

A ROMA ÉRDEKVÉDELEM LEHETŐSÉGEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS AZ EU ROMA STRATÉGIÁJA

TÁRNOK BALÁZS

*megbízott intézetvezető (NKE Európa Stratégia Kutatóintézet);
műhelyvezető-helyettes (Károli Interdiszciplináris Akadémia, KRE)*

Absztrakt

A kisebbségek, így a romák védelmének és identitás-megőrzésének fontos színtere az Európai Unió. Az európai uniós cselekvési lehetőségek megismerése az első lépése egy európai roma érdekérvényesítési stratégia meghatározásának. A tanulmány a romák védelmére felhívható jogalapok és az EU roma stratégiai keretrendszerének ismertetésével bemutatja a romák védelmével kapcsolatos politikai és jogi helyzetképet az Európai Unióban, valamint azonosítja és megfontolásra javasolja a romák számára is rendelkezésre álló európai uniós érdekérvényesítési eszközöket, amelyeket eddig csak részben vagy egyáltalán nem használtak ki az európai romák, holott a közös fellépés, az érdekérvényesítési eszközök előre meghatározott stratégia mentén történő kihasználása jelentősen előmozdíthatja a romák védelme érdekében tett európai uniós intézkedések sikerét.

Kulcsszavak: roma, érdekvédelem, roma stratégia, Európai Unió

THE OPPORTUNITIES FOR ROMA ADVOCACY IN
THE EU AND THE EU ROMA STRATEGY

Abstract

The European Union is a crucial sphere for the protection of rights and promotion of the interests of the Roma. Analysing the opportunities for Roma advocacy in the EU is the first step in defining a European Roma advocacy strategy. The study examines the political and legal framework of the protection of the Roma in the EU by describing the EU's Roma strategic framework. The paper also identifies and proposes for consideration certain advocacy tools of the EU that are also available to the Roma. Until now, many of these tools have only been partially or not at all used by the European Roma commu-

nities and organizations to promote their interests in the EU. However, joint actions of different Roma communities in the EU and the use of advocacy

tools along a pre-defined strategy could significantly advance the European Union measures taken to protect the Roma.

Keywords: Roma, advocacy, Roma strategy, European Union

1. Bevezetés

A kisebbségi, így a roma identitás megőrzésének fontos eszkörendszere a hatékony érdekvédelem mind hazai, mind a nemzetközi szinten, azon belül is az Európai Unióban. Az elmúlt évtizedek tapasztalata, hogy a romák helyzete Európa legtöbb országában megoldatlan kérdés maradt, ami számos okra vezethető vissza. A nemzeti és etnikai kisebbségeket, így az európai romákat érő kihívásokra adott válaszokra akkor mutatkozik a legnagyobb esély, ha a kisebbség sikeresen tudja a követeléseit externalizálni, vagyis a nemzetközi szervezeteket és fórumokat, így az EU-t bevonni követeléseik előmozdításába. A romák védelme az Európai Unió intézményeiben az elmúlt évtizedekben folyamatosan napirenden van, az EU roma stratégiájának 2011-es elfogadása óta pedig új szintre lépett a kérdés. Bár a roma stratégia hatékonyságát illetően számos aggály merült fel az elmúlt években, a roma stratégia egy olyan, politikai relevanciával bíró keretrendszer, amely egy többszintű, több intézményt megcélzó európai roma érdekérvényesítési stratégia fontos alapja lehet a következő évekre és évtizedekre. Jelen tanulmány áttekinti a romák védelmével kapcsolatos jogi és elméleti alapokat az Európai Unióban, bemutatja az EU roma stratégiai keretrendszerét, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek európai uniós érdekérvényesítésével kapcsolatos többéves kutatás alapján kiemeli és megfontolásra javasol néhány olyan érdekérvényesítési eszközt, amely a romák vonatkozásában is lehetőséget jelenthet az EU-ban.

2. Romák védelme az EU-ban

2.1. Európai demográfiai helyzetkép

Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (a továbbiakban: FUEN) becslése szerint Európában több mint 100 millió tartoznak valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, ami az Európai Unióra vetítve is hozzávetőleg 50 millió

polgárt érint.¹ Ennek egy részét képezi a roma kisebbség. Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) több mint tíz évvel ezelőtti becslése szerint Európában 11,2 millió roma polgár élt, s ebből közel 6,2 millió az Európai Unió területén.²

Az ET adatai szerint négy EU tagállamban jelentős a roma kisebbség aránya: Bulgáriában 9,94 százalék, Romániában 9,02 százalék, Szlovákiában 8,63 százalék, Magyarországon pedig 7,49 százalék. Egy százalék feletti teljes népességarányt azonban csak további három tagállamban érnek el a romák: Csehország (1,90 százalék), Görögország (1,63 százalék), Spanyolország (1,55 százalék). A többi tagállamban egy százalék alatti a részesedésük, viszont csak egyetlen EU tagállam van, ahol az elérhető adatok szerint egyáltalán nem éltek romák 2012-ben (Málta).³ Ezen felül még kiemelendő Franciaország, ahol bár lakosságarányosan nem kiemelkedő a romák száma, abszolút számok tekintetében jelentős a roma populáció (kb. 400.000).

2.2. Hatáskör és jogalapok

A nemzeti és etnikai kisebbségek védelme egy rendkívül érzékeny politikai kérdés, ezért számos EU tagállam a saját hatáskörében kívánja tartani a kisebbségek védelmét. Ugyan nemzetközi standardok és kötelezettségek a tagállamokat terhelik a kisebbségek védelmével kapcsolatban, amelynek az EU tagállamok is eltérő mértékben tesznek eleget, azonban az esetleges uniós hatáskört ettől függetlenül kezelik az államok. Ennek megfelelően a kisebbségek védelme főszabály szerint kívül esik az EU hatásköreit tartalmazó Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 3–6. cikkeiben meghatározott uniós hatásköri kereteken. A kisebbségek védelmét tagállami hatáskörnek tekintik, mondván, ha a tagállamok le kívántak volna mondani a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó hatáskörükről, arról a Szerződések egyértelműen rendelkeznének.

Ezzel együtt számos jogalap van az uniós jogban, amely felhívható a kisebbségek védelmére. Talán legerősebb ilyen jogalap az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 2. cikke, amelynek értelmében „az Unió az [...] emberi jogok – ideértve a *kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul.” E cikk értelmében a kisebbség-

1 <https://fuen.org/en/article/Autochthonous-minorities-in-Europe> (2023. 03. 03.)

2 <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2FCoERMPublicCommonSearchServices%2FDisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D0900001680088ea9&wdOrigin=BROWSELINK> (2023. 03. 03.)

3 Uo.

hez, és így a nemzeti és etnikai kisebbséghez is tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az Unió alapvető értéke; elviekben ugyanolyan súlyú alapértéke, mint az elmúlt években az Unió számos politikáját jelentősen meghatározó jogállamiság. Az alapértéki státusz ugyanakkor nem jelent új hatáskört a kisebbségek védelmére.

A másik, kisebbségvédelemmel kapcsolatos uniós jogelv a diszkrimináció tilalma. Bár az EU Alapjogi Chartája 21. cikkében rögzíti, hogy tilos az etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven és *nemzeti kisebbséghez tartozáson* alapuló megkülönböztetés, az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címzettjei csak az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok, de csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. A Charta tehát nem alkalmazható a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, a tagállami jogsértésekre vagy jogelvonásokra. Ezen felül az EUMSZ 19. cikke általában biztosít lehetőséget az egyéb védett tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés leküzdésére, aminek értelmében a Tanács intézkedéseket tehet az „etnikai származáson alapuló” megkülönböztetés leküzdésére.

A harmadik kiemelő jogalap a kulturális sokféleség megőrzése. Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdés értelmében „az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”. Az EUMSZ 167. cikk (1) bekezdése értelmében pedig „az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket”. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy egyik terület sem esik az Unió kizárólagos hatáskörébe, ráadásul a kultúra és nyelvhasználat területén csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések tehetőek. Ráadásul, noha ez a hivatkozási alap a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében kiemelkedő fontosságú az egyes nemzeti identitások, és ekképpen Európa regionális nemzeti sajátosságainak megőrzése szempontjából, az eddigi uniós dokumentumok a romák védelme tekintetében nem a kulturális sokféleség megőrzését, hanem a társadalmi és gazdasági egyenlőségüket helyezték előtérbe.

2.3. Nemzeti vagy etnikai kisebbség?

Ahogy az eddigiekből is kitűnik, az EU joga különbséget tesz „nemzeti kisebbséghez tartozás” és „faji vagy etnikai származás” között. Míg az EUSZ 2. cikk szerinti „kisebbséghez tartozó személyek jogai” fordulatba mindkettő beleértendő, a diszkrimináció tilalma tekintetében elválik a kettő. Ezt támasztja alá az Alapjogi Ügynökség 2010-es állásfoglalása is, ami szerint az EUMSZ 19.

cikke nem vonatkozik a nemzeti hovatartozáson alapuló diszkriminációra,⁴ bár van ettől eltérő szakmai álláspont is.⁵

Az EUMSz 19. cikke alapján került elfogadásra a Faji Egyenlőség Irányelv,⁶ amely fellép a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, azonban a pozitív állami intézkedések rögzítése elmaradt. Vizi Balázs szerint az Irányelv az uniós jogban az etnikai kisebbségek számára elérhető legerősebb jogi eszköz.⁷ Az Irányelv sem definiálja ugyanakkor a „faji vagy etnikai származás” fogalmát, és bár kifejezetten nem hivatkozik a romákra, céljait és tárgyi hatályát tekintve a romák védelmére vonatkozó jogforrásnak tekinthető (ahogy a későbbiekben látni fogjuk, az EU roma stratégiájának végrehajtása során elfogadott uniós dokumentumok rendszeresen utalnak vissza erre az irányelvre).

Az EU a romák mint etnikai kisebbség védelmét tehát alapvetően eltérően kezeli a nemzeti kisebbségek védelmétől. Bár az elsődleges jogalapok azonosak, a másodlagos jogi aktusok, uniós cselekvési és stratégiai tervek, és a politikai megközelítés tekintetében eltérés mutatkozik a kétfajta kisebbség uniós helyzete között. Amíg a romák védelmének másodlagos uniós jogalapjaként azonosítható a faji egyenlőség irányelv, az EU-ban nincs egyetlen olyan másodlagos jogi aktus sem, amely a nemzeti kisebbségek kultúrájának, nyelvének is identitásának megőrzésére irányulna. Ebben rejlik az alapvető eltérés is a kétfajta kisebbség között; amíg az uniós jog és politika a romák védelmére szociális célkitűzésként tekint, és ekképpen támogatja a romák társadalmi egyenlőségét és integrációját, a nemzeti kisebbségek alapvetően kulturális sokszínűség megőrzésére, a tagállamok regionális sajátosságainak fenntartására irányuló célkitűzéseit, illetve a nemzeti kisebbségekhez tartozó

4 Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: *Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008–2010*. Bécs, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010.

5 TOGGENBURG, Gabriel N.: A remaining Share of a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. *EU Working Papers Law*, 2006/15, 2006; DE WITTE, Bruno: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Working Paper, 2000/4, Florence, European University Institute, 2000, 19; VARGA, Péter: "Racial or Ethnic Origin" vs. "Membership of a National Minority" in EU Law. *Minority Studies*, 2014, 17/1, 140.

6 A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról. HL L 180, 2000. 7. 19., 22–26.

7 VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013, 40.

személyeket érő kihívásokat az EU – és különösen az Európai Bizottság – az elmúlt évtizedekben elutasítóan kezelte.⁸ Ezzel szemben, már csak az EU roma stratégiája végrehajtása által is, a romák védelme az elmúlt évtizedben folyamatosan napirendben volt az Európai Unióban.

3. Az EU roma stratégiája

3.1. Az első roma stratégiai keretrendszer és annak tapasztalatai

A fentiekből is kitűnik, hogy a romák védelmének rendkívül fontos mérföldköve és az uniós fellépés kiemelkedően fontos forrása az EU roma stratégiája. Az EU első roma keretstratégiájának elfogadása a 2011 első felében megvalósult magyar uniós soros elnökség egyik legnagyobb sikere volt.⁹ A Tanács 2011. május 19-én hagyta jóvá a 2011–2020 közti időszakra vonatkozó az első roma-integrációs stratégiát.¹⁰ A stratégia alapján, annak hatékonyabb végrehajtása érdekében a Tanács ajánlást fogadott el 2013-ban a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről,¹¹ amely ajánlás a faji egyenlőség irányelv rendelkezéseire épít. A roma stratégia 2011-es elfogadását követően az Európai Bizottság minden évben elfogadott végrehajtást felügyelő jelentéseket.¹²

Az első roma stratégia keret végrehajtása azonban rendkívül korlátozott

8 Az EU kisebbségpolitikájáról ld.: MALLOY, Tove H. – VIZI, Balázs (eds.): *Research Handbook on Minority Politics in the European Union*. Edward Elgar Publishing, 2022.

9 GAZDAG Ferenc: Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 2011/10, 72–85.

10 A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. COM(2011) 173 végleges (2011. 4. 5.)

11 A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről. HL C 378, 2013. 12. 24., 1–7.

12 Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése. COM (2012) 226 végleges (2012.5.21.); Előrelépések a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásában. COM (2013) 454 végleges (2013.6.26.); Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretének végrehajtásáról. COM(2014) 209 végleges (2014.4.2.); Jelentés a 2015. évi nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretének végrehajtásáról. COM(2015) 299 végleges (2015.6.17.); A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere és a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről szóló tanácsi ajánlás végrehajtásának értékeléséről – 2016. COM(2016) 424 végleges (2016.6.27.); A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének félidős értékelése. COM(2017)458 végleges (2017.8.30.); Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének félidős értékeléséből levont tanulságokról. COM(2018) 785 végleges (2018.12.4.); A nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásáról szóló 2019. évi jelentés. COM(2019) 406 végleges (2019.9.5.)

előrehaladást volt képes elérni. Az Európai Bizottság megállapítja,¹³ hogy bár történt előrehaladás a korai iskolaelhagyás és a szegénység kockázatának való kitettség csökkentése terén, valamint némileg csökkent a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos tapasztalatok száma is, több területen jelentős visszalépés is történt. Utóbbira példa, hogy nőtt az oktatási szegregációs esetek száma, valamint a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatal romák aránya is. A Bizottság értékelése szerint az orvosi ellátás továbbra is korlátozott, és nem javult a szegregált lakhatás helyzete sem. A brüsszeli testület továbbá kiemeli, hogy a Covid19-világjárvány rávilágított arra, hogy a kirekesztett és marginalizált roma közösségek rendkívüli mértékben kitettek a negatív egészségügyi és társadalmi-gazdasági hatásoknak.¹⁴

3.2. Az EU roma stratégiai keretrendszere 2020–2030

Az EU 2020 őszén – a rasszizmus elleni cselekvési terve keretén belül – fogadta el a második roma stratégiai keretrendszerét a 2020–2030 közti időszakra,¹⁵ amelynek nyomán a Tanács újabb ajánlást fogadott el a stratégia jobb végrehajtása érdekében.¹⁶ Amíg az első roma stratégia elsősorban a romák társadalmi-gazdasági kirekesztésének kezelését célozta, a második stratégiai keret három pillérré épül, amelyek a romák társadalmi egyenlősége, társadalmi befogadása és társadalmi részvétele.

A stratégia összesen 7 célkitűzést határoz meg, amelyekből az első három (egyenlőség, társadalmi befogadás, részvétel) horizontális, négy (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, egészségügy) pedig ágazati célkitűzés, illetve ezekhez a stratégia 2030-ig minimálisan elérendő célokat is rendel (saját szerkesztésű táblázat):¹⁷

13 Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer. COM(2020) 620 végleges (2020.10.7.)

14 Uo.

15 Uo.

16 A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről. HL C 93., 2021.3.19., 1–14.

17 Adatok forrása: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9a007e7e-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF (2023. 03. 04.)

	Célkitűzések	2030-ig minimálisan elérendő cél
1.	A cigányellenesség és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem és megelőzés	A hátrányos megkülönböztetést elszorító romák arányát legalább a felére kell csökkenteni. Az általános népesség azon arányának legalább egyharmaddal csökkentése, amely kényelmetlenül érzi magát, ha roma szomszédai vannak.
2.	A szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentése	A romák és az általános népesség közötti szegénységi rés legalább felére szűkítése. A roma gyermekek és más gyermekek közötti szegénységi rés legalább felére szűkítése.
3.	A részvétel szerepvállalás, együttműködés és bizalom építése révén történő előmozdítása	Legalább 90 NGO bevonása és alkalmassá tétele a roma civil társadalom koordinált, uniós szintű nyomon követésébe. A roma NGO-k, mint a nemzeti monitoringbizottságok teljes jogú tagjai részvételének biztosítása a roma közösségek szükségleteit kezelő programokban. Azon romák arányának megkétszerezése, akik bejelentést tesznek, ha hátrányos megkülönböztetést tapasztalnak. A romák helyi, regionális, nemzeti és uniós szintű politikai életben való részvételének ösztönzése.
4.	A színvonalas, inkluzív többségi oktatáshoz való ténylegesen egyenlő hozzáférés javítása	A kisgyermekkorú nevelésben és gondozásban való részvétel terén meglévő különbségek legalább felére csökkentése. A felső középfokú végzettségek terén meglévő különbségek legalább egyharmaddal való csökkentése. A szegregáció felszámolása érdekében tett erőfeszítések a szegregált általános iskolákba járó roma gyermekek számának legalább felére való csökkentése révén.
5.	A fizetett és fenntartható foglalkoztatáshoz való ténylegesen egyenlő hozzáférés növelése	A foglalkoztatási különbség legalább felére csökkentése. A nemek közötti foglalkoztatási különbség legalább felére csökkentése a romák körében. A NEET-arány legalább felére csökkentése.
6.	A romák egészségének javítása és a színvonalas egészségügyi ellátáshoz és szociális szolgáltatásokhoz való tényleges, egyenlő hozzáférés javítása	A várható élettartam terén tapasztalható különbség legalább felére csökkentése.
7.	A megfelelő deszegregált lakhatáshoz és alapvető szolgáltatásokhoz való tényleges, egyenlő hozzáférés növelése	Az elégtelen lakáskörülmények terén meglévő különbség legalább harmadával csökkentése. A szűk lakásban élők aránya terén meglévő különbség legalább felére csökkentése. Annak biztosítása, hogy a romák legalább 95 %-a hozzáférjen vezetékes vízhez.

A romastratégiai keret alapján a tagállamoknak olyan nemzeti romastratégiai kereteket kell elfogadniuk, amelyek tartalmazzák a minden tagállamra alkalmazandó minimális kötelezettségvállalásokat, valamint a nemzeti helyzettől függő kötelezettségvállalásokat, így az ambiciózusabb kötelezettségvállalásokat is. Utóbbi azokra a tagállamokra vonatkozik, ahol jelentős számú roma közösségek élnek, tehát Bulgária, Románia, Szlovákia és Magyarország.

4. Romák érdekvédelme az EU-ban

Az Európai Unióban számos jogi, jogi-politikai és politikai érdekvédelmi eszköz áll rendelkezésre a különböző társadalmi csoportok, egyének és érdekvédelmi szervezetek számára. Vannak eszközök, amelyek speciálisan a roma közösségek számára jöttek létre (pl. az EU roma stratégiájának végrehajtási mechanizmusa), de vannak általános érdekérvényesítési eszközök is, amelyeket a romák és roma közösségek is megfelelően alkalmazhatnak. Ezirányú vizsgálatom során abból a feltevésből indultam ki, hogy általában véve a kisebbségek számára is lehetőségként azonosított európai uniós jog- és érdekvédelmi eszközök alkalmasak lehetnek az uniós roma érdekérvényesítésre. Jelen értekezésben azokra a kisebbségvédelmi eszközökre összpontosítok, amelyeket a romák számára alkalmazhatónak és különösen hasznosnak ítélt meg.

4.1. EU roma stratégia végrehajtása – civil részvétel

Az első ilyen eszköz, amely értelemszerűen speciális roma érdekvédelmi eszköz, az EU roma stratégiájának végrehajtási mechanizmusa. Ennek során az EU roma stratégiája keretén belül a tagállamok által benyújtott nemzeti romastratégiák végrehajtásának ellenőrzése történik. A tagállamoknak 2023-tól kezdve két évente tagállami jelentést kell benyújtaniuk a nemzeti romastratégia végrehajtásáról. A végrehajtási mechanizmusban szerepet kapnak a civil szervezetek is, hiszen a civil társadalom képviselői is véleményt nyilváníthatnak a nemzeti stratégiák megvalósulásáról a tagállami jelentések nyomán készített jelentések (árnyékjelentések) formájában. Szintén a végrehajtási mechanizmus része, hogy az EU Alapjogi Ügynöksége négy évente roma felmérést végez. A tagállami jelentések, civil szervezetekkel folytatott egyeztetések és az Alapjogi Ügynökség felmérései figyelembevételével az Európai Bizottság két évente jelentést készít, valamint a tízéves keretstratégia félidős és zárójelentését is elkészíti, értékelve a nemzeti romastratégiai keretek végrehajtását és EU roma keretstratégiával történő megfelelését.

A civil szervezeteknek a végrehajtási folyamatban való részvétele – hasonlóan az egyéb nemzetközi keretszerződések, így például az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája végrehajtási mechanizmusaihoz – egy sajátos érdekérvényesítési lehetőség a romákat érő kihívások megjelenítésére. E tekintetben felhasználhatóak a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítési tapasztalatai és jó gyakorlatai is. Az árnyékjelentések írása változó eredményeket hozott, azonban általában véve egy hatékony eszközzől van szó.¹⁸ A korábbi tapasztalatok is azt támasztják alá, hogy az árnyékjelentésekre alkalmasint jelentős mértékben támaszkodnak a monitoring tevékenységet végző szervezetek,¹⁹ emiatt a romák ilyen szerepvállalása az EU roma stratégiájának végrehajtási rendszerében fontos és kihasználható eszköz.

4.2. Állásfoglalások, Kisebbségügyi Munkacsoport, petíciós jog (Európai Parlament)

A kisebbségi – és így a roma – érdekvédelem fontos színtere az Európai Parlament (a továbbiakban: EP), amelynek vonatkozásában azonosíthatók képviseleti, részvételi és vegyes érdekvédelmi eszközök is.

Képviseleti eszköznek tekintjük a romák képviseletét ellátó európai parlamenti képviselők kezdeményezésére és közreműködésével elfogadott, illetve a romák helyzetét tárgyaló európai parlamenti állásfoglalásokat. Az EP az elmúlt évtizedekben számos állásfoglalást fogadott el az uniós kisebbségvédelmi keretek kidolgozását sürgetve.²⁰ Bár e dokumentumoknak nincs kötelező erejük, fontos politikai hivatkozási ponttok az európai uniós politikában, és ekképpen a kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének kiemelt eszközévé váltak az elmúlt évtizedekben. Az egyik legutóbbi ilyen állásfoglalás a 2018 novemberében elfogadott, Nagy József felvidéki EP-képviselő által kidolgozott „Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályok” c. állásfoglalás.²¹ A „kisebbségi

18 FIALA-BUTORA János: *Árnyékjelentések Felvidéken*. In: DABIS Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019, 161–186.

19 TÁRNOK, Balázs: Council of Europe criticising Slovakia for violating human rights of national minorities. *Ludovika*, 2022. július 7. <https://www.ludovika.hu/en/blogs/the-daily-european/2022/07/07/council-of-europe-criticising-slovakia-for-violating-human-rights-of-national-minorities/> (2023. 03. 05.)

20 VÍZI i. m. 27–31.

21 Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról. P8_TA(2018)0447.

jogminimum” néven ismertté vált anyag átfogó uniós védelmi mechanizmust javasolt, és felhívta az Európai Bizottságot egy nem teljesítés esetére szankciókat is kilátásba helyező irányelvre irányuló jogalkotási javaslat kidolgozására (a Bizottság azonban e felszólítás után is tétlen maradt). Kifejezetten a romák helyzetéről, és különösen a romák integrációjának és a cigányellenesség visszaszorításának szükségességéről szóló állásfoglalásokat is fogadott el az Európai Parlament az elmúlt években. 2015-ban a roma nap alkalmából fogadta el az EP a *cigányellenesség Európában és a második világháború alatti roma népiirtás Unió általi elismerése* c., 2017-ben a *romák unióbeli integrációjának alapjogi szempontjairól és a cigányellenességgel szembeni küzdelemről* c., 2022-ben pedig az *EU-ban telepeken élő roma közösségek helyzetéről* c. állásfoglalását.²² A 2017-es állásfoglalás kiemelt figyelemben részesítette a nemzeti roma stratégiák addigi megvalósításának negatív tapasztalatait, és felszólította a Bizottságot, hogy a következő romaintegrációs stratégiában helyezzen nagyobb figyelmet a romák integrációjára, valamint a tagállamokat, hogy tegyenek ambiciózusabb vállalásokat a romák integrálása érdekében.

Magyar szempontból kiemelendő, hogy Járóka Lívia több éve aktív tagja az Európai Parlamentnek; nem csupán az első roma nő képviselője volt az Európai Parlamentnek, de több ciklusban az egyik alelnöki tisztséget is betöltötte. Járóka Lívia számos állásfoglalás és jelentés kidolgozásában vett részt,²³ amely a romák helyzetét és jogait érintette, illetve az EU roma stratégiájának véleményezésében is aktív szerepet vállalt az EP részéről.

A második EP-hez kötődő érdekvédelmi szintér az EP Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Munkacsoportja (*Kisebbségügyi Munkacsoport*). 1983-ban alakult frakcióközi munkacsoport kezdetben a nyelvi kisebbségekre és a kisebbségi nyelvekre helyezte a hangsúlyt. Aktivizmusa számos, az EP által elfogadott jelentés megfogalmazásához hozzájárult.²⁴ A munkacsoport platformot biztosít az egyes kisebbségi közösségeknek, hogy problémáikra

22 Az Európai Parlament 2015. április 15-i állásfoglalása a nemzetközi roma nap alkalmából – cigányellenesség Európában és a második világháború alatti roma népiirtás Unió általi elismerése. P8_TA(2015)0095; Az Európai Parlament 2017. október 25-i állásfoglalása a romák unióbeli integrációjának alapjogi szempontjairól és a cigányellenességgel szembeni küzdelemről. P8_TA(2017)0413; Az Európai Parlament 2022. október 5-i állásfoglalása az EU-ban telepeken élő roma közösségek helyzetéről. P9_TA(2022)0343.

23 https://www.europarl.europa.eu/meps/hu/28141/LIVIA_JAROKA/home#detailedcardmep (2023. 03. 05.)

24 BRUCKER Balázs: *Az Európai Parlament és a kisebbségi érdekérvényesítés a Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup tevékenységének tükrében (2004–2016)*. PhD értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Interdiszciplináris Doktori Iskola, 2019.

felhívassák a figyelmet, valamint kapcsolatot teremt a politikusok, nemzetközi szervezetek, a tudományos szféra és az érintett kisebbségek között.²⁵ A Kisebbségi Munkacsoport a kisebbségi érdekvédelem vegyes (képvisleti és részvételi) eszközének tekinthető, hiszen alapvetően a választott képviselők közreműködése szükséges hozzá, azonban lehetőséget biztosít az egyes kisebbségi csoportok, így a romák részvételére is saját szerveződéseik és vezetőik útján. A közösségek képviselői vagy akár egyének is kaphatnak meghívást a frakcióközi munkacsoport üléseire, hogy ott egy-egy közösséget érintő kérdést bemutassanak. A munkacsoport keretén belül fogadták el 2014-ben a *strasbourgi manifesztumot*,²⁶ amely a nemzeti kisebbségek alapvető jogait határozza meg, és mintául szolgálhat egy jövőbeli uniós kisebbségvédelmi rendszernek is. A manifesztum felszólította az Európai Bizottságot, hogy az EU roma stratégiájához hasonló dokumentumot fogadjon el a nemzeti kisebbségek esetében is.

A harmadik, romák számára is rendelkezésre álló, kiemelésre érdemes érdekvédelmi eszköz a *petíciós jog*, amelyet az uniós polgárok az EP Petíciós Bizottsága (a továbbiakban: PETI) útján gyakorolhatnak.²⁷ A petíciós jog célja, hogy egyszerű formában lehetővé tegye az európai polgárok és az Unió területén állandó lakhellyel rendelkező személyek számára, hogy panaszaikkal és fellépésre irányuló kéréseikkel az Unió intézményeihez fordulhassanak. Legfontosabb vonása, hogy az egyéni intézkedésekre helyezi a hangsúlyt. Ez tehát tisztán részvételi eszköz, hiszen amennyiben egy petíciót egyénileg vagy csoportosan benyújtanak, azt a PETI-nek napirendre kell vennie. Az egyéni panaszosok olyan problémát vehetnek fel, amely az egész közösséget érinti, ekképpen fontos közösségi érdekképviselési eszköz. A befogadhatósági kritériumok értelmében a petíciót benyújtó személynek közvetlenül érintettnek kell lennie, és az ügynek az EU tevékenységi területére kell esnie. A PETI azonban mindkét feltételt tágan értelmezi: kizárólag a tisztán nemzeti ügyek minősülnek elfogadhatatlannak. Egy sikeres petíciós eljárás eredménye lehet, hogy az EP felszólítja az adott tagállamot a problémás helyzet orvoslására, valamint a megfelelő eszközök igénybevételére szólíthatja fel az Európai Bizottságot a tagállami probléma orvoslása érdekében.

25 A munkacsoport három társelnökéből kettő, Vincze Loránt (Románia, EPP) és Gál Kinga (Magyarország, NI) magyar.

26 The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union. Strasbourg, 2014. április 17. https://en.efhr.eu/download/rozne/20140417_Strasbourg_Manifesto_FIN.pdf (2023. 03. 05.)

27 A PETI alelnöke Vincze Loránt erdélyi EP-képviselő (az előző, 2014–2019-es ciklusban pedig ugyanezt a posztot Csáky Pál felvidéki képviselő töltötte be.

A PETI-hez az elmúlt időszakban számos kérelem érkezett kisebbségi vonatkozású ügyekkel kapcsolatban,²⁸ ami azt támasztja alá, hogy a petíciós jog alkalmas eszköz lehet a kisebbségi ügyek kezelésére. Manzinger szerint azonban a PETI szerepét „a helyén kell kezelni: ügyek megoldására a leg-ritkább esetben alkalmas, politikai nyomás kifejtésére viszont képes, ami akár a probléma megoldását is elősegítheti”.²⁹ Ezzel együtt a petíciós joggal a közösség egészét érintő ügyeket is könnyedén meg lehet jeleníteni az EP napirendjén egyéni panaszügyek formájában, amihez közösségi szervezetség sem különösebben szükséges, csupán egy, a PETI részére kellő szakmai megalapozottsággal megírt beadványra van szükség.

Az elmúlt években több romákat ért sérelem került a Petíciós Bizottság elé. Ezek a politikai szereplők romák ellen tett vagy őket sértő megjegyzéseire,³⁰ vagy a romákat a tagállamokban ért diszkriminációra és egyéb jogsértő bánásmódra hívták fel a figyelmet.³¹ Az egyik legutóbbi petíció ebben a tárgykörben egy magyar állampolgár által benyújtott panasz.³²

4.3. Európai polgári kezdeményezés (Európai Bizottság)

Az Európai Bizottság az elmúlt években az uniós kisebbségi érdekérvényesítés fontos színterévé vált, leginkább abból fakadóan, hogy az európai uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Bizottság a közelmúltig egyáltalán nem vette napirendre a kisebbségek uniós szintű védelmét, holott erre

28 A PETI 2014–2019-es európai parlamenti ciklusban kifejtett kisebbségvédelmi tevékenységéről lásd bővebben: MANZINGER Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014–2019 között. *Kisebbségi Szemle*, 2018, 3 (4), 13–15.

29 Uo.

30 Raluca Fecioru román állampolgár által benyújtott 2043/2013. sz. petíció a francia politikusok roma közösséggel kapcsolatos kijelentéseiről; M.L. magyar állampolgár által az Európai Roma Jogok Központja nevében benyújtott 1125/2018. számú petíció az állítólagos fajgyűlöletre uszításról.

31 E. B. svéd állampolgár által benyújtott 0073/2016. számú petíció a roma lakosság állítólagos hátrányos megkülönböztetéséről Romániában; Z. N. német állampolgár által a Pro Romanes EU e.v. nevében benyújtott, 3 további aláírást tartalmazó 0447/2018. számú petíció a romák és szintik elleni állítólagos hátrányos megkülönböztetéséről.

32 M. S. magyar állampolgár által benyújtott 1551/2020. számú petíció a romák magyarországi megkülönböztetéséről és a bíróságok romákkal szembeni előítéletéről. – A magyar roma panaszos szerint Magyarországon a roma polgárokat hátrányos megkülönböztetés éri, nem veszik őket komolyan a bírósági eljárások során. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-736737_EN.pdf (2023. 03. 09.)

korábban az Európai Parlament is többször kérte. A Bizottság uniós jogalkotás megindításában betöltött monopolhelyzetének az árnyalására hozta létre a Lisszaboni Szerződés az *európai polgári kezdeményezést* (a továbbiakban: EPK). A jogintézmény legfontosabb célkitűzése az uniós polgároknak az uniós döntéshozatalba való bekapcsolása azáltal, hogy az európai polgári kezdeményezések útján a polgárok befolyásolhatják a Bizottság napirendjét. A szervezőknek egy év alatt legalább egymillió érvényes aláírást kell összegyűjteniük, minimum hét tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges küszöbértéket. Az aláírásgyűjtés sikeres teljesítése esetén a Bizottságnak napirendre kell venni a kérdést, azonban nem köteles jogalkotási javaslatot beterjeszteni.

Mivel a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában teljes mértékben hiányzik a másodlagos uniós jogi keret, az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítésének fontos eszközévé vált az elmúlt években, amelyre jó példa a két kisebbségvédelmi tárgyú EPK, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés.³³ Mindkét kezdeményezés hasznos tapasztalatokat nyújthat a jövőben egy esetleges roma érdekvédelem keretén belül életre hívott európai polgári kezdeményezés sikerre viteléhez.

A *Minority SafePack* célja, hogy az EU fogadja el a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét növelő és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét erősítő jogi aktusokat. A kezdeményezés több mint 1,1 millió érvényes támogató nyilatkozatot gyűjtött össze, így a *Minority SafePack*-nek köszönhetően a nemzeti kisebbségek ügye először került az Európai Bizottság napirendjére. A Bizottság azonban teljes egészében elutasította a javaslatcsomagot, amely döntést a szervezők megtámadták az Európai Unió Bíróságán (az ügy másodfokon jelenleg is folyamatban van).³⁴ A *Minority SafePack* európai kampányát a FÜEN hangolta össze. A FÜEN rendkívül eredményes érdekérvényesítő tevékenységet folytatott a kezdeményezés politikai támogatásának növelése érdekében, amelynek eredményeként számos tagállami és regionális parlament támogató nyilatkozatot fogadott el a javaslatcsomag mellett (így például a német Bundestag, egyhangúlag elfogadott határozatban). A *Minority SafePack* a romák helyzetére átfogóan nem reagál, csupán a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítását javasolja előmozdítani, a hontalanok kategóriájába

33 TÁRNOK Balázs: *Mire elég egymillió aláírás?* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023.

34 TÁRNOK, Balázs: The fight for minority rights in the EU continues at the Court of Justice. Ludovika, 2023. január 25. <https://www.ludovika.hu/en/blogs/the-daily-european/2023/01/25/the-fight-for-minority-rights-in-the-eu-continues-at-the-court-of-justice> (2023. 03. 09.)

a szervezők pedig az állampolgárság nélküli, Balti országokban élő oroszok mellett beleértik az egyes tagállamokban élő rendezetlen állampolgárságú nomád roma közösségeket is.³⁵ A Székely Nemzeti Tanács által életre hívott *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* c. európai polgári kezdeményezés (ismertebb nevén a „nemzeti régiókról szóló kezdeményezés”) arra irányul, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól, vagyis a nemzeti régiókat.³⁶ Ez a kezdeményezés is sikeresen teljesítette az aláírásgyűjtést, több mint 1,2 millió érvényes támogató nyilatkozatot gyűjtöttek. Ez a javaslat azonban még nem került a Bizottság elé; a szervezők egy jogi kikaput kihasználva várhatóan csak a 2024-ben hivatalba lépő új Európai Bizottságnak nyújtják be kezdeményezésüket.³⁷

Az EPK tehát a romák számára is kézenfekvő eszköznek tűnik, különösen a romák európai területi koncentrációja okán. Az EU területén élő mintegy 6,2 millió romából több mint 5,2 millió hét tagállamban koncentrálódik (Románia 1 850 ezer, Bulgária 825 ezer, Magyarország 750 ezer, Spanyolország 750 ezer, Szlovákia 490 ezer, Franciaország 400 ezer, Csehország 200 ezer).³⁸ Ez abból a szempontból is releváns, hogy a sikeres EPK konjunktív feltétele, hogy az egész EU-ból több mint egymillió érvényes aláírás érkezzen be, és hét tagállamban lépje át az érvényes aláírások száma a lakosságárányosan meghatározott minimum számot. Utóbbi feltétel vélhetően éppen a fenti adatok miatt teljesülne, a romák abszolút lélekszáma pedig szintén komoly lehetőséget jelent egy sikeres aláírásgyűjtési kampány megvalósításához.

A területi koncentráció mellett további tényezők is szükségesek egy sikeres európai polgári kezdeményezéshez. Korábbi kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy azok a kezdeményezések tudják sikerrel teljesíteni az európai aláírásgyűjtést és összegyűjteni a szükséges egymillió aláírást hét különböző tagállamból, amelyek 1) mögött nagy, európai hálózattal vagy szervezettséggel is rendelkező szervezetek állnak; 2) képesek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol kiemelkedően magas lesz az alá-

35 MANZINGER Krisztián – VINCZE Loránt: *Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? Pro Minoritate*, 2017, 27 (2), 11.

36 TÁRNOK Balázs: *Nemzeti régiók – a hetedik sikeres európai polgári kezdeményezés*. Ludovika, 2022. november 15. <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/11/15/nemzeti-regiok-a-hetedik-siker-es-europai-polgari-kezdemenyezes/> (2023.03. 09.)

37 Uo.

38 2. l.j.

írások száma („húzó tagállamok”); valamint 3) megfelelő anyagi forrásokkal rendelkeznek, hiszen az európai aláírásgyűjtés költséges folyamat, az európai léptékű kampányok megszervezése megfelelő finanszírozást igényel.³⁹ Külön kutatást érdemel ugyanakkor, hogy ezeknek a feltételeknek az Európai Unióban élő romák meg tudnak-e felelni. A fent ismertetett területi koncentráció mindenképpen egy pozitív adottság, amely jó alapot adhat az aláírásgyűjtési kampány húzó tagállamokban való sikeres megvalósításához. Hasonlóan fontos az európai szintű szervezethez, bár a lehetőség adott, hogy egy esetleges EPK szervezői csak a fent említett hét tagállamra összpontosítsák aláírásgyűjtő kampányukat. Az a tény, hogy adott esetben más tagállamokban feltűnően kevés aláírás gyűlik össze, jogi értelemben nem érinti az aláírásgyűjtés sikerességét. Ezzel együtt a nevezett tagállamokban lévő szervezethez, ami a hatékony cselekvés feltétele, elengedhetetlennek tűnik, hasonlóan a pénzbeli források meglétéhez, hiszen a több államra kiterjedő aláírásgyűjtési kampány megszervezése és a gyűjtés megvalósítása – még ha az leginkább az online térben is zajlik – alapvetően rendkívül költséges.

5. Következtetések

Az Európai Unióban a roma érdekvédelem szempontjából számos lehetőség kínálkozik. A tagállamok és az EU vezetése sokkal elfogadóbb a romák védelmével kapcsolatban, mint a nemzeti kisebbségek védelmével illetően. Ez abból is fakad, hogy a romák helyzetére elsősorban integrációs és szociális kérdésként, nem a kulturális identitás megőrzésének szempontjából közelítenek. Ez a politikai hozzáállás tükröződik az EU roma stratégiájának elfogadásában, azonban annak tagállami végrehajtása már azt mutatja, hogy a megvalósítás szintjén e tekintetben sem megfelelő az előrehaladás az EU tagállamaiban. Az alapvetően nyitott politikai megközelítés a romák helyzetének rendezésére számos lehetőséget rejt magában a romák uniós szintű érdekvédelmére.

Az EU roma stratégiájának végrehajtási mechanizmusa keretén belül lehetőség van a roma civil társadalom részvételére, és ekképpen a fontos tagállami problémák megjelenítésére. A minél aktívabb részvétel ebben a nyomonkövetési eljárásban az európai roma közösségek alapvető érdeke lenne. Számos petíció foglalkozott a romák elleni hátrányos megkülönböztetéssel, azonban az eddig benyújtott petíciók egyelőre nem tudtak jelentős

39 TÁRNOK Balázs: A civil szervezetek szerepe az európai polgári kezdeményezésekben, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos kezdeményezésekre. *Kisebbségvédelem*, 2020/2, 80–109.

változásokat elérni tagállami szinten, így e tekintetben szintén egy nem kimerített, ugyanakkor felhasználóbarát érdekérvényesítési lehetőségről van szó. A nemzeti kisebbségek és nemzeti régiók védelmében indított európai polgári kezdeményezések tapasztalatai pedig hasznosak lehetnek egy jövőben esetlegesen életre hívott roma érdekeket előmozdító kezdeményezés életre hívásához. Ez nem csupán a romák helyzetével kapcsolatos jogalkotási keret fejlesztésére lenne alkalmas, hanem a romák helyzetének sajátos európai szintű tematizálására is kínálna lehetőséget. Figyelemmel arra, hogy az EU-ban élő romák túlnyomó többsége hét tagállamra koncentrálódik, ez az eszköz magától értetődően kínálkozik az európai roma érdekvédelem eszköztárában.

2024 júliusától Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. A legutóbbi, 2011 első felében megvalósuló magyar elnökség egyik legnagyobb eredménye az EU (első) roma keretstratégiájának elfogadása volt. Figyelemmel a 2020-ban elfogadott második stratégiai keretre, egy ilyen léptékű eredmény a 2024-es magyar elnökség során nem tűnik reálisnak, azonban ez nem jelenti azt, hogy a magyar elnökség ne kínálna lehetőséget a romák érdekeinek előmozdítására. Az elnökség megvalósítása számos olyan informális rendezvény és találkozó megrendezését segítheti elő, amely alkalmas lehet a romákat érő kihívások hatékonyabb megjelenítésére, vagy éppen az egyes közép-európai tagállamokban nagyobb számban élő roma közösségek közti kapcsolatok erősítésére. A magyarországi, szlovákiai, romániai, bulgáriai és csehországi romák közti együttműködés és közös fellépés az európai nyilvánosságban egyelőre szintén nem kimerített érdekérvényesítési lehetőség, aminek előmozdításához a magyar elnökség közvetlenül vagy közvetve szintén hozzájárulhat.

