktatásbeli sikertelenségében.

2. A magyarországi cigányok nyelvi és kulturális sokszínűsége: oláh-cigányok, beások, romungrók

A magyarországi cigány népesség nyelvi legálább három, egymástól elkülönülő főbb csoportra oszlik (1. ábra), amelyek közül az egyik már nem beszéli eredeti nyelvét, a másik kettő pedig egymás számára kölcsönösen nem érthető, különböző dialektusokból álló nyelveket, a romanit és a beást (is) használja mindennapi érintkezéseiben (Matras 2005a; Szalai 2007; 3. ábra). A romanit és a beást (a beásra részletesebben lásd Pálmáiné Orsós 2007) együttesen jelen-



Megjegyzés: a * átmeneti változásokat jelöl.

Forrás: Szalai 2007 (in Bartha 2007)

1. ábra. A cigány kisebbség nyelvi csoportjai hazánkban

- 2 A romanit beszélők pontos számát illetően csak becslésekre hagyatkozhatunk. Számukat a különböző munkák 3,5 és 10 millió közé teszik. A cigány népesség Európában 8–9 millió körül van (e populáció fele iskoláskorú), arányuk a kelet-európai országokban 5–10% (Liégeois 2007: 13; 21). A cigány/roma lakosság számarányát tekintve tehát Európa legjelentősebb kisebbségét alkotja.

tő cigány anyanyelvű/első nyelvű beszélők nagyobb része ma kétnyelvű (vö. Matras 2005b: 4),² sőt, a számarányában legnépesebb magyar egynyelvű cigány közösség is nyelvileg legalább anynyira változatos, mint társadalmi hovatartozását tekintve (lásd Szalai 2007).

Bár lakóhely, foglalkozás és szociális helyzet tekintetében is nagy különbségek vannak az egyes cigány közösségek vagy lakosok között, a magyarországi cigányságot legtöbbször nyelvi alapon – vagy a „valamilyen anyanyelvűség” társadalmilag létrehozott nyelvi kategóriái mentén – szokás csoportosítani. Ezen belül alapvetően három nagyobb csoporttal találkozunk: „romungrók/magyar cigányok”, „oláh cigányok” és beás vagy „román” cigányok³. Bár e csoportosítás látszólag nyelvi alapú, s együttesen és külön-külön is számos problémát vet fel, a mindennapi használatban gyakran inkább a valós vagy vélt asszimiláció mértékére utal (a romungró kifejezést az asszimilálódott, „elmagyarosodott” cigányokra értve), mintsem a valódi nyelvi-kulturális háttérre. A romungrók a cigányság legrégebben (a XV–XVI. század óta) Magyarországon élő csoportja. Nyelvileg nagymértékben asszimilálódtak, legna-

gyobb részük tehát valóban magyar egynyelvű beszélő, ám a romungrók csoportja több szempontból sem azonosítható maradéktalanul a magyar egynyelvű cigányok csoportjával⁴. A romungró dialektus, a romani nyelv centrális csoportba tartozó változata ma már ugyan csak nyomokban, mégis megtalálható néhány településen.

A cigányok másik nagy nyelvi csoportját a romani nyelv fő dialektuscsoportjához tartozó különböző (a balkánit kivéve) romani változatot használó (gyakran „oláh cigánynak” nevezett) beszélők alkotják (vö. 1. ábra): körükben a lovári, a kelderás, a másári, a colári, a csurári, a cerhári, a gurvári, valamint a vend romani és a szintó (utóbbi kettő nem vlah romani/„oláh cigány” változat) nyelvjárássok használatosak. Noha a saját nyelvét még beszélő cigányság körében Magyarországon a legelterjedtebb, a legnagyobb beszélőszámot mutató, valóban növekvő írásbeliséggel, oktatási anyagokkal rendelkező lovári használata, a fentiek alapján nyelvészeti szempontból mégis téves az a gyakorlat, amely a mindennapokban, sőt a közéleti diskurzusokban a romani nyelv lovári változatát magával a romani nyelvvel teljes körűen azonosítja.⁵

3 „A nyelvet és az etnicitást azonosító kutatói ideológia újabb példája az idézett szociológiai vizsgálatokban az a klasszifikáció, amely a beás közösségekben a magyaron kívül beszélt nyelvváltozatot román nyelvnek, és ebből kiindulva a változat beszélőit »román cigánynak« tekintti. A magyarországi cigányság e kétnyelvű, magát többnyire beásnak nevező csoportja a magyar mellett nem a romani, hanem a beás nyelv valamely változatát beszéli.” (Szalai 2007: 39–40)

4 Nyelvi asszimilációjuk nyomán szokás – helytelenül, ám széles körben elterjedten – csak magyarul beszélő vagy erősen asszimilálódott cigányokat átfogóan is „romungrónak” nevezni („magyar cigány” értelemben); bár a romungró cigányok között is vannak a romani nyelv centrális (egyes kutatók elnevezésével „kárpati cigány”) változatát még használó beszélők, illetve a magukat csak magyarul beszélőnek valló cigányok között is található olyanok, akik őrzik roma vagy beás etnikai identitásukat (Kemény 1999: 13, Szalai 2007: 39).

5 Egyik intézményesült példája ennek, hogy Magyarországon „lovári nyelvből” lehet állami nyelvvizsgát tenni. Bár a romani nyelv magyarországi sztenderdizációjának kérdése és az ezzel kapcsolatos szociolingvisztikai és nyelvtervezési lépések számos problémát vetnek fel, a jelen tanulmányban nincs módunk ezeket részletesen elemezni.

A harmadik nagy nyelvileg értelmezett csoportba a beás cigányok sorolhatók: ők a magyar mellett a beást (illetve annak valamely változatát: árgyelán, muncsán, ticsán) beszélik, amely – történeti, tipológiai szempontból – a román nyelv egy archaikus változatából délszláv és magyar kontaktushatások mellett önállóvá vált nyelv (Szalai 2007: 40). Noha az utóbbi másfél évtizedben egyre tudatosabb nyelvtervezési és -fejlesztési tevékenység zajlik egy regionális sztenderd kialakítása érdekében (Pálmainé Orsós 2007: 59–63), ugyanakkor körükben is találunk magyar egynyelvű, de beás cigány etnikai identitású közösségeket.

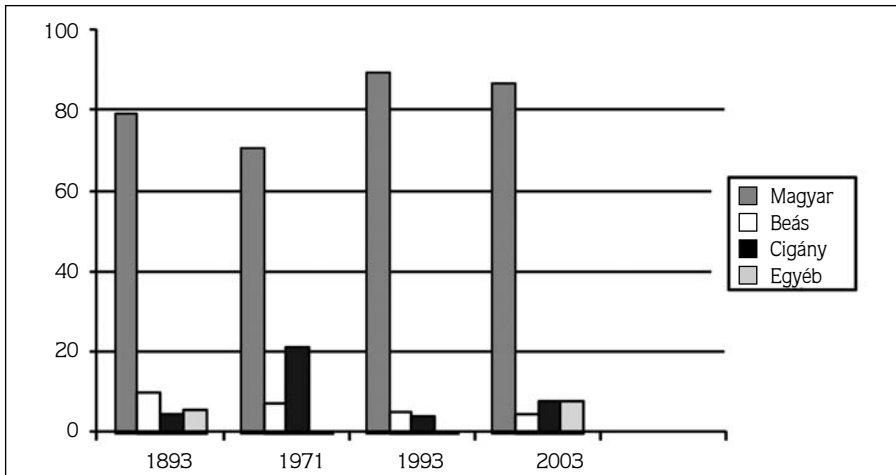
Nyilvánvaló tehát, hogy a sematikusan három nyelvi közösségként értelmezett csoportban a romani, a beás és a magyar nyelvnek egészen eltérő szimbolikus jelentései és funkciói vannak, mint ahogy eltérő szerepeik lesznek a cigány identitások konstruálásában is (a romanira általában lásd Matras 2004).

Bár nem rendelkezünk pontos, csak megközelítő adatokkal a magyarországi cigány közösségek nyelvéről, nyelvhasználatáról, a legfontosabbak ezzel kapcsolatban így foglalhatók össze: 1. Magyarországon jelentős számú olyan lakos él, akinek az anyanyelve valamely cigány nyelv, illetőleg akinek nyelvhasználatát a cigány (romani vagy beás)–magyar kétnyelvűség valamely formája jellemzi; 2. a csak magyarul beszélő, nyelvileg asszimilálódott cigány beszélők nyelvhasználatában is megjelenhetnek olyan jellemzők, amelyek nem kifejezetten a kétnyelvűséggel, de a többségitől eltérő nyelvi szocializációs mintákkal függnek össze, szoros kapcsolatban más kulturális tényezőkkel; 3. mindezek jelentős szerepet kaphatnak e beszélők társadalmi hátrányos helyzetének kialakulásában és fenn-

maradásában. Az alábbiakban ezeket a nyelvvvel, kétnyelvűséggel, nyelvi mássággal kapcsolatos kérdéseket próbáljuk főbb vonalakban körüljárni, utalva a magyarországi cigány közösségek nyelv, kétnyelvűség és kultúra terén jellemző sokszínűségére is. Bemutatjuk egyúttal azt is, hogy – teljes mértékben elismerve a szociális és a gazdasági tényezők jelentőségét – a nyelvi, nyelvhasználati sajátosságok milyen szerepet játszhatnak a cigány gyermekek körében jellemző oktatásbeli sikertelenségben, s tekintetbevételek hogyan járulhat hozzá a társadalmi elkülönültség és hátrányos helyzet leküzdéséhez.

3. A cigány nyelvek és kétnyelvűség láthatatlansága: ötven- vagy százötvenezer beszélő?

A nyelvi, nyelvhasználati jellegzetességek kérdése a magyarországi cigánysággal kapcsolatos *mainstream* diskurzusokban általában nem, vagy csak periférikusan jelenik meg, bár a cigánysággal foglalkozó munkák legnagyobb része – legyen szó akár szociológiai, akár néprajzi, pedagógiai stb. megközelítésekről – utal ezen aspektus jelentőségére (pl. Kemény 1996, 2000, Fiath 2000, Babusik 2003). A hazai társadalomtudományi kutatások (egyben a kutatástámogatás) nagy adóssága, hogy a magyarországi cigány népesség nyelvi sokféleségével, anyanyelvi összetételével, kétnyelvűségének kiterjedtségével kapcsolatban a mai napig nem készült fel átfogó nyelvészeti-nyelvészociológiai vizsgálat. E kérdésekre vonatkozóan a *Kemény István* és munkatársai által végzett három egymást követő (1971-es, 1993-as, illetve



Forrás: Kemény–Janky–Lengyel 2004

2. ábra. A cigány népesség anyanyelv szerinti megoszlásának változása 1893 és 2003 között

2003-as) reprezentatív szociológiai felmérés adataira hagyatkozhatunk (Kemény 1997; 1999; Kemény–Janky 2003; Kemény–Janky–Lengyel 2004). Az előző pontban elemzett besorolás is e vizsgálatokból vált ismertté és általánosan elfogadottá. (Az adatok értelmezését árnyaló és a terminológiát illető kritikai észrevételekre lásd Szalai 2007: 37–40 elemzését.)

E hallgatásnak több oka is van: elsődleges talán az, hogy a magyarországi cigányság legnagyobb része szükségképpen⁶ beszél és ért magyarul, jelentős részük pedig kizárólag vagy túlnyomórészt magyarul beszél, így a nyelvi szocializáció jellegzetességeivel, a kétnyelvűséggel vagy a romani, beás és a magyar nyelvi kompetenciával kapcsolatos további részletek a laikus többség számára irre-

levánsnak vagy érzékelhetetlennek tűnhetnek (vö. pl. Élő 2008). Úgy is fogalmazhatunk: a magyarországi cigány (értsd romani vagy beás) – magyar kétnyelvűség „láthatatlan” a társadalom jelentős része számára. Ki kell ugyanakkor emelni, hogy bár a Kemény István és munkatársai által 1971-ben végzett felmérésekhez képest 1993-as adataik erőteljes nyelvi asszimilációt mutattak mind a romani, mind a beás nyelv tekintetében, ez a tendencia 1993 óta megfordulni látszik (2. ábra), 1993 és 2003 között ugyanis ismét nőtt a cigány nyelveket beszélők száma (Kemény 1997; 1999; Kemény–Janky–Lengyel 2004). Ez a tendencia számos egyéb tényező mellett feltehetően a rendszerváltozást követő munkaerő-piaci átrendeződéssel, a cigány lakosság tömeges munkanélkü-

6 A magyarországi cigány nyelvek hosszú időn keresztül semmiféle intézményes támogatottságot nem élveztek, így e nyelvek oktatási, szakmai, közigazgatási, jogi stb. regiszterei ki sem épülhettek. A mindenkori állam nem teremtette meg a feltételeket a beás és a romani nyelv kodifikációjához, következésképpen a formális írásbeliség megteremtéséhez és elsajátításához sem. Mindezek következtében kimondható, hogy a nyelvi asszimiláció önkéntes jellege csak látszólagos.

livé válásával, a nyelvi asszimiláció gazdasági értékének megszűnésével, s nem utolsósorban a lassan erősödő cigány/roma civil, kisebb részben politikai csoportok olykor igencsak eltérő (nyelvi) érdekek mentén szerveződő tevékenységével hozható összefüggésbe.

További problémát jelentenek az anyanyelvvél és a kétnyelvűséggel kapcsolatos leegyszerűsítő társadalmi nézetek és tévhitek is, elsősorban az, hogy egy személy anyanyelve problémamentesen megállapítható, illetve, hogy a kétnyelvű beszélő tulajdonképpen két egy-nyelvű beszélőt foglal magába, aki mindkét nyelvét – vagyis adott esetben egy kétnyelvű cigány ember szükségképpen a magyar nyelvet is – „tökéletesen” bírja (a kétnyelvűsége lásd Bartha 1999; Borbély 2001; a tévhitek elemzésére 2009). Az „anyanyelv” azonban korántsem egyértelmű fogalom, különösen olyan beszélők esetében nem, akik számára az elsőként (a családban) elsajátított nyelv, az intézményesen megtanult nyelv (óvodában, iskolában) és a legtöbbit használt nyelv kategóriái nem esnek egybe (vö. Skutnabb-Kangas 1984: 18; 1997: 13–14).⁷ Hasonlóképpen, ahol – mint a cigányság esetében is – az anyanyelvvél igen összetett módon kapcsolódnak össze az etnikai identitás kérdései, valamint a többségi társadalom stigmatizáló attitűdjei is (mindennek hatása a statisztikai adatok megbízhatatlanságában is tükröződik, vö. Kemény 1997: „az anyanyelvi kérdésekre adott válasz megbízhatósága erősen függ a politikai helyzettől és egyéb körülményektől”).

Hasonlóan összetett jelenség a kétnyelvűség is, amelynek számos formája létezik: viszonylag ritka a két nyelv teljesen egyenlő mértékű ismerete és használata, sokkal inkább az egyes nyelvhasználati színterekhez vagy funkciókhoz kötődő megosztási variációk jellemzők (Bartha 1999). A magyarországi, funkcionálisan kétnyelvűnek tekinthető roma beszélőkről tehát téves eleve feltételezni a magyar nyelv teljes körű ismeretét, és a magyar nyelvi dominanciát (Vekardi 1974) sem támasztják alá tudományos felmérések (l. Kontra 2009).

A romani vagy a beás cigány közösségekben szép számmal találkozunk az alábbi esettel: a kisgyermek otthon, szüleitől és a közösségtől a cigány nyelvet sajátítják el elsőként, ám óvodában, iskolában csak a többségi magyar nyelvet, s a tantárgyakat is magyarul tanulják, így lassan magyar-domináns beszélőkké válnak. A származás kritériuma alapján romani/beás (cigány), a nyelvtudás szempontja alapján magyar anyanyelvűeknek minősülnek. Ha lakóhelyük magyar többségű, ahol intézményes és félformális színtereken csak a magyar használatos, előfordul, hogy a családi, baráti érintkezéseket leszámítva minden nyelvhasználati színtéren, a legtöbb beszédpartnerrel és a beszédhelyzetek többségében a magyar nyelvet használják, így a funkció szempontjából is magyar anyanyelvűeknek számítanak. Mindeközben természetes lehet, hogy e beszélő magát romani vagy beás anyanyelvűnek vallja.

Az előbbiekből már önmagában is következik, hogy a cigány gyermekek *anya-*

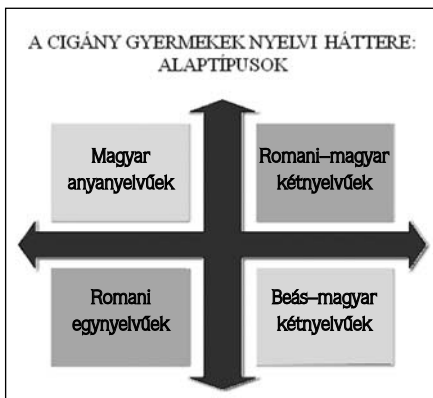
7 Skutnabb-Kangas (1984:18; 1997:13–14) a nyelvi emberi jogok és a kisebbségi gyermekek oktatásának összefüggésében osztályozza az anyanyelvre vonatkozó, a mindennapokban, a hivatalosan (például népszámlálásokban, az oktatásban), illetőleg a tudományos körökben is megjelenő definíciókat. A meghatározások négy fő kritérium, a származás, a nyelvtudás foka, a funkció, valamint az azonosulás alapján rendezhetők csoportokba.

nyelvi nevelése gyökeresen mást jelenthet a magyar közoktatás gyakorlata és az érintettek különböző csoportjai számára. Az *anyanyelv* fogalma többnyelvű, kontaktusos elrendezésben, amely a cigányság jelentős részét is jellemzi, további problémákat is felvet. A cigány gyermekek anyanyelvi oktatásának homogén megközelítésével szembeni további érv, miszerint Románia és Bulgária uniós csatlakozása óta növekszik a cigány etnikumhoz tartozó, Magyarországot részben cél-, részben pedig tranzitországnak tekintő bevándorlók száma⁸ (Halwachs: 2008). Mindez egészen új kihívásokat jelent(het) az oktatás számára, hiszen az ilyen családokból esetlegesen iskolába kerülő gyermekek egy része romani egy nyelvű (a lovaritól eltérő alapnyelvi változattal), illetőleg olyan kétnyelvű, akiknek repertoárjában a romani mellett a román/bolgár/szerb stb., s nem a magyar

szerepel. Ha ezek után a cigány gyermekek anyanyelvi nevelésének kérdését differenciáltan szemléljük, akkor a 3. ábrán jelzett alapvető nyelvi elrendezéseket kell figyelembe vennünk.

Saját kutatásaink megerősítik, miszerint még szép számmal vannak olyan gyermekek, akik egynyelvűként kerülnek az iskolába, s a nem megfelelő, a romani nyelvre nem építő oktatási program következtében többéves tanulás után is csak rendkívül korlátozott magyar nyelvi kompetenciát tudnak kiépíteni (lásd még Babusik 2000: 40). 2001 és 2004 között hat magyarországi kisebbségi közösségben végzett országos szociolingvisztikai kutatásunk romani közösségre vonatkozó eredményei, valamint egy romani közösségeket összehasonlító kutatás (Bartha 2006; Bartha 2007b; Bartha–Borbély 2006) eredményei azt mutatták, hogy a vizsgált közösségekben az informális nyelvhasználati színterek domináns nyelve még mindig a romani, ugyanakkor a családi szocializációban mindkét nyelv megjelenik (4. ábra), így a beszélők az egyéni kétnyelvűség különböző típusait és fokozatait képviselték a romani-domináns kétnyelvűtől a magyar-dominánsig.

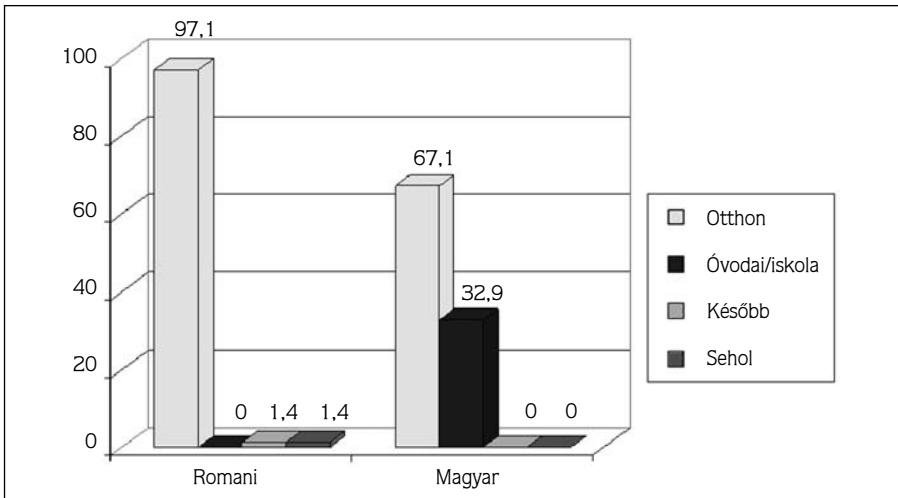
Az a tény, miszerint az adatközlők nagy többsége (92,4 százalék) romani tudását nagyon jóra/jóra értékelte, valamint, hogy a 15–31 éves korosztályban olyanok is voltak, akik erősen romani-domináns kétnyelvűek, azt támasztja alá, hogy a generációk közötti nyelvátadás természetes folyamata nem szakadt meg (vö. Fishman 1991), a megindult, kezdeti szakaszában lévő nyelvcsere a vizsgált közösségben – elvben – lassítható.



Forrás: Bartha 2010: 213

3. ábra. Prototipikus nyelvi elrendezések a cigány gyermekek anyanyelvi nevelésének differenciált megközelítéséhez

⁸ Míg a rendszerváltás utáni időszakra általánosan jellemző ideiglenes migráció az Erdélyből érkező, az ottani roma közösségek magyarul is tudó, munkaképes, jobbára felnőtt tagjait érintette/érinti (Voiculescu 2004), az utóbbi évek tendenciái nyelvilag jóval összetettebb elrendezést mutatnak.



(NKFP 5/126/2001)

4. ábra. A romani és a magyar nyelv elsajátításainak körülményei (N = 70; k11 és k12 alapján)

A nyelvi „láthatatlanság” egy további lényeges oka a cigány nyelvű (illetőleg valamely cigány nyelven és magyarul beszélő) beszélők számával kapcsolatos ismerethiány s a létező mutatók megbízhatatlansága (hasonlóan a cigány népesség számára vonatkozó általános adatokhoz). A leghitelesebbnek látszó fogódzót a KSH népszámlálási adatai kínálják: ezek szerint Magyarországon 190 046 fő vallotta magát cigány etnikumhoz tartozónak, és 48 685 fő vallotta anyanyelvének, illetve 53 323 fő a családi, baráti körben használt nyelvnek valamely cigány nyelvet. Ezek az önbevalláson alapuló és homályos kategóriákkal operáló (Szalai 2007: 36) adatok azonban többszörösen alatta maradnak a szakemberek által becsült létszámnak (hasonlóan más európai országok statisztikáihoz). Ha a népességi adatokat nézzük, a legfogadottabb becslések szerint Magyarországon a cigány lakosság létszáma 500–600 ezer (egyesek szerint 800 ezer) főre tehető; Kemény István és kutatócso-

portja 2003-as reprezentatív felmérése a cigány lakosság számát 520 ezer és 650 ezer közé teszi. Ezen belül Kemény 7,7 százalékra becsüli a cigány, 4,6 százalékra a beás anyanyelvűek számát, és 25,8 százalékra a valamely (romani vagy beás) cigány nyelvet is beszélők arányát. Ha ezekből az adatokból indulunk ki, akkor a magyarországi cigány (romani vagy beás) anyanyelvű vagy cigány–magyar kétnyelvű beszélők száma akár a 150 ezer főt is elérheti – vagyis a kétnyelvű beszélők valós létszáma akár háromszorosra is lehet a statisztikákban megjelenő adatnak.

Az eddigiekből szükségszerűen következik, hogy a cigány nyelvek láthatatlansága és a nyelvek intézményes lehetőségeinek hiánya között szoros összefüggés van. Miközben még a KSH népszámlálásának (KSH 2001) (a roma lakosságot a becsült lélekszámhoz képest jóval alulreprezentáló) eredményei tükrében is a valamely cigány nyelvű beszélők vannak a legtöbben a magyarországi kisebbségi

nyelvek beszélői között, a cigány nyelv(ek) kulturális, oktatásbeli, intézményes megjelenése, különösen más nemzetiségi nyelvekhez viszonyítva, minimális. „Azok a szervezeti formák, amelyek szerint a hat nemzeti kisebbség anyanyelvének oktatása történik, a cigány kisebbség esetében nem léteznek. (...) A cigányság által beszélt nyelvek iskolai oktatásához a szakmai és személyi feltételek hiányoznak.” (Forray 2007: 159). Ez, bár részben a cigány nyelvek standardizációs kérdéseivel is összefügg, elválaszthatatlan a cigánysággal kapcsolatos negatív, diszkriminatív attitűdöknek a nyelvre való átvitelétől (vö. Kontra 1998, 2003). A romani/beás tanárképzés, oktatási anyagok, nyelvi programok és intézmények, valamint a formális színterek kiépítésének hiányát magyarázó diskurzus gyakran visszatér a szociális érvrendszerhez: „a cigány közösség – szemben az ország más nemzeti kisebbségeivel – nagy hányada szociálisan és műveltségét tekintve a társadalom peremére sodródott, és a nyomasztó szociokulturális problémák önmagukban is megoldás után kiáltanak” (Forray 2007: 159). A cigány kisebbség alacsony (bár a kisebbségi önkormányzati rendszer kiépülése által – Kállai 2005 – némileg javuló) érdekérvényesítési, önmegjelenítési képessége nem elegendő, hogy az intézményes nyelvi igényeket artikulálja. A társadalomtudományi diskurzus szerint ilyen igények nem is léteznek, amit maguknak a kisebbségi beszélőknek a cigány nyelv(ek)hez, valamint a több-

ségi intézményrendszerhez fűződő jellegzetes attitűdjeivel⁹, illetve a nyelvmegeőrzésre/nyelvváltásra vonatkozó stratégiák eltéréseivel magyaráznak. E szerint egyes közösségek fontosnak tartják cigány nyelvük megőrzését cigány identitásuk jelentős összetevőjeként, mások, stigmatizáló jellegűnek érezve, szabadulni szeretnének tőle,¹⁰ és a nyelvi asszimilációt „választják”, társadalmi integrációs vagy gazdasági okokból (Landauer 2004: 66).

Ha átfogó jellegű nyelvi kutatások nem is születtek, léteznek azonban a fent említett nyelvi aspektusok jobb megismerését és a cigány nyelv, a cigány többnyelvűség társadalmi helyzetének javítását szolgáló kutatási eredmények és intézkedések is. Kiemelt helyen említhetők Réger Zita több mint két évtizede hozzáférhető munkái (Réger 1974, 1990), a nyelvi aspektusra is kitérő szociológiai kutatások (Kemény 1971, 1996, 2003, Kállai 2005). Fontosak a kétnyelvűség árnyalt, tudományos leírását segítő nemzetközi és magyar eredmények (Grosjean 1982, Bartha 1999, Borbély 2003), s nem utolsósorban a nyelvi jogok mint emberi jogi kérdések vizsgálata (Skutnabb-Kangas 1992, Kontra 1997; 2000; 2003 Andrassy 1998). A cigány nyelvek társadalmi ismertségének és egyben presztízsének növelésében a szándékokat illetően mindenképpen jelentős, a nyelvvizsgamutatók fényében ugyanakkor ambivalens szerepű tényező, miszerint 1993 óta lehet állami nyelvvizsgát tenni romani (lovári) és 1996 óta beás nyelvből. Jelen-

9 A cigány közösségek körében nem ritka, hogy a cigány nyelvet/nyelveket a cigányok ügyének tekintik, amelyhez a „gázsó”, nem cigány többségnek nincs köze. Emellett jellemző a többségi intézményekkel szemben gyakran megjelenő idegenkedő attitűd, amely nem járul hozzá a cigány nyelveknek az (erre egyébként sem nyitott) többségi intézményrendszerben való megjelentetéséhez.

10 „Nem elég baj nekem, hogy cigány vagyok, még cigányul is beszéljek?!” (fiatal roma fiú megnyilatkozása)

tősége van a cigány nyelven is tanító középiskolák létrejöttének, elsősorban az 1992 óta működő Gandhi Gimnáziumnak, az 1994 óta működő Kalyi Jag nemzetiségi szakiskolának, valamint a cigány nyelvoktatás – elsősorban oktatásfinanszírozási okokból – az általános iskolákban is növekvő tendenciájának (Lakatos 2010), továbbá a cigány nyelvű írásbeliség és irodalom gazdagodásának (pl. romani nyelvű Biblia megjelenése, tankönyvek, segédanyagok).

Az intézményes kétnyelvűséget, ezáltal a romani és a beás oktatási nyelvként való megjelenését és fejlesztését nem támogató szakértői érvek között a legerősebbnek azok tűnnek, amelyek közvetlen kapcsolatot mutatnak ki a romani/beás anyanyelvűség, az iskolázottság, a lemorzsolódás mértéke, ezzel együtt a munkaerő-piaci esélyek között. 1993-ban a nyolc osztályt el nem végzettek aránya a 25–29 évesek korosztályában a magyar anyanyelvű cigányoknál 22 százalék, ellenben a beásoknál 42 százalék és az oláh cigányoknál 48 százalék (Kemény és társai 2004: 80). 2003-ban javuló, de nyelvi szempontból hasonló arányok jellemzők: a magyar anyanyelvű roma fiatalok 16 százaléka nem végezte el a nyolc általánost, a beásoknál azonban ez az arány 15 százalék, az oláh cigány anyanyelvűeknél pedig 28 százalék (uo. 81). És egy 1999/2000-es tanévben végzett felmérés tanulságai: „Azok, akik csak magyarul beszéltek, végezték el legnagyobb arányban az általános iskolát. Szakmunkás végzettséget közülük közel kétszer többen szereztek, mint azok, akik kétnyelvűek voltak. A gyermekkorukban csak valamelyik cigány nyelvet beszélők egyáltalán nem jutottak az általános iskolainál magasabb végzettséghez, miközben az általános iskolát be nem fe-

jezettek aránya körükben kimagasló (87,5 százalék). Érettségit és felsőfokú képezést bár csak elenyészően szereztek, de kizárólag azok, akik gyermekkorukban magyarul beszéltek” (Babusik 2000: 40).

A kétnyelvű gyermekek iskolai sikertelensége azonban nem a kétnyelvűségből eleve adódó jelenség, hanem az adott társadalmi gyakorlat, vagyis a kétnyelvűséget és az eltérő nyelvi szocializációt negligáló, homogenizáló iskolai oktatás eredménye, az ezen oktatási mód hatására kialakuló nyelvi hátrány következménye (vö. Bartha 2002). A kétnyelvűség önmagában nem alacsonyabb oktatásbeli teljesítményre hajlamosít, épp ellenkezőleg: az 1960-as évektől kezdve vizsgálatok sora igazolja, hogy két vagy több nyelv ismerete és rendszeres használata előny forrása is lehet. E kutatások eredményei szerint megfelelő körülmények között a kétnyelvűek sok tekintetben jobb verbális és nem verbális eredményeket mutathatnak, mint az egynyelvűek. Megfelelő módon fejlesztett kétnyelvűségben az egynyelvű gyermekekéhez képest korábban kialakuló és nagyobb fokú metanyelvi tudatosság, jobb érzelmi alkalmazkodó készség, jobb fogalomalkotási készség, további nyelvek könnyebb elsajátításának képessége jellemzi a kétnyelvű gyermekeket. A kétnyelvű oktatás hatékonyságát, személyiségre, kognitív fejlődésre, társadalmi mobilitásra, további nyelvek elsajátíthatóságára gyakorolt pozitív hatásait Európában és világszerte számos elméleti és gyakorlati munka, sok ezer iskolai program igazolja. Egy megfelelő oktatási rendszerben tehát a cigány gyermekek nyelvi mássága, otthonról hozott orális kulturális tudása értékes tőkéné is válhat további tudás és kompetenciák kiépítéséhez.

A magyarországi cigány–magyar két-nyelvűsége vonatkozó átfogó ismeretek hiánya – amely nem magyarázható teljes mértékben személyiségi és adatvédelmi okokkal (vö. Monitoring 2006:2) – lehetetlenné teszi a problémák felmérését, adekvát stratégiák kidolgozását és ezek hatékonyságának mérését, illetve a sikertelennek bizonyuló támogatások és intézkedések okainak feltárását (Monitoring 2006: 2). Ami viszont a rendelkezésre álló kevés adat tükrében is bizonyos: a cigány gyermekek oktatásbeli mutatói jelentősen elmaradnak a nem cigány gyermekekétől, és ennek okai között – mint a következő pont bemutatja – a nyelvi tényezők is előkelő helyet foglalnak el.

4. Cigány gyermekek a magyarországi oktatási rendszerben

Nem vitás, hogy egyebek között nyelvi, kulturális, földrajzi, szociális tekintetben jelentős változatosságot mutató cigány közösségek között az egyik legfontosabb közös nevező – szoros összefüggésben a cigányság társadalmi elkülönültségével és szociálisan hátrányos helyzetével – az oktatásbeli, iskolázottságbeli hátrány. Magyarországon az 1950-es évek végéig az iskolaköteles cigány gyermekek többsége vagy egyáltalán nem, vagy csak nagyon rövid ideig járt iskolába; az 1960-as évektől kezdve azonban a beiskolázási mutatók jelentős javulásnak indultak, és a rendszerváltás előtti három évtizedben a beiskolázás a cigány gyermekek körében is általánossá vált (Havas–Kemény–Liskó 2002: 7). Kemény és mun-

katársai 1993-as felmérése szerint 1975 és 1979 között az iskolába nem járó cigány gyermekek aránya 1 százalék volt (Kemény–Janky–Lengyel 2004: 79). Ez igen fontos eredmény: Romániában egy 1992-es felmérés szerint a roma gyermekek 20 százaléka nem végzett el egyetlen osztályt sem, a 8 éves gyermekek fele pedig nem jár iskolába, vagy abbahagyta a tanulást (Viorel 2001: 236). Görögországban volt olyan felmérés, amely szerint a cigány fiataloknak mindössze 14 százaléka rendelkezett valamilyen iskolázottsággal (Save 2001: 86). Olaszországban az iskoláskorú gyermekek körében 30 százalék körül vagy a fölötte mozog azok száma, akik semmilyen oktatásban nem vesznek részt; Milánóban ez az arány 50 százalék (Save 2001: 152), Nápoly térségében pedig egy 1996-os felmérés szerint az iskoláskorú cigány gyermekeknek csupán 5 százaléka vett részt az oktatásban (uo. 154. o.).

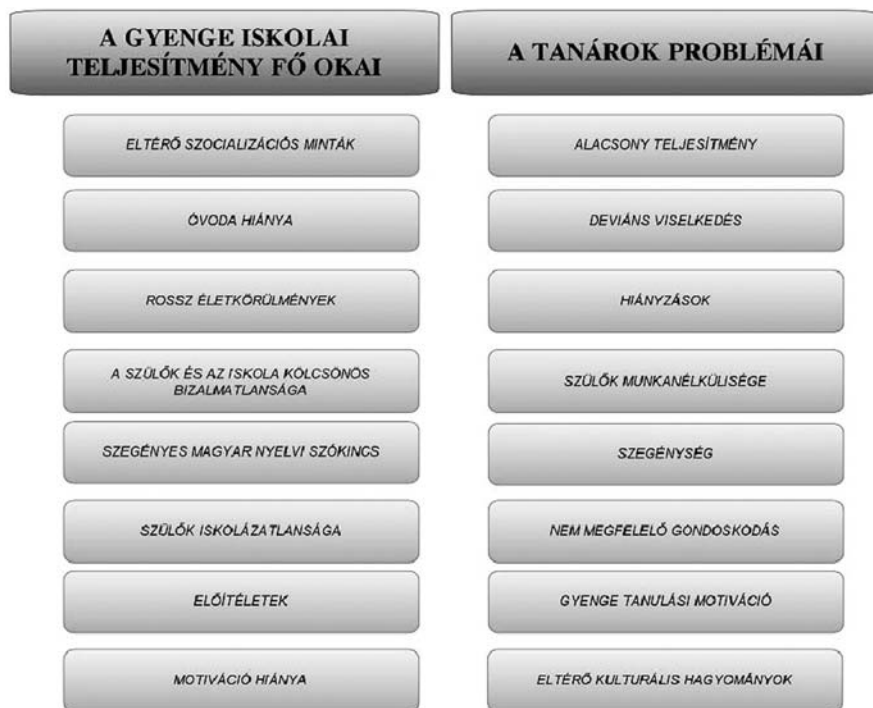
Bármilyen nagy jelentőségű is azonban Magyarországon a cigány gyermekek beiskolázásának általánossá válása, az iskolába való bekerülés nem oldotta meg a cigány gyermekek oktatásbeli problémáit: a beiskolázási arányok növekedésével párhuzamosan megjelentek az oktatási szegregáció különböző formái (Kertesi és Kézdi 2004), a cigány gyermekek jelentős része kiegészítő/gyógynevelési vagy speciális „cigány” osztályba került, s a roma fiatalok körében kiemelkedően nagyfokú lemorzsolódás érvényesült. Magyarországon egy 1994-es felmérés szerint¹¹ (Kertesi 1994) a cigány tanulóknak csak 36,5 százaléka végezte el az általános iskola 8 osztályát¹²

¹¹ Ez az év volt az utolsó, amikor a cigány gyermekekről iskolai statisztikák készülhettek.

¹² Ez az arány szinte pontosan megegyezik Szerbiáéval, ahol a roma fiatalok 36,1%-a fejezi be az általános iskolát (Monitoring 2006: 3).

(a nem cigány tanulók körében ez az arány 88,5 százalék volt), és az általános iskola után a cigány diákok 24,3 százaléka nem tanult tovább (a nem cigány fiatalok közt ez a szám 7,6 százalék). Szemben a nem cigány tanulók 76,5 százalékaival, a cigány diákok csupán 5,9 százaléka szerzett az általános iskolainál magasabb végzettséget, és mindössze 0,7 százalékuk fejezi be sikeresen a középiskolát (Fiáth 2000:10). Ez lényegében azt jelenti, hogy a tényleges munkaerő-piaci biztonságot (szakmát és érettségit, később felsőfokú diplomát) nyújtó képzési formák a roma tanulók nagy többsége (80 százaléka) számára továbbra is elérhetetlennek látszanak. (Havas–Liskó 2005: 88). Ez a lemorzsolódás jelenti Magyarországon jelenleg a

legnagyobb problémát a cigány gyermekek társadalmi esélyeinek növelése terén, mivel az általános iskola elvégzése, sőt valamilyen erre ráépülő, piacképes szakmát adó szakképzés nélkül esélyük sincs munkát találni a lakóhelyeik közelében többnyire amúgy is erősen beszűkült munkaerőpiacon (Kemény 1996). Kertesi és Kézdi megfogalmazásában (2006: 6): „Ma Magyarországon a roma fiatalok túlnyomó többsége középfokú végzettség nélkül hagyja el az iskolarendszert, és csupán egy jelentéktelen kisebbség szerez felsőfokú végzettséget. Ezzel szemben a nem roma fiatalok meghatározó része megszerzi az érettségit, és 50 százaléka továbbtanul a felsőoktatásban. A romák elsősorban alacsony iskolázottságuk folytán szorulnak



5. ábra. Tanári és kutatói érvek a cigány tanulók alacsony iskolai teljesítményének magyarázatában

ki a stabil és jól fizetett munkák világából. Az alacsony iskolázottság a romák nagy részét sújtó szegénység egyik legfontosabb oka.”

A roma fiatalok oktatásbeli hátrányának okai között több lényeges – egymással is szoros összefüggésben álló – tényező is kiemelhető: így az iskolai szegregáció, a rossz szociális helyzet, a család és az iskola eltérő kulturális háttere, a magyar nyelv korlátozott ismerete, az iskolai oktatás módszertani, szemléletbeli sajátosságai. Az 5. ábra a kérdésre vonatkozó irodalom alapján összefoglalja azokat a főbb tényezőket, amelyek leggyakrabban szerepelnek érvként a kutatók és a tanárok részéről a cigány tanulók alacsony iskolai teljesítményének magyarázatában.

Az iskolai szegregáció jelensége a válaszok között nem jelenik meg, de létezésére évtizedek óta hívják fel különféle tanulmányok a figyelmet. Az 1970-es évektől kezdve az intézményes szegregáció különféle formái alakultak ki („kisegítő osztályok”, „cigány osztályok” létrehozása); ezek az utóbbi években az anti-szegregációs törekvések nyomán csökkenni látszanak, az intézményen belüli szegregáció helyett azonban – a szabad iskolaválasztás nyomán – az iskolák közötti, a helyi társadalom által gyakorolt szegregációs folyamatok (iskolákból való elvándorlás) válnak egyre jellemzőbbé (Havas–Liskó 2005, Forray 1997:161, Nemesné Kis 2008).

Az iskolai „elvándorlással” is szoros összefüggést mutatnak az oktatásbeli hátrányok és a lemorzsolódás egyik kulcstényezője: a szociálisan hátrányos helyzet, amelyre az előző pontban már utaltunk. A szociálisan hátrányos helyzet a magyartól eltérő otthoni nyelv meglététől vagy hiányától függetlenül is köz-

vetlenül összekapcsolódik az oktatásbeli hátránnyal (vö. Liskó 1997, gyakorlati tapasztalatok Ritók 2010). Babosik felmérésében „a szociálisan veszélyeztetettek aránya minden iskolában automatikusan követi a roma gyermekek arányát: szociális veszélyeztetettség és cigányság iskolai szinten közel szinonim fogalmak, noha nem fedik egymást száz százalékban” (Babosik 2003: 10) A szociálisan hátrányos helyzet összetevőiként a család jövedelmi viszonyai mellett a rendkívül rossz lakhatási viszonyok, a szülők foglalkoztatottsága, illetve munkanélkülisége, a szülők alacsony iskolázottsága, devianciája, a család mérete, instabilitásának foka és maga a kisebbségi etnikai helyzet nevezhető meg (Liskó 1997).

Az oktatásbeli sikertelenségben meghatározó szerepe van a család és az iskola szociokulturális normarendszere közötti eltéréseknek, a magyar nyelv korlátozott ismeretének, illetve az iskolai oktatás módszertani és szemléletbeli tényezőinek, amelyekre elsősorban az jellemző, hogy e nyelvi és kulturális másságot nem tudja kezelni. A cigány gyermekek nyelvi problémái részben abból erednek, hogy e valamilyen fokon kétnyelvű gyermekek – anyanyelvi iskolahálózat nem lévén, hiszen a „cigánykérdés” hivatalosan voltaképpen csak a kisebbségi törvény hatálybalépése óta nyelvi kisebbségi kérdés – számukra idegen nyelvi közegeben folyó oktatási rendszerbe kényszerülnek, életkoruknak olyan kritikus szakaszában, amikor a bonyolultabb, nagyobb kognitív erőfeszítéseket igénylő tantárgyak tanulásához elengedhetetlen készségek még az anyanyelven sem szilárdultak meg, mindezt olyan iskolarendszerben, amely sem szemléletmódját, sem módszertanát tekintve nincs felkészülve a kulturális sokszínűség és nyelvi

másság kezelésére¹³ (vö. Torgyik 2004; Szolár 2009). Ily módon e gyerekek tanulási diszkrimináció áldozataivá váltak (Kontra 1997).

Bár a kutatók többsége a magyar nyelvű oktatás kizárólagossága mellett legfőbb érvnek azt tartja, hogy a magyar anyanyelvű cigány gyerekek iskolai teljesítménye kissé kedvezőbb képet mutat, látnunk kell azt is, hogy gyakran ők is a cigány anyanyelvűekéhez hasonló nehézségekkel küszködnek. Réger Zita kutatásaiban meggyőzően mutatta be, hogy a „cigány gyermekek nyelvi hátránya nagyrészt abból ered, hogy a gyerekek számára elérhető, otthon elsajátított nyelvi mintából az írott nyelvvél, az írásbeliséggel való kapcsolat rendszerint hiányzik. [...] Ugyanakkor azok a sajátos nyelvhasználati módok, amelyekre például egy hagyományos cigány kultúrában felnövekvő gyereket anyanyelvi közössége megtanít, az iskolai követelmények szempontjából teljesen irrelevánsak. (Tapasztalataink szerint a hagyományos cigány orális kul-

túrát még őrző családok gyerekeinek kulturális-nyelvi tudásáról az iskola általában nem is tud – illetve nem vesz róla tudomást.)“ (Réger 2001: 89; 1974; 1978)

A cigány nyelvek sztenderdizációjának véghezvitele, a szakemberhiány enyhítése, az iskola előtti nyelviileg is differenciált egy- és kétnyelvű fejlesztő programok mellett az alap-, a közép- és a felsőfokú oktatás fontos feladata lenne a nyelvi-kulturális másság értékeinek tudatosítása, kihasználása, az attitűdformálás, a hídvetés. Az iskola elvárásait messzemenően tükröző sztenderd mérési módszerek igen gyakran vezetnek a tanulási képességek helytelen megítéléséhez. Nemegyszer nyelv-, beszéd-, illetőleg tanulási zavarokkal küzdőknek, fogyatékosoknak minősítenek olyan, normálisan fejlődő gyermekeket, akiknek a mássága egyszerűen nyelvi, szociokulturális sajátosságaikból ered: abból, hogy más nyelvet vagy nyelvváltozatot, az arra jellemző, az annak megfelelő használati normák szerint beszélnek anyanyelvként.¹⁴ A cigány gyer-

13 Derdák Tibor és Varga Aranka 1995-ben hét település első osztályában, majd a 2003-as követő vizsgálatban öt nyolcadik osztályban végzett kutatást. Az 1995-ös vizsgálati minta nyilvánvalóvá teszi, hogy a kiválasztott települések egy részén az első osztályba kerülő kisiskolások domináns nyelve nem a magyar: „A *gilvánfai iskola* tanulóinak mindegyike román anyanyelvű cigánygyermek. Anyanyelvüket azonban inkább az otthoni környezetben használják, az iskolában legtöbbször magyarul beszélnek. Az *egyházasharaszti iskola* tanulói egy magyar származású diák kivételével mindannyian román anyanyelvű cigányok. A cigány tanulók a legtöbb helyzetben anyanyelvüket használják. Talán a tanítási óra az egyetlen hely, ahol magyarul beszélnek. Az *alsószentmártoni iskolában* csak román anyanyelvű, cigány származású diákok járnak. Csak tanáraikkal beszélnek magyarul. Egymás között még az iskolában is anyanyelvüket használják. A *tiszabői iskola* 44 elsőse közül 5 gyerek magyar. Mind a jobban teljesítő „a” osztályba tartoznak 19 cigány társukkal együtt. A gyengébben teljesítő „b” osztály mind a 20 tanulója cigány.” (Derdák–Varga 1996).

14 Az Amerikai Egyesült Államokban voltaképpen a hatvanas évek végén, az amerikai fekete gyermekeket illetően, az általuk beszélt fekete angol vernakuláris és a sztenderd amerikai angol változat viszonylatában vált nyilvánvalóvá e probléma. Hivatalos állásfoglalások, rendeletek sora született, amelyek alapvető fontosságúnak tartják megkülönböztetni a nyelvi változatosságnak, másságnak azokat a vonásait, amelyek az angol nyelv sokféleségéből erednek, azoktól a jelenségektől, amelyek ténylegesen beszéd- (hallási) rendellenességekre vallanak (vö. Battle és munkatársai 1983: 24, idézi Rodekohl és Haynes 2001). Nyugat-Európában először a nyelvi kisebbségekhez tartozó kétnyelvűek, különösen a bevándorló közösségekből származó gyermekek, újabban éppen a romák eltérő iskolai mutatói juttatták a kutatók eyes részét hasonló következtetésekre.

mekeket oktató tanárok, a szakértői rehabilitációs bizottságok ebből adódóan elsősorban a gyermekeknek a többségi elvárásokhoz viszonyított deficitjeire koncentrálnak, kiemelve a „hiányos szókinccset”, a „hiányos fogalmi gondolkodást”, a „rendezettség hiányát”, az „iskolai teljesítményre való motiváltság hiányát”. Ha e gyermekeket mégsem sikerül az egy nyelvű és/vagy „középosztálybeli” elvárások alapján „oktatható állapotba” hozni, mindez jelentősen hozzájárul „fogytékósként” való besorolásukhoz, ezáltal a cigány gyermekek számának a speciális iskolákban, programokban található igen magas – és kognitív szempontból gyakran indokolatlan – arányához.

5. Lehetőségek és jó gyakorlatok

Az esélyteremtéshez, az eredményes társadalmi beilleszkedéshez az egyik legfontosabb tennivaló, hogy az iskola kezelni tudja az egyéni és a közösségi eltérésekből fakadó problémákat, a roma gyermekek esetében az eltérő szocializáció, kulturális háttér és nyelv jelenségeit. Ez számottevő részben módszertani kívánalmakat jelent (vö. pl. Kőpatakiné Mészáros–Singer 2005), részben a pedagógus személyes, támogató attitűdjét igényli

(Babusik 2000), jelentős részben pedig az iskola pedagógiai és ideológiai szemléletének a gyermek otthonról hozott szociokulturális normarendszere felé történő nyitottabbá válását (vö. Forray 2007:117); végül pedig – mint az eddigiek során bemutattuk – az otthonról hozott nyelv(ek), kétnyelvűség és/vagy eltérő nyelvi szocializáció diskurzusmintáinak tekintetbevételét.¹⁵

Néhány iskolában már látunk megvalósulni erre vonatkozó jó gyakorlatokat (vö. Németh 2003; Kézdi–Surányi 2008). A roma kultúra s egyben a családok felé való nyitás példáiként kiemelhetjük a nyírteleki Kedves Házat, illetve az ózdi kistérségben több iskolában is működő pedellus-módszert. A Kedvesház-pedagógia filozófiája a „gyerekérett” óvoda-iskola szemléleten alapul, lényegi ismérvei: a gyermekek „hozott tudására”, az „én-erősítésre” építő pedagógiai gyakorlat, az egyéni és a kulturális másság megismerésén és elfogadásán alapuló közösségépítés és együtt-tanulás (multikulturális értékek, interkulturális nevelési tartalmak beépítése, tanórai differenciálás, kooperatív tanulás, projektpedagógia, élményszerző és tevékenységközpontú tanulás), valamint „hídépítés” intézmény és család között (Bordács–Lázár 2011; Lázár 1999). Az iskola és a család, illetve a roma kultúra képviselői és

15 Mindezek mellett a nyelvi-kulturális szakadék áthidalásában kiemelkedő szerepe van a korai intézményes szocializációnak, ezen belül a magas színvonalon működő óvodai programokban való részvételnek. Az UNESCO és az Európa Tanács éppen ezért számos projektet kezdeményezett és támogat az iskola előtti nevelésben részt vevő roma gyerekek számának növelésére Európa-szerte, ugyanez az egyik prioritása a Roma Education Fund és a Nyílt Társadalom Intézet számos régiós programjának a *Roma Integráció Évtizede Program* keretében (Monitoring Reports 2007; Roma Education Fund 2007). Az UNESCO és az Európa Tanács közös állásfoglalása (UNESCO és Council of Europe 2007: 4–5) az alacsony arány hét fő oka között külön kiemeli a szülőknek a többségi nyelv alacsony ismeretétől való félelmét, amelyet kétnyelvű programokkal s a kétnyelvűség előnyeinek széles körű terjesztésével lehet ellensúlyozni. Az iskola előtti/óvodai nevelés, továbbá a felnőttképzés, az élethosszig tartó tanulás és a cigányság közötti kapcsolat igen fontos, egyben rendkívül bonyolult problémakörre terjedelmi okok miatt most nem térhetünk ki.

az oktatási intézmény közti kapcsolat megteremtése áll a „Pedellus-program” középpontjában is, amely 2002 óta működik Ózdon (Bárdos 2001, Liktör 2011), s amelynek lényege cigány származású személyek – gyakran szülők – alkalmazása az iskolában a gyermekekkel kapcsolatos tanórán kívüli tevékenységekben, kommunikációban, a családokkal való kapcsolattartásban való részvételre. Ezeknek az iskolai asszisztenseknek – pedellusoknak – a tevékenysége nagymértékben hozzájárul a roma származású gyerekek beilleszkedéséhez, a közösségi elvárások megismeréséhez.

Egy rendkívül figyelemreméltó program a 2007-ben az észak-magyarországi cigánytelepeken, mélyszegénységben élő közösségek számára Sajókazán létrejött, mára egyre szélesedő Dr. Ámbédkar Iskola projekt: „Iskolánk szegregált környezetben jön létre, mégis a társadalmi integráció útját járja. Magas szintű oktatási szolgáltatást hozunk létre abban a közegben, amely teljesen ellátatlan. A hiányt keresletként értelmezzük, és kielégítjük. Az így létrejött szolgáltatás természetesen a nem cigány környezetre is vonzerőt gyakorol, s értékes kapcsolatok épülnek a szegregált közösségek körül” (Dr. Ámbédkar Iskola: Iskolánk).

Az olyan iskolák száma azonban, ahol a cigány gyermekek kétnyelvűségét, cigány nyelvismeretét is figyelembe veszik, sőt cigány nyelvű óra vagy nyelvóra formájában beépítik a pedagógiai programba, ma Magyarországon, sajnos, még igen alacsony. Feltérképezésüket nehezíti, hogy nem szerepelnek központi nyilvántartásokban vagy adatbázisokban, nincs róluk a nemzetiségi iskolák (a beiskolázáshoz kapcsolódó hivatalos tájékoztatókon is szereplő) listájához hasonló összefoglalás, legtöbbször személyes is-

meretségi alapon vagy hallomás útján fedezhető csak fel (áttekintésükről l. Lakatos 2010). Legismertebbek közülük a pécsi Gandhi Gimnázium és a Kalyi Jag szakiskolák, de az ország több más, összesen mintegy 25 pontján is vannak még olyan intézmények, ahol valamilyen formában bevonják a romani vagy a beás nyelvet az oktatásba. Ezt azonban megnehezíti a tanárok által minden alkalommal megfogalmazott panasz: a gyermekeknek szóló, módszertanilag megfelelő taneszközök hiánya, jelenleg ugyanis a tankönyv- és munkafüzet-kínálat minimális, és ami van, aligha felel meg a gyermek-, illetve kisiskolás korosztály szükségleteinek (Lakatos 2010). Ennek ellenére ezek az intézmények fontos állomását jelentik a cigány kisebbség társadalmi integrációjának, annál is inkább, mivel ezeken belül számos, nem cigány nyelvű, a többségi társadalomhoz tartozó gyermek is megismerkedik valamely cigány nyelvvel, hozzájárulva, hogy a kisebbség és a többség egymáshoz való közeledése a többség oldaláról is megvalósuljon.

A kelet-európai országokban a cigány/roma lakosság a népesség 5–10 százalékát alkotja. Nem véletlen, hogy az államszocialista rezsimek összeomlása 1989 után az uniós politikában fokozatosan átrendezte, a csatlakozási tárgyalások, majd pedig az Európai Unió keleti bővítése gyökeresen új kontextusba helyezte a „romakérdést”, ezen belül az oktatást, egyszersmind a kisebbségek védelmének ügyét is. Egyre többen úgy vélik, hogy az egyedüli járható út a cigányság mint probléma fogalmi keretéből a cigányság mint az európai integráció modellje keretébe történő átlépés, ahol a cigányság egyszerre az integráció mérője és mutatója (Liégeois 2007: 14).

A globalizáció, a transznacionalizmus, az új kommunikációs technológiák korában, amelyet egyrészt a növekvő mobilitás, az állampolgárok képzettségének, szocioökonómiai státuszának átalakulása, másrészt a nemzetközi és a nemzeti jogalkotás gyors változása, a civil társadalom szerepének növekedése jellemez, egy többnyelvű-többkultúrájú társadalmi környezet kialakításának igényével felépítő oktatáspolitikai közegben különösen elgondolkodtató az a kettős mérce, amely eddig a többnyelvűségekre vonatkozó szakpolitikákat és megvalósításukat jellemezte. Ma is markánsan jelen vannak azok a nézetek és intézményes gyakorlatok, amelyek a két- és többnyelvűség elit formáinak, a nagy világnyelveknek, különösen az angolnak a pozitív hatásait erősítik mind pszichológiai, mind piaci értelemben, miközben az alacsony presztízsű kisebbségi nyelvek, legfőképpen a cigány nyelvek esetében egyértelmű hátrányként értelmezik e jelenséget. Az anyanyelven, első nyelven való oktatás azonban nemcsak önmagáért való alapvető nyelvi emberi jog: háttérben éppen a nyelvi hátrányok, hosszú távon az egyenlőtlenség kiküszöbölését célzó pszicholingvisztikai és kognitív nyelvészeti meggondolások állnak. Meggyőződésünk, hogy mind a politikai döntéshozóknak, mind a kérdéssel foglalkozó ku-

tatóknak a jövőben nagyobb hangsúlyt kell helyezniük azokra a nyelvi kérdésekre, különösen azokra a közösségekre, ahol még beszélnek a romani és a beás nyelvet.

6. Távlatok

A 2008. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről jogilag gyökeresen új helyzetet teremt Magyarországon. A jogszabály¹⁶ értelmében az állam kötelezettséget vállal a romani és a beás nyelv kiterjesztésére az oktatás teljes vertikumában, az igazságszolgáltatás előtt, a közigazgatási eljárás során, a tömegtájékoztatási eszközökben, a lapkiadásban, a kulturális élet területén, kiegészülve az egészségügyi és szociális ellátásban történő nyelvhasználati lehetőség biztosításával. Az implementációhoz szükséges feltételek nagy része azonban e pillanatban még hiányzik, így nem meglepő, hogy hatálybalépésekor maguk az érintett közösségek szakemberei is vegyes érzelmekkel fogadták a törvényt. A sajtóban felerősödni látszik a deficit-alapú, a szóbeliségre, kidolgozatlanság-

16 A betervezés általános indokolásában a következők szerepelnek: A törvényjavaslat célja a cigányok által beszélt nyelvek esetében kifejezetten a romák társadalmi és nyelvi helyzetéhez igazodóan differenciált, a többi kisebbségi nyelv esetében vállaltakat részben meghaladó kötelezettségek vállalása. A romani és a beás nyelv előnyben részesítésének alapja az e nyelvet anyanyelvükként beszélőknek – még a társadalmilag egyébként is hátrányos helyzetben lévő roma népesség egészén belül is – meglévő hátrányos helyzete. A kormányprogramnak a romák felzárkóztatásával kapcsolatos fejezetében megfogalmazott, „egyedileg kialakított közösségfejlesztő és integrációs programok” sorába szervesen illeszkedik a romani és a beás nyelv társadalmi elismertségének erősítése, ahogyan a két nyelvet beszélő roma közösségek nyelvi kultúrájának, anyanyelven történő oktatásának, nyelvhasználati jogai biztosításának, anyanyelve védelmének nemzetközi vállalásokkal történő támogatása is. (T/5827. számú törvényjavaslat: 10)

ra, valamint a szóban forgó nyelveket beszélők kis számára építő, tanulmányunk korábbi részében komolyan vitatott érvelés.¹⁷

A leggyakrabban felhozott érvek között szerepel a „fejletlen”, „szegényes” szókészlet és a sztenderdizálatlanság, ezzel igazolandó e nyelvek alkalmatlanságát oktatási célokra. A nyelvészek többsége számára ezzel szemben teljesen nyilvánvaló, hogy nyelvészeti értelemben aligha szabad a természetes emberi nyelveket rangsorolni összetettség és használhatóság tekintetében. A nyelvek közötti érzékelt – a kisebbségi nyelvek esetében valóban meglévő – különbségek nem a nyelvi rendszerek egyenlőtlenségéből adódnak, hanem azokból a külső (történeti, társadalmi, politikai, jogi, kulturális, gazdasági) körülményekből, amelyek meghatározzák, hogy egy adott nyelv használati köre mekkora és milyen szerepet tölthet be. Használható-e szabadon közéleti színtereken, az oktatásban, a médiában, a hitéletben, vagy csak korlátozottan, a családban, a kisközösségekben, az egymás közti érintkezésekben, vagy ott sem lehet jelen. Mindezek a körülmények befolyással vannak az adott nyelv stilisztikai kidolgozottságára, „szegényesnek” vagy kevésbé szegényesnek ítélt voltára, presztízsére éppúgy, mint arra, hogy az adott nyelv hol he-

lyezhető el a sztenderdizáltság fokán: így egyebek között van-e számottevő írásbelisége, vannak-e szótárai, rögzített helyesírási és használati normái, intézményi támogatottsága. A nyelvészek és az oktatási szakemberek feladatát *Yaron Matras* (2007) a romani jövőjéről és a nyelvi pluralizmus politikájáról szóló programjában az alábbi módon összegzi:

„Ahhoz, hogy pontosabb iránymutatást lehessen adni a különböző tanítási anyagok kompatibilitására, illetve bizonyos célközönség számára való érthetőségére vonatkozóan, további kutatások szükségesek a romani dialektusok különbségeivel kapcsolatban. Ennek a kutatásnak ugyanúgy része lenne az egyes dialektusok pontos (hangtani, nyelvtani, szókincsre vonatkozó) leírása, mint az egyes közösségek dialektusának és nyelvi repertoárjának megfigyelése. Ahhoz pedig, hogy a média, a tanítás és új technológiák hatását fel lehessen mérni, és hogy a nyelvpolitikának élő kapcsolata maradjon a valós változásokkal, az egyes régiókban és közösségekben zajló kodifikációs folyamatok további megfigyelése és kiértékelése szükséges. Különösen fontosak a különböző dialektusokat beszélők közötti kommunikációról szóló esettanulmányok, amelyekből eddig ugyan kevés született, de amelyek elősegíthetik, hogy megbecsüljük a köl-

17 A *Heti Válasz* 2008. júliusi számában például az alábbiak olvashatók: „A 2003-as utolsó nagy felmérés alapján a törvény 26 ezer beás és 46 ezer romani ajkú cigány számára könnyítheti meg az ügyintézt. Legalábbis elvileg, mivel az elsősorban szóbeliségben létező nyelvek használói szokása eltér a többi hazai kisebbségétől. Ahogy Réger Zita nyelvész egy tanulmányában rámutat: még két roma anyanyelvű is átvált magyarra, amint az oktatás, az ügyintézés vagy a munkahely kerül szóba. Ennek praktikus oka van: a cigány nyelvek szókincse nem terjed ki ezekre a területekre. A beásba még csak át lehetne emelni a román bürokrácia nyelvi fordulatait, de a többiekén még ez sem segít. A romani ugyanis sehol sem államnyelv, nincs hivatali változata, így a rendszeres szociális segélyre, a tanévkezési támogatásra vagy az alperesre is hiányzik a megfelelő szó” (Élő 2008). A tanulmányunkban bemutatottak alapján megkérdőjeleződik az előbbi megközelítés. Réger Zita munkásságának ismeretében az pedig külön is elgondolkodtató, hogy a szerző éppen őt használja érvei bizonyítására.

csönös érthetőség esélyeit és nehézségeit. A romani nyelvészet alapfogalmival való megismerkedés részét kell képezze bármely igényes tanárképzés tantervének, mely leendő romani tanárok képzését szolgálja. Végül pedig ki kell emelni a szótárakat és nyelvtanokat, amelyek mind a leíró, mind az alkalmazott nyelvész számára a mindennapi forrást jelentik, és amelyek a romani nyelv-tanítás és nyelvtanulás nélkülözhetetlen

háttéreszközeiként gazdagítják a nyelvi erőforrások tárházát.” (i.m. 145)

Bár eredmények már nálunk is léteznek, a vázolt célok megvalósítása érdekében¹⁸ számos további beás és romani nyelvtervezési (korpusz-, elsajátítás- és presztízstervezési), ezzel együtt kutatási, fejlesztési és oktatási feladat felelős összehangolása és közös megvalósítása áll a szakemberek, főként pedig az érintett közösségek előtt.

Irodalom

- Andrássy György 1998. *Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra.* Pécs: Studia Europaea, Janus Pannonius Tudományegyetem, Európa Központ.
- Roma Education Fund 2007. *Annual Report 2006.* Budapest: Roma Education Fund.
- Babusik Ferenc 2000. *Kutatás a roma gyerekek középiskolai továbbtanulása szempontjából hatékony általános iskolák körében.* 1999–2000. tanév. Budapest: Delphoi Consulting. <http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-altisk-2.pdf>
- Babusik Ferenc 2001. *Kutatás a roma gyermekeket képző általános iskolák körében.* Budapest: Delphoi Consulting. <http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-altisk-1.pdf>
- Babusik Ferenc 2003. *Késői kezdés, lemorzsolódás. Cigány fiatalok az általános iskolában.* Budapest: Delphoi Consulting. <http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-altisk-3.pdf>
- Bárdos Géza 2001: *Pedellus program.* A kísérleti program rövid bemutatása. Kézirat, Ózd.
- Bartha Csilla 1999. *A kétnyelvűség alapkérdései: Beszélők és közösségek.* Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Bartha Csilla 2002. Nyelvi hátrány és iskola. *Iskolakultúra* 6–7:84–93.
- Bartha, Csilla–Borbély, Anna 2006. Dimensions of linguistic otherness: prospects of minority language maintenance in Hungary. *Language Policy* 5.3: 337–365(29).

¹⁸ Sok száz nyelvből – köztük a magyarból – hozhatnánk példát, hogy tudatos nyelvtervezési lépésekkel, társadalmi támogatottsággal a nyelvek sztenderdizálhatók, alkalmassá tehetők bármely nyelvi funkció és társadalmi szerepkör betöltésére. Azokban az országokban, ahol a romani nyelvet elismerik és sikeresen alkalmazzák az oktatásban, létezik tanárképzés, kiterjedt kutatások folynak, nyelvtanok, szótárak (köztük szakszótárak), helyesírási szabályzatok, átírási szabványok készültek és készülnek, narratív és digitális korpuszok épülnek, amelyek megfelelő alapot jelentenek a tananyagfejlesztés, az oktatási segédanyagok, tankönyvek, szakkönyvek, nyomtatványok stb., vagyis az intézményes, formális színtereken történő írásbeli és szóbeli nyelvhasználat számára.

- Bartha Csilla (szerk.) 2007a. *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Bartha Csilla 2007b. Nyelvcseré két magyarországi oláh cigány közösségben. In: Bartha Csilla szerk., *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 244–253.
- Bartha Csilla 2009. Út a többnyelvűség felé? – Nyelvideológiák, attitűdök és nyelvcseré: a kétnyelvűséggel kapcsolatos elképzelések szerepe a kisebbségi nyelvek megőrzésében. In: Borbély Anna, Vančóné Kremmer Ildikó, Hattyár Helga (szerk.), *Nyelvideológiák, attitűdök és sztereotípiák. 15. Élőnyelvi Konferencia. Párkány (Szlovákia), 2008. szeptember 4-6.* Budapest: Tinta Könyvkiadó. (Segédkönyvek a nyelvészet tanulmányozásához, 101.). 141–156.
- Bartha Csilla 2010. „Hasznosnyelvészeti” adalékok a cigány tanulók anyanyelvi nevelésének kérdéséhez. In: Fedinec Csilla (szerk.), *Utazás a magyar nyelv körül. Írások Kontra Miklós tiszteletére*. Budapest: Tinta Könyvkiadó. 206–216.
- Battle, D., Aides, M., Grantham, R., Halfond, M., Harris, G., Morgenstern-Lopez, N., Smith, G., Terrell, S. és Cole, P. 1983. Position paper on social dialects. In: *Journal of the American Speech Language Hearing Association* 25.9: 23–24.
- Borbély Anna 2001. *Nyelvcseré*. Budapest: MTA Nyelvtudományi Intézet.
- Borbély Anna 2003. Kétnyelvűség és többnyelvűség. In: Kiefer Ferenc (szerk.), *A magyar nyelv kézikönyve*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 361–380.
- Bordács Margit–Lázár Péter 2011. Intézményünk bemutatása.
<http://www.coopoktato.hu/bemutat.php>
- Derdák Tibor–Varga Aranka 1996. Az iskola nyelve – idegen nyelv. *Új Pedagógiai Szemle*. 1996/12: 21–36.
- Dr. Ámbédkar Iskola. Iskolánk. <http://www.ambedkar.hu/iskolank/>
- Élő Anita 2008. Cigányok ideje. *Heti Válasz* 2008. július 7. <http://hetivalasz.hu/itthon/ciganyok-ideje-19397/>
- Monitoring Reports 2007. *Equal Access to Quality Education for Roma. Volume 1*. Budapest: Open Society Institute, European Union (EU) Monitoring and Advocacy Programme, Education Support Programme and Roma Participation Programme.
- Ferge Zsuzsa 2008. Rögös út a munkához. *Népszabadság* 2008. április 13.
http://www.fergezsuzsa.hu/docs/rogos_ut_a_munkahoz.pdf
- Fiáth Titanilla 2000. *A magyarországi roma népesség általános iskolai oktatása. Átfogó szakirodalmi recenzió*. Budapest: Delphoi Consulting.
- Forray R. Katalin–Hegedűs T. András 2003. *Cigányok, iskola, oktatáspolitiká*. Budapest: Új Mandátum Kiadó.
- Forray R. Katalin 2007a. Az iskola és a cigány család ellentétei. Hipotetikus modell. In: Bartha (szerk.), *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 117–127.
- Forray R. Katalin 2007b. Nyelvpolitika – A cigány nyelvek oktatásának helyzete. In: Bartha (szerk.), *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest. 152–169.

- Gúti Erika 2001. Romák az oktatásban. In: Andor Mihály (szerk.) *Romák és oktatás*. (Iskolakultúra könyvek 8.) Pécs: Iskolakultúra. 54–64.
- Halwachs, Dieter 2008. Romani language, public life and education – The case of Austria. Előadás. Elhangzott: *International Conference "Everyday Multilingualism"/Internationale Konferenz „Lebensweltliche Mehrsprachigkeit“* Eisenstadt, 13–15 June, 2008. UNESCO.
- Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona 2002. *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatáskutató Intézet – Új Mandátum Könyvkiadó.
- Havas Gábor–Liskó Ilona 2005. *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Budapest: Felsőoktatási Kutatóintézet.
- Kemény István 1996. A romák és az iskola. *Educatio* 1996. tavasz. 71–84.
- Kemény István 1997. A magyarországi roma (cigány) népességről. *Magyar Tudomány* 1997/6: 641–655.
- Kemény István 1999. A magyarországi cigányság szerkezete a nyelvi változások tükrében. *Régió* 10/1: 3–14.
- Kemény István 2000. A nyelvcséréről és a roma/cigány gyerekek nyelvi hátrányairól az általános iskolában. In: Horváth Ágota–Landauer Edit–Szalai Júlia (szerk.) *Cigánynak születni*. Budapest: Új Mandátum. 313–330.
- Kemény István–Janky Béla 2003. A 2003. évi cigány felmérésről. Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok. *Beszélő* (10): 64–76.
- Kemény István–Janky Béla–Lengyel Gabriella 2004. *A magyarországi cigányság, 1971–2003*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- Kertesi Gábor–Kézdi Gábor 2004. *Általános iskolai szegregáció – okok és következmények*. Budapesti Munka-gazdaságtani Füzetek BWP. 2004/7 2004. december. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet Munkaerő-piaci Kutatások Műhelye – Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszék.
- Kézdi Gábor–Surányi Éva 2008. *Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata 2005–2007. Kutatási összefoglaló – Hatásvizsgálat*. Budapest: Educatio Társadalmi Szolgáltató Közhasznú Társaság.
- Kontra Miklós 1997. Tannyelvi diszkrimináció és cigány munkanélküliség. *Fundamentum*. 1. 2: 139–140.
- Kontra Miklós 2000. Kétnyelvűség, oktatás és emberi jogok. *Educatio*. 9/2: 253–273.
- Kontra Miklós 2003. Cigányaink, nyelveik és jogaik. *Kritika* 1: 24–26.
- Kontra Miklós 2009. A nyelvi genocídium fogalma és mai magyarországi megvalósulásai /megvalósításai. *Népszabadság online*, 2009. május 29.
- Kovai Melinda–Zombori Máté 2000. *A magyarországi roma lakosság foglalkoztatottsága. Szakirodalmi kismonográfia*. Budapest: Delphoi Consulting. <http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-fogl-monogr.pdf>
- Kópatakiné Mészáros Mária–Singer Péter (szerk.) 2005. *Módszertani kaleidoszkóp – Az együttnevelés gyakorlatához*. Országos Közoktatási Intézet. Budapest, 2005.

- Lakatos Szilvia 2010. A romani nyelv helyzete a magyarországi oktatási rendszerben. In: Papp Anna Mária (szerk.), *Kevésbé használt nyelvek helyzete a Visegrádi Négyek országáiban*. Budapest: OIK.
- Ladányi János–Szelényi Iván 2000a. Ki a cigány? In Horváth Ágota–Landau Edit–Szalai Júlia (szerk.), *Cigánynak születni*. Budapest: Aktív Társadalmi Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó. 179–191.
- Ladányi János–Szelényi Iván 2000b. Még egyszer az etnikai besorolás „objektivitásáról”. In: Horváth Ágota–Landau Edit–Szalai Júlia (szerk.), *Cigánynak születni*. Budapest: Aktív Társadalmi Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó. 239–241.
- Liskó Ilona 1997. Hátrányos helyzetű gyerekek a szakképző iskolákban. *Educatio*. 1997/1. <http://epa.oszk.hu/01500/01551/00011/pdf/210.pdf>
- Landauer Attila 2004. Peremhelyzetben, avagy Budapest XVI. kerület és Kerepes. In: Nagy Attila–Péterfi Rita (szerk.), *A feladatra készülni kell*. Budapest: Gondolat. 47–70.
- Lázár Péter 1999. A Kedves Ház pedagógiája. *Új Pedagógiai Szemle* 1999. október.
- Liégeois, Jean-Pierre 2007. Roma Education and Public Policy. A European Perspective. *European Education*. Spring. 39(1): 11–31.
- Liktor Tamás 2011. *A térségi, helyi együttműködés tartalmi gazdagodása*. In: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yaBmTW3wVsJ:www.ofi.hu/tudastar/partnerseg-iskolan-innen/tersegi-helyi+%C3%B3zd+pedellus+program&cd=5&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&source=www.google.hu>
- L. Ritók Nóra 2010. <http://nyomorszele.blog.fn.hu/>
- Matras, Yaron 2004. The role of language in mystifying and de-mystifying Gypsy identity. In: Saul, Nicholas–Tebbutt, Susan (szerk.), *The role of the Romanies*. Liverpool: Liverpool University Press. 53–78.
- Matras, Yaron 2005a. The classification of Romani dialects: A geographic-historical perspective. In: Halwachs, D.–Schrammel, Barbara (szerk.), *General and applied Romani linguistics*. Munich: Lincom Europa. 7–26.
- Matras, Yaron 2005b. *The status of Romani in Europe*. Report submitted to the Council of Europe’s Language policy Division, October 2005. Magyarul: A romani jövője: A nyelvi pluralizmus politikája felé. In: Bartha Csilla (szerk.), *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest. 128–146.
- Monitoring Education for Roma 2006. *A statistical baseline for Central, Eastern and South Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Nemesné Kis Szilvia 2008. Cigány tanulók anyanyelvi nevelésének nyitott kérdései. *Anyanyelv-pedagógia* 2008/2. <http://www.anyanyelv-pedagogia.hu/cikkek.php?id=49>
- Németh Szilvia 2003. A tanulási motivációt serkentő tényezők a roma tanulók oktatásának tükrében. In *Esélyt teremtő iskolák*. Budapest: OKI. 125–130.
- Pálmáiné Orsós Anna 2007. A beás nyelv Magyarországon In: Bartha Csilla (szerk.), *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest. 52–70.

- Save the Children Fund 2001. *Denied a future? The right to education for Roma/Gypsy and Traveller children in Europe*. The United Kingdom: England, Northern Ireland, Scotland and Wales. 205–301. pp.
http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/denied_future_vol2.pdf
- Simon, Szabolcs & Miklós Kontra 2000. Slovak linguists and Slovak language laws: An analysis of Slovak language policy. *Multilingua* 19/1–2: 73–94.
- Réger Zita 1974. A lovári-magyar kétnyelvű cigánygyermek nyelvi problémái az iskoláskor elején. I. *Nyelvtudományi Közlemények* 76/1–2: 229–55.
- Réger Zita 1978. Cigányosztály, „vegyes” osztály – a tények tükrében. *Valóság*. 8: 77–89.
- Réger Zita 1990. *Utak a nyelvhez: Nyelvi szocializáció – nyelvi hátrány*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Réger Zita 2001. Cigánygyerekek nyelvi problémái és iskolai esélyei. In: Andor Mihály (szerk.), *Romák és oktatás*. (Iskolakultúra könyvek 8.) Pécs: Iskolakultúra. 85–91.
- Rodekohl, R. K.–Haynes, W. O. 2001. Differentiating dialect from disorder: A comparison of two processing tasks and a standardized language test. In: *Journal of Communication Disorders* 34: 255–272.
- Szalai, Andrea 1999. Linguistic Human Rights Problems among Romani and Boyash Speakers in Hungary with Special Attention to Education. In Kontra, M., Phillipson, R., Skutnabb-Kangas, T., Várady T. (szerk.), *Language: A Right and a Resource. Approaching Linguistic Human Rights*. Budapest: CEU Press. 297–315.
- Szalai Andrea 2007. Egységesség? Változatosság? A cigány kisebbség és a nyelvi sokféleség. In: Bartha (szerk.) *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 20–52.
- Szalai, Júlia, Carson, Marcus, Kusa, Zuzana, Magyar-Vincze, Enikő and Zentai, Viola 2009. *Comparative Report on Educational Policies for Inclusion*. EDUMIGROM Comparative Papers. Budapest: Center for Policy Studies, Central European University.
- Szolár Éva 2009. A cigány gyermekek esélyei a romániai iskolarendszerben. <http://www.ofi.hu/tudastar/cigany-gyerekek-eselyei>
- Skutnabb-Kangas, Tove 1984. *Bilingualism or Not: The Education of Minorities*. Clevedon, Avon: Multilingual Matters.
- Skutnabb-Kangas, Tove 1992. Nyelvi emberi jogok. (Ford. Kontra Miklós) In: *Korunk* 5: 82–86.
- Skutnabb-Kangas [Skutnabb-Kangas], Tove. 1997. *Nyelv, oktatás, kisebbségek*. Budapest: Teleki László Alapítvány Könyvtára. (Kisebbségi adattár VIII.).
- Torgyik Judit 2004. Hatékony iskola: együttműködő iskola. *Új Pedagógiai Szemle* 10. 32–40.
- UNESCO és Council of Europe 2007. *Towards quality education for Roma children: transition from early childhood to primary education. Audit of pre-school provision*. Briefing Paper for Experts' UNESCO/ Council of Europe Meeting. DGIV/EDU/ROM (2007)4. Paris, 10th-11th September 2007. http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/Audit-PreschoolProvision_EN.pdf

- Vekerdi József 1974. *A cigány népmese*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Viorel, Achim 2001. *Cigányok a román történelemben*. Budapest: Osiris.
- Voiculescu, Cerasela 2004. Temporary Migration of Transylvanian Roma to Hungary. In: Pop, Daniel (szerk.), *New Patterns of Labour Migration in Central and Eastern Europe*. Cluj-Napoca: AMM Design. 145–164.
- T/5827. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalása cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről. Budapest: 2008 május.
2008. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről.
http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800043.TV