

PULAY GYULA

Az etnikai hovatartozás számbavételi lehetőségei és szükségessége

Keveset tudunk arról, hogy a jóléti és a szegénység elleni intézkedések, vagy akár a nevesített „romaprogramok” milyen valódi hatást gyakorolnak a cigányság élethelyzetének javítására. Megfelelő felmérések, nyilvántartások híján nem állapítható meg kellő pontossággal, hogy az intézkedések, programok kedvezményezettjei között mekkora a romák aránya. A cikk kifejti azokat a célszerűségi, jogi és politikai érveket, amelyek az etnikai jellegű adatok jogilag és szakmailag megfelelő számbavétele mellett szólnak. A szerző rámutat, hogy e programok célzottságának és eredményességének vizsgálatához általában elegendő a romák arányának megállapítása a programok különböző szakaszaiban, azaz nem szükséges személyenként nyilvántartani, hogy ki a roma nemzetiségű. A cikk bemutatja, milyen lehetőségei vannak az etnikumhoz tartozás számbavételének az általános jóléti intézkedések, illetve a célzott szegénység elleni programok esetében.

1. A probléma felvetése

A gyermekszegénység elleni nemzeti program¹ (a továbbiakban: Program) általános célként tűzte ki a gyermekszegénység kiterjedtségének valamint mélységének, súlyosságának csökkentését. A Program ezen általános célok mellett ún. vertikális, azaz funkcionálisan értelmezhető, és ún. horizontális, azaz a funkcionális célokat átmetsző, minden célnál érvényesítendő célokat is tartalmaz. A Program egyik horizontális célja a roma kisebbség helyzetének érzékelhető javítása, szegregáltságuk, kirekesztettségük enyhítése. Rövid megfogalmazásban ez a „roma gyerekek” (horizontális) prioritás.

E prioritás szükségessége mellett a Program számos érvet hoz fel, amelyek közül témánk szempontjából kettőt mindenkeppen célszerű kiemelni. Az első, hogy a roma szülők esetében az átlagosnál lényege-

¹ Tanulmányomban a 2006 márciusában kiadott ún. rövid program szövegét tekintem alapnak.

TANULMÁNYOK

sen magasabb az alacsony iskolázottságúak, a tartós munkanélküliek, a legalacsonyabb jövedelmi kategóriába tartozók és a hátrányos helyzetű régiók kistelepülésein élők aránya. Következésképpen a roma gyerekek az átlagosnál jóval nagyobb arányban élnek halmozottan hátrányos helyzetű családokban, gyakran nehezen elérhető telepeken. Ezért különös körültekintéssel kell biztosítani, hogy a roma gyerekek minden olyan szociális juttatásból arányuknak megfelelően részesüljenek, amelyet az állam és az önkormányzatok a szegény családok gyerekeinek szánnak.

A második kiemelendő érv az, hogy a roma gyermekek szegénysége mindig egy árnyalattal súlyosabb, mint nem-roma társaiké, és helyzetüket mindenki máshoz képest nehezítik, olykor ellehetetlenítik a magyar társadalomban még mindig élő, etnikai alapú előítéletek. Ezek következtében gyakran kirekesztődnek intézményekből, szolgáltatásokból, és szüleiket gyakran diszkrimináció éri a munkaerőpiacon.

A két idézett érvből – megítélésem szerint – első megközelítésben két feladat következik:

- *Nyomon kell követni, hogy az általában a gyermekeknek vagy a gyermekek egy tágabb csoportjának szánt állami és önkormányzati juttatások megfelelő arányban jutnak-e el a roma gyermekekhez illetve családjukhoz.*
- *Olyan célzott programokra, pozitív diszkriminációs intézkedésekre van szükség, amelyek képesek ellensúlyozni a roma gyermekek, illetve szüleik többszörös hátrányos helyzetével, illetve a roma származásával szorosan összefüggő, speciális hátrányait.*

A két feladat az etnikai kisebbséghez tartozás számbavétele szempontjából eltérő kihívást jelent. Az első esetben azt kellene tudnunk, hogy az állami, önkormányzati intézkedésből (pl. a kedvezményes iskolai étkeztetés) létszámuknak megfelelő arányban részesülnek-e a roma gyermekek. A szegénységben élő roma gyermekek speciális hátrányainak enyhítésére szolgáló ún. célzott programok esetében viszont arról kellene meggyőződünk, hogy a programba megfelelő arányban kerülnek-e be roma gyermekek, és eredményesen tudnak-e részt venni abban. Szükség lehet annak megállapítására is, hogy a programba bekapcsolódó gyermekek tényleg megfelelnek-e a célcsoporthoz tartozás követelményeinek, azaz valóban többszörösen hátrányos helyzetűek, illetve valóban roma származásúak-e.

A roma etnikumhoz tartozás számbavételének témájában a Program nyilvánosságra hozatala óta eltelt két évben nem sok történt. A Program előrehaladásáról szóló jelentés² arról számol be, hogy „a különböző fejlesztések nem érik el, vagy nem hatékonyan érik el a rossz helyzetű csoportokat, térségeket. A jelentés szerint ennek egyik fontos oka, hogy „a Gyermekszegénység elleni Program elsődleges célcsoportjának elérése esetleges, mert a célcsoport, a szegény gyerekek és családjaik azonosítása nem egyértelmű”³. Célszerű a jelentés két további megállapítását is idézni:

a) „Minden olyan program, amely a gyermekek esélyeinek javítására vagy szociális integrációjukra irányul, feltételezi, hogy viszonylag pontos-

² Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.)

³ Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.) 26. oldal

san tudjuk, kik az intézkedések célcsoportjai. A különböző, szegénységhez kapcsolódó segélyek és a szociális helyzethez kötött ellátások esetében feltételezzük, hogy ismerjük az adott szociális helyzetet. A »roma-programok« esetében feltételezzük, hogy tudjuk, ki a roma. A »célzottak« azonosítása a megfelelő elosztáshoz és az intézkedés hatékonyságméréséhez is szükséges. A célcsoport ismertségére vonatkozó feltételezések nem mindig helytállóak, illetve sokféle bizonytalanság és az összhang hiánya jellemzi a célcsoportok meghatározását.”⁴

b) „A roma gyerekek nyilvántartása az eddigieknél is megoldatlanabb. A magyar adatvédelmi törvények egyre kevésbé illeszkednek a cigányság fokozatos öntudatra ébredéséhez. A cigány/roma azonosság egyre inkább vállalható, és ennek bátorítása kívánatos lenne. Ezért egyre inkább lehetne az önbevallásra támaszkodni. Ezek az adatok (természetesen nem egyénekre, hanem csoportokra vonatkozóan) nyilvánosak lehetnének, és alkalmasak csoportok helyzetének leírására, az integrációs kérdések egy részének megoldására. *Ennek a kérdésnek a rendezése nélkül a közoktatás területére, illetve általában a romák helyzetének javítására irányuló kormányzati intézkedések hatásvizsgálatai ellehetetlenülnek, és sok esetben az adatok félrevezetők.*”⁵

A jelentés fent idézett megállapításai megerősítik azt a kiinduló feltételezésünket, hogy a gyermekszegénység elleni program eredményes megvalósítása aligha lehetséges, ha nem állnak rendelkezésre a roma gyerekek számára, élethelyzetére vonatkozó megbízható adatok. A nyilvántartás szükségessége azonban nem korlátozódik a roma gyerekekre, hiszen a gyermekszegénységet nem lehet csak a gyermekek támogatásával mérsékelni. A Program egyik vertikális célja a szülők munkához juttatása, egy másik vertikális célja a lakhatási körülmények javítása. *Következésképpen az e célokhoz az elérését szolgáló alprogramok esetében is tudnunk kell, hogy azok milyen konkrét hatással voltak a romák foglalkoztatására, illetve lakáskörülményeik változására.* Ezért tanulmányomban nem szorososan a gyermekszegénység elleni programhoz kapcsolódóan vizsgálom az etnikai hovatartozás számbavételének szükségességét és lehetőségeit, hanem általában keresem a választ e kérdésekre.

A tanulmány elkészítéséhez az induló muníciót egy általam vezetett 2007. évi kutatás során szerzett ismeretanyag adta. Az Állami Számvevőszék 2007. évi ellenőrzési tervének parlamenti egyeztetése során javaslatként merült fel a magyarországi cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mértékére és hatékonyságára vonatkozó vizsgálat elvégzése. A téma jellegéből adódóan a feladatot a hagyományos, számvevőszéki ellenőrzés helyett kutatómunkával volt célszerű megoldani. A kutatást az ÁSZ Kutató Intézetének jogelődje, az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (a továbbiakban: Intézet) végezte. Az Intézet egy összegző, helyzetfeltáró tanulmányt készített⁶, amely elsősorban a felhasznált támogatások nagyságrendjét és hasznosulását mutatja be, és viszonylag részletesen meghatározza azokat a tényezőket, amelyek akadályozták a 100 milliárd

⁴ Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.) 29. oldal

⁵ Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.) 31. oldal

⁶ ÁSZ FEMI (2008.)

TANULMÁNYOK

forintot meghaladó támogatások eredményes elköltését. Néhány idézet a tanulmány alapján készült cikkből⁷:

- „A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére szánt források hatékony felhasználásának megítélését leginkább az akadályozza, hogy hiányzott a célok pontos megjelölése, és ehhez a pénzügyi források egyértelmű hozzárendelése. A források legjelentősebb elemei (foglalkoztatási, oktatási, uniós támogatások) esetében csak nagyvonalú becsléssel határozható meg, hogy támogatások kedvezményezettjei között milyen arányban voltak cigány származásúak.”

- „Az a tény, hogy a támogatások mértékét még közelítő pontossággal sem lehet megállapítani, nemcsak a támogatási rendszer átláthatóságát rontja. Ilyen körülmények között nincs valódi tervezés és lehetetlen a szigorú számonkérés. Jól szemlélteti ezt a helyzetet a minisztériumok és más kormányzati szervek saját jelentései alapján összeállított táblázat. Az adatok azt mutatják, hogy a tervezés ötletszerű, a tényleges felhasználás pedig teljesen elszakad a tervezett értékektől. Figyelemreméltó, hogy a tervezés a támogatási eljárás legkevésbé „tervszerű” eleme. Ehhez képest a tényleges felhasználás mutat valami tervszerűséget, szabályszerűséget” (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat A kormányzati szervek által a romák társadalmi integrációjának elősegítését célzó programokra fordított költségvetési források (becsült adatok) (Millió forint)

	2004-ben		2005-ben		2006-ban	
	tervezett	tényleges	tervezett	tényleges	tervezett	tényleges
Összesen	10 571,4	20 984,5	49 132,2	21 770,7	557,2	24 454,2

Forrás: Szociális és Munkaügyi Minisztérium (2007)

- A támogatási rendszer átláthatóságát tovább rontja, hogy az egyes tárcák programjainak célcsoportját eltérő módon határozták meg. A romákra vonatkozó adatok gyűjtésétől való elzárkózás, a célcsoport meghatározásának bizonytalanságai lehetetlenné tették a mérhető teljesítménykövetelmények rögzítését, s a szervezeti és a pénzügyi koordináció hiánya az ezekre épített monitoring rendszer létrehozását ugyancsak hátráltatta. A számszerű adatok, indikátorok hiánya nem ad lehetőséget a valódi értékelésre.

A kutatás a leírt helyzetértékelés alapján a jövőre nézve két súlyos kockázatot fogalmazott meg⁸:

a) A leghátrányosabb helyzetű térségeknek, településeknek, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű csoportoknak címzett támogatások nem jutnak el a roma népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjaihoz, illetve a kellő komplexitás híján nem fogják helyzetüket érdemben javítani.

⁷ Benkó – Pulay (2009.)

⁸ ÁSZ FEMI (2008.) 11. oldal

b) A romák társadalmi integrációját szolgáló intézkedések hagyományos eszközökkel végzett kormányzati koordinációja nem lesz képes e komplex megközelítést igénylő problémakör eredményes kezelésére.

E feltárt kockázatok enyhítése érdekében a tanulmány az alábbi javaslatokat fogalmazta meg:

a) A roma népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjai helyzetének javítása végett a hátrányaik többdimenziós jellegét figyelembe vevő, komplex programokat kell indítani, célzott támogatással.

b) Meg kell teremteni annak feltételét, hogy a különböző programokban érintett roma személyekről hivatalosan adatokat lehessen gyűjteni, az adatvédelmi normák figyelembevételével.

c) Olyan tervezési, beszámolási és ellenőrzési rendszert kell létrehozni, amely nevesíti és nyomon követhetővé teszi a cigányság helyzetének javítására fordított közpénzeket, azok útját és hasznosulását.

A bő egy évtizeden át a cigányság helyzetének javítására fordított programok átfogó értékelése, illetve az újonnan indult, gyermekszegénység elleni program végrehajtását akadályozó tényezőket feltáró elemzés ugyanarra a következtetésre jut: a célsokaság, a kiinduló helyzet, valamint az egyes intézkedések érintettjeinek pontos ismerete nélkül nem lehet eredményes közpolitikát folytatni.

Hasonló következtetésre jutott az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága is. Idézek a magyarországi helyzetről szóló 2004-ben megfogalmazott véleményükből:

„A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megfelelő érvényesítése számos területen megköveteli, hogy az érintett személyekről adatokkal rendelkezünk. A 2001. évi népszámlálás e tekintetben kulcsfontosságú, különösen annak fényében, hogy a Tanácsadó Bizottság már az első monitorozási ciklus alatt jelezte a megbízható adatok hiányát. A 2001. évi népszámlálás során feltett kérdések, a népszámlálás megszervezése során alkalmazott eljárás, illetve a nyilvánosságra hozott eredmények arra engednek következtetni, hogy az így szerzett megbízhatóbb adatok számos hiányosság orvoslását segíthetik elő.

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy egyes kulcsfontosságú területeken (pl. a foglalkoztatáshoz vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, a diszkrimináció, a lakhatási körülmények) a hatóságok továbbra sem rendelkeznek azokkal az adatokkal, amelyek egyes, különösen sebezhető csoportok (így a romák, és elsősorban a roma nők) problémáinak felméréséhez szükségesek. A jövőben e területeken is nélkülözhetetlen lesz az adatgyűjtés, melynek során tiszteletben kell tartani az adatvédelem alapelveit, biztosítani kell, hogy az adatok szolgáltatása önkéntes legyen, és az érintett embereknek elmondják, miért és hogyan végzik az adatgyűjtést.”⁹

A Roma Irányító és Monitoring Bizottság (RIMB) közelmúltban kiadott állásfoglalása – a Rasszizmus és az Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 2007-es magyarországi jelentésére, a kisebbségi országgyűlési

⁹ Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága, Második vélemény Magyarországról. A vélemény elfogadásának időpontja: 2004. december 9.

TANULMÁNYOK

biztos 2005-ös jelentésére, a Tárki egy tanulmányára¹⁰, valamint az ÁSZ FEMI fent említett tanulmányára hivatkozva – így fogalmaz: „Mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlesztési források felhasználása a roma integráció érdekében nem tervezhető, hatása nem mérhető az etnikai adatok kezelése nélkül, ezért az etnikai hovatartozás szempontjainak érvényesítése az esélyegyenlőség elérése érdekében, illetve a roma integrációs és nemzetiségi érdekek érvényesítésére a kormányzati és közigazgatási eljárásban és az intézkedések minden szintjén fennálló kötelezettség. Ezt a jogot a kisebbségi törvény és az adatkezelésre vonatkozó törvény is garantálja az adatgazda személyes rendelkezése alapján.

A RIMB felszólítja a Kormányzatot és az önkormányzatokat, hogy haladéktalanul tegyék lehetővé az etnikai identitás kifejezésére vonatkozó törvényes jog gyakorlását a fenti, esélykiegyenlítő integrációs és nemzetiségi célokból, igazgatási, szolgáltatási és fejlesztéspolitikai eljárási rendszereikben. Az etnikai adatkezelés során nyert adatokat, mutatókat beépítve az állami és önkormányzati statisztikai rendszerekbe tegyék nyilvánossá. Ezáltal ellenőrizhetővé, vizsgálhatóvá válik az integrációs célú fejlesztési és egyéb források tervezése, elosztása, felhasználása és monitoringja.

A leírtak alapján azt látjuk, hogy több oldalról is sürgetik, sőt követelik az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok számbavétele lehetőségének megteremtését, nyilván oly módon, hogy az feleljen meg a hatályos jogszabályokban foglaltaknak. Az ezzel kapcsolatos vitákban azonban rendre megfogalmazódnak a mindenféle számbavételt elutasító álláspontok. Az elutasítók részben veszélyesnek (megbélyegzőnek, visszaélésekre lehetőséget adónak), részben feleslegesnek, részben kivitelezhetetlennek tartják az etnikai adatok megbízható számbavételét. E nézetek képviselőinek véleményét nem kívánom idézni, mivel tanulmányomban nem az ő álláspontjukkal kívánok vitatkozni. Ehelyett a 2. fejezetben megpróbálom pozitív módon kifejtetni, hogy milyen célszerűségi, jogi és politikai érvek szólnak az etnikai adatok megfelelő és megbízható gyűjtése mellett. A 3. fejezetben tömören ismertetem azt a jogszabályi környezetet, amely az adatkezelés kereteit meghatározza. Végül a 4. fejezetben felvázolom, hogy – megítélésem szerint – a jelenlegi magyar jogszabályi környezetben és az egyéb korlátozó tényezők figyelembevételével milyen lehetőségei lennének az etnikai hovatartozás számbavételének.

2. Az etnikai hovatartozás számbavételének szükségessége

2.1. Az etnikai hovatartozás számbavételének célszerűsége

A szegénységben élők között igen magas a roma származásúak aránya. Pontos arányukat azonban nem ismerjük. A roma népesség szegénysége sok olyan tényezőre vezethető vissza, amely általában a szegénység okát képezi (sokgyermekes család, többgenerációs munkanélküliség vagy

¹⁰ Tárki (2007.) „Joggal feltételezhetjük, ahol nem alkotnak indikátort a változások nyomon követhetővé tételére, ott cél helyett inkább kívánságról lehet beszélni. Nem mentik a helyzetet a jelzett adatgyűjtési nehézségek sem.” 125. oldal

rosszul fizetett, alkalmi jellegű munka, hátrányos helyzetű településen laknak stb.). Esetükben azonban ezek a hátrányok gyakran halmozódnak. Emellett a cigány etnikumhoz tartozóknak vannak vagy lehetnek olyan kulturális (pl. nyelvhasználati), életviteli szokásai, amelyek eltérnek a többségi társadalom tipikus mintáitól, s ezáltal közvetve vagy közvetlenül hátrányos megkülönböztetéshez vezetnek. A hátrányok összedadása marginalizálódást okoz. A cigányság jelentős része a szó átvitt és valóságos értelmében is (a falu szélén, a fő közlekedési utaktól távol) a társadalom peremén él. Ebből a peremhelyzetből következik, hogy a széles értelemben vett állami, önkormányzati jóléti intézkedések egy része nem éri el őket (azaz nemcsak a szociális, hanem az egészségügyi, oktatási, foglalkoztatási intézkedések sem), más intézkedések esetében pedig nem arányosan részesülnek azok hasznáiból. Leggyakoribb példaként az információhiányt szokták említeni, vagyis azt a körülményt, hogy a szegénység legmélyebb bugyraiban még a segély kérelmezéséhez szükséges kompetenciák is hiányoznak. Ennél azonban sokszor többről van szó.

Tényezők sokasága eredményezheti azt, hogy a szegény roma népesség aránytalanul kevéssé részesül a jóléti intézkedések előnyeiből. Ezek a tényezők többnyire ismertek a kutatók és a témával foglalkozó államigazgatási szakemberek előtt is. Olyannyira, hogy a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat (a továbbiakban: H) konkrét intézkedéseket is tartalmaz a most említett problémák egy részének orvoslására. Illusztrációként a vonatkozó határozati pontokra a lábjegyzetben hivatkozom. Érdemes mégis csokorba szedni azokat a tényezőket, amelyek a cigány lakosság legelesettebb rétegeit kiszoríthatják a jóléti programokból. *Az etnikai hovatartozás számbavételére ugyanis leginkább azért van szükség, hogy a kiszorító tényezőket, azok konkrét hatását számszerűen ki lehessen mutatni, és ennek alapján megfelelő kiegészítő és korrekciós intézkedéseket lehessen tenni.* A romák tényleges helyzetének megismerésére irányuló adatgyűjtés tehát nem öncél, hanem előfeltétele annak, hogy a helyzetük javítását szolgáló intézkedések eredményesebbé lehessen tenni. Akkor viszont az adatgyűjtést úgy kell megszervezni, hogy annak segítségével az intézkedések eredményességét rontó tényezőket valóban detektálhassák.

2.1.1. MAGAS KÜSZÖBŰ JÓLÉTI PROGRAMOK

Egyes jóléti programokba eleve csak olyan személyek, családok, gyermekek léphetnek be, akik bizonyos feltételeket teljesítenek. Ide tartoznak az *előzetes szolgálati időhöz, biztosítási időhöz kötött ellátások* (pl. nyugdíj, álláskeresési támogatás, gyed, egészségügyi szolgáltatások). A foglalkoztatásból tartósan kiszorult csoportok e feltételeket nem tudják teljesíteni. Ők vagy nem lesznek jogosultak ezen ellátásokra, vagy olyan speciális feltételeket teremtenek a számukra, melyek révén mégis jogosultságot szerezhetnek az ellátásokra (pl. jelenleg is létező gyakorlat, hogy az állam befizet az Egészségbiztosítási Alapba a nem dolgozó, szociálisan rászoruló emberek után).

Magas küszöböt jelentenek, jelenthetnek azok a *jelentős térítési díjak,*

TANULMÁNYOK

amelyeket az állam által támogatott termékek vásárlása, ellátások, szolgáltatások igénybevétele esetén kell fizetni (gyógyszerek, gyermeküdülés, tankönyv, óvodai iskolai étkeztetés, tömegközlekedés). Ezeket a termékeket, ellátásokat, szolgáltatásokat a legszegényebbek (köztük a szegénységben élő romák) csak akkor tudják, tudnák a jobb módon élőkkel arányosan igénybe venni, ha a térítési díjakat mérséklik, vagy elengedik a számukra (pl. közgyógy-ellátás, ingyenes iskolai étkeztetés, kölcsön tankönyvek).

Az egyik legnehezebben átléphető küszöböt az *iskolázottsági feltételek*, illetve a *magas induló tudásszint* szükségessége jelenti. A roma származásúak kisebb arányban kerülnek be középiskolába, és még mindig nagyon alacsony a felsőfokon továbbtanuló roma fiatalok aránya. A gyakorlatban igen komoly küszöb a nyelvvizsga hiánya, amelynek megszerzése a tanuló erőfeszítései mellett általában a családtól is jelentős anyagi áldozatokat követel. Következésképpen a roma népesség kevésbé részesül a közép- és felsőfokú oktatási szolgáltatásokból, illetve az azokhoz kapcsolt egyéb jóléti juttatásokból (pl. ösztöndíjak, kollégiumi ellátás). E hátrányokat csak speciális felzárkóztató programok segítségével lehet kompenzálni.¹¹

Megfelelő *tudásszint nélkül gyakran magát a szükségletet sem ismerik fel a jóléti programok potenciális címzettjei*. Tipikus példát szolgáltatnak erre az egészségügyi megelőzési programok. A tapasztalatok szerint a különböző szűrővizsgálatokon sokkal kisebb arányban vesznek részt az alacsony iskolai végzettségű emberek, mint a magas képzettségűek. Következésképpen az általában képzetlenebb, tájékozatlanabb szegény emberek e programok előnyeiből is aránytalanul kis mértékben részesülnek. Ezen összefüggés figyelembe vétele, és az ezt legalább részben ellensúlyozni tudó, kiegészítő intézkedések nélkül nem lenne szabad szűrőprogramokat szervezni.¹²

Magas küszöböt jelenthetnek az *adminisztrációs terhek* is. Itt mindekelőtt a pályázaton elnyerhető támogatásokat szükséges megemlíteni, hiszen egy-egy pályázat elkészítése szakértelmet, időt, költséget (pl. papír, postaköltség, pályázati díj), eszközöket (pl. számítógép) igényel, amelyekkel a marginalizálódott csoportok nem, vagy alig rendelkeznek. Különösen kizorító hatású lehet, ha a pályázónak önrészt is kell biztosítania, vagy meg kell előlegeznie a majdani támogatásból visszaigényelhető kiadások fedezetét. Alacsonyabb, de még mindig nehezen átugor-

¹¹ Évente ezerháromszáz roma és halmozottan hátrányos helyzetű középiskolás diák idegennyelv-tudásának fejlesztésére és nyelvvizsgaszerezésük támogatására programot kell indítani. Évente ezerháromszáz roma és halmozottan hátrányos helyzetű tanuló normál vagy emelt szintű érettségire való felkészülését célzó tanfolyamot kell működtetni. (H. I/6.-7. pont)

¹² Legalább húsz – a leghátrányosabb helyzetű kistérségek valamelyikében lévő – település és legalább kétezer hátrányos helyzetű személy bevonásával programokat kell indítani a népegészségügyi (emlő- és méh-nyakrák) szűréseken való részvétel ösztönzésére, mobil szűrőállomások igénybevételére, különös tekintettel a szegregált lakókörnyezetben élőkre. (H. IV/1. pont)

ható küszöb, ha többféle igazolásra, referencia bemutatására van szükség a támogatás elnyeréséhez.¹³

Még hosszasan folytatni lehetne azoknak a küszöböknek (pl. utazási terhek) a felsorolását, amelyek a magyarországi jóléti programok egyes elemeit jellemzik. E küszöbök indokoltságát nem szándékozom most megkérdőjelezni. A maga logikája szerint mindegyik mellett szólnak érvek. A rengeteg küszöb azonban azt eredményezi, hogy a leginkább hátrányos helyzetű, köztük a roma népességcsoportok megbotlanak e küszöbökben, és megfelelő segítség, speciális szabályok híján kiszorulnak az ilyen típusú jóléti programokból. Ebből két következtetés adódik.

Az egyik az, hogy a jóléti kiadások növelése vagy újabb jóléti programok indítása önmagában nem feltétlenül vagy legalábbis nem arányosan javítja a szegények, köztük a roma származású szegények helyzetét, mivel *a biztosítási, az anyagi, a tudás-, az informáltsági stb. küszöbök megakadályozzák ezt*. Egyes intézkedések kifejezetten torz és nem szándékolt jövedelem-átcsoportosítást eredményezhetnek a gazdagabbak javára. Ezért *a jóléti rendszerek fejlesztéséért felelős szervezeteknek folyamatosan vizsgálniuk kellene, hogy a meghozott intézkedések hogyan érintik az egyes társadalmi csoportok, ezen belül a halmozottan hátrányban lévő roma lakosság helyzetét*. Ha a célokkal ellentétes hatást észlelnek, akkor indokolt olyan korrekciós intézkedéseket kidolgozniuk, amelyek javítják a leghátrányosabb helyzetben lévők hozzáférési esélyeit. Ilyen elemzések nélkül a jóléti intézkedések tényleges hatása megítélhetetlen. A valós helyzetet feltáró elemzésekhez pedig megbízható adatok kellenek. Következésképpen eredményes jóléti politika nem folytatható anélkül, hogy az intézkedés előtt, majd az intézkedés hatásának jelentkezését követően ne lennének adataink az érintettek etnikai hovatartozásáról.

A másik következtetés az, hogy szükség van olyan, ún. célzott jóléti (szociális, oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi) programokra, amelyek kifejezetten a leghátrányosabb helyzetben lévőknek akarnak segítséget adni, hiszen az általános (nem célzott) jóléti intézkedések nem vagy csak kevéssé használnak nekik. *A célzott intézkedések esetében azonban mindig nagy kérdés, hogy jó-e a célzás, illetve hogy melyek azok a tényezők, körülmények, amelyek az intézkedéseket a tervezett „röppályától” eltérítik, és így azok a leginkább rászorulókat, például a többszörösen halmozott hátránnyal rendelkező roma lakosságot nem, vagy nem a számarányának megfelelően érik el*. Először a röppályától eltérítő legfontosabb tényezővel, a lefölézéssel foglalkozom, majd ezt követően térek ki a célzás nehézségeire.

2.1.2. LEFÖLÖZÉS A CÉLZOTT JÓLÉTI PROGRAMOKBAN

A tudományos kutatások is megerősítették azt a gyakorlati tapasztalatot, hogy ha egy támogatás célcsoportja tágan van meghatározva, akkor

¹³ A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben működő roma civil szervezetek és cigány kisebbségi önkormányzatok számára pályázati tanácsadói képzéseket és kommunikációs programot kell indítani annak érdekében, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben működő kis- és középvállalkozások, illetőleg civil szervezetek hatékonyan hozzájárjenek az Új Magyarország Fejlesztési Programjaihoz. (H. VII/3. pont)

TANULMÁNYOK

a támogatáshoz való hozzáférésben a célcsoport viszonylag előnyös helyzetű tagjai kiszorítják a célcsoport hátrányosabb helyzetben lévő tagjait.

A szegénységben élő romák esetében jellemző az, hogy még a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokon belül is a legkedvezőtlenebb helyzetben lévőkhez tartoznak. Következésképpen a területi és szociális szempontok alapján meghatározott célcsoportoknak indított jóléti programok esetében nagy a veszélye annak, hogy a célcsoport más tagjaihoz képest a leghátrányosabb helyzetben lévő romák kevésbé részesülnek e programok tényleges hasznából. Nézzünk ezért néhány példát arra, hogy a lefölozés milyen mechanizmusokon keresztül működik, és milyen intézkedésekkel lehetne a lefölozést mérsékelni!

A lefölozéshez vezető legtipikusabb körülmény az *eltérő informáltság*. A célcsoport kedvezőbb helyzetű tagjai hamarabb értesülnek a programokról, jobban tudják, hogy a részvétel pontos feltételeit kitől, hogyan lehet megtudni, illetve hogy miként lehet formálisan is eleget tenni e feltételeknek. Ezzel szemben a célcsoport hátrányos helyzetben lévő része gyakran nem is értesül a programról, nem látja át, hogyan tudna a programba bekerülni, és ehhez milyen segítséget tudna igénybe venni. A célzott programok esetében ezért gyakran alkalmaznak olyan kisegítőket, akiknek feladata a legrászorultabbak tájékoztatása a programról, a részvétel feltételeiről, a bekapcsolódást megkönnyítő szolgáltatásokról.¹⁴

A leghátrányosabb helyzetű csoport kiszorulását eredményezi *hátrányaik többdimenziós jellege*. Például az alacsony iskolai végzettségű, tartósan munkanélküli személyeknek szervezett, hagyományos feltételű képzésekbe nagyon nehezen tudnak bekapcsolódni azok a 8 általánosból kimaradt, szervezett munkát soha nem végző roma asszonyok, akik zsáktelepülésen élnek és több gyermeket nevelnek, mivel az odautazást és a gyermekfelügyeletet nem tudják önerőből megoldani. Következésképpen számukra általában csak a hátrányaik összetettségét figyelembe vevő, komplex programok (pl. felzárkóztatás + képzés + utaztatás + gyermekfelügyelet) kínálnak megoldást.¹⁵

Lehetnek az *etnikumra jellemző családi szokásokhoz kapcsolódó okok* is a háttérben. Például az ingyenes vagy kedvezményes óvodai étkezéshez csak azok a családok jutnak hozzá, amelyek óvodába járatják a gyermekeiket. Következésképpen ha a roma családok tipikusan későbbi életkorban vagy kisebb arányban járatják gyermekeiket óvodába, mint a nem roma származású családok, akkor az ingyenes óvodai étkeztetés hasznából is kevésbé részesülnek.

Gyakran a leghátrányosabb rétegek számára meghirdetett programokban is vannak *belépési küszöbök*. Ezek rendszerint alacsonyak, a célcsoport leghátrányosabb tagjai mégsem tudnak átlépni rajtuk. Például a képzési programban nincsenek formális iskolai végzettségi követelmények, de

¹⁴ A roma szakemberekből álló vállalkozásfejlesztési referenci hálózat legalább öt fővel való bővítésével, valamint pályázatok útján évente legalább hetven roma mikro-, kis- és középvállalkozás megerősítését és fejlesztését kell támogatni. (H. II/7. pont)

¹⁵ A foglalkoztatási és vállalkozásfejlesztési programok tervezése és megvalósítása során – a gyermekek napközbeni elhelyezését biztosító intézmények bevonásával, illetve alternatív szolgáltatások nyújtásával – elő kell segíteni a kisgyermekes anyák e programokban való részvételét. (H. II/9. pont)

megfelelő olvasási, írási, számolási készség nélkül a programba bekapcsolódni sem érdemes. Hasonló küszöböt jelenthetnek a *rejtett önrészek*. Például a legszegényebb családok az ingyenes gyermeküdülésre is vonakodnak elküldeni a gyermekeiket, mivel nem tudnak számukra elfogadható minőségű fürdőruhát, fürdőköpenyt, tréningruhát vásárolni.

Az említett esetekben magukon a leghátrányosabb helyzetben lévő jogosultakon múlt az, hogy egyáltalán nem vagy nem megfelelő arányban tudtak bekapcsolódni a célzott programokba. A programok jelentős részében azonban a támogatások közvetlen címzettjei nem maguk a hátrányos helyzetben lévő személyek, hanem azok a munkáltatók, akik foglalkoztatják őket, azok az oktatási intézmények, vállalkozások, amelyek képzést szerveznek a részükre. Ezekben az esetekben *széleskörű, gyakran a diszkrimináció határát súroló a lefőlözés a munkáltatók és a szolgáltató szervezetek részéről*.¹⁶ Nekik ugyanis jól felfogott érdekük, hogy a célcsoportból azokat válasszák ki, akik várhatóan a legeredményesebben foglalkoztathatóak, illetve a legkönnyebben képezhetőek, következésképpen a célcsoport leghátrányosabb helyzetű tagjai nehezen tudnak bekerülni e programokba. Jól mutatja ezt, hogy a munkaügyi központok saját becslése szerint viszonylag alacsony a roma származásúak aránya a bértámogatással foglalkoztatottak valamint az átképzésben részt vevők között.

Folytatni lehetne a lefőlözést eredményező okok, körülmények felsorolását is. Azt gondolom, hogy a leírtak is meggyőzően bizonyítják, hogy a lefőlözés egy olyan jelenség, amellyel a romák helyzetének javítását célzó programok tervezésénél és lebonyolításánál feltétlenül számolni kell. *Ha viszont a lefőlözés jelensége létezik, akkor a romák felemelkedése mellett elkötelezett programfelelősnek meg kell tudnia győződnie arról, hogy a szegénységben élő, roma származású emberek megfelelő arányban kerülnek-e be a programba, vagy pedig a lefőlözés kárvallottjai lesznek*. Ehhez pedig arra van szükség, hogy a romák részvételi arányát ezekben a programokban mérni lehessen.

A lefőlözés jelenségével már a programok célzásánál számolni kell. Ha a program célsokasága úgy van megállapítva, hogy a feltételek alapján a programban való részvételre jogosultak száma sokszorosan meghaladja a programba – a pénzügyi és egyéb korlátok miatt – bekerülni tudók számát, akkor nagy a valószínűsége annak, hogy a célcsoportok leghátrányosabb tagjai messze alulreprezentáltak jelen a programban. Az olyan – Magyarországon széles körben alkalmazott – célcsoport-meghatározásnak, mint „hátrányos helyzetű és roma” (illetve ennek összes mutációjának) egyenes következménye az, hogy a valóban minőségi programokban a romák az arányukhoz képest kisebb mértékben vesznek

¹⁶ A roma civil szervezetek által létrehozott jogvédő szervezetek (kiemelt figyelemmel a roma nőket képviselő szervezetekre) és cigány kisebbségi önkormányzatok bevonásával ki kell alakítani, illetőleg a meglévő kezdeményezések támogatásával tovább kell fejleszteni egy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző esetek feltárására alkalmas antidiszkriminációs jelzőrendszert annak érdekében, hogy azok minél nagyobb számban az Egyenlő Bánásmód Hatóság tudomására jussanak. Az oktatás területén hét regionális központot kell működtetni a diszkriminációs jelenségek feltárása és kezelése céljából. A roma civil szervezetek és cigány kisebbségi önkormányzatok számára meg kell teremteni a fenti célú működéshez szükséges támogatást. A roma civil szervezetek által létrehozott jogvédő, konfliktuskezelő és válságkezelő irodák antidiszkriminációs tevékenységeinek támogatását biztosítani kell. (H.V/2–3.)

TANULMÁNYOK

részt. Fennáll a veszélye annak is, hogy a jobb érdekérvényesítő képességű romák kiszorítják a programból a halmozottan hátrányos helyzetben élő romákat. Ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy egy-egy célzott program sikere nagyrészt már a tervezéskor eldőlt: azon múlik, hogy mennyire tudták pontosan definiálni a célcsoportot, hogy miként lehet igazolni a célcsoporthoz tartozás feltételeit, és milyen mérhető indikátorokat alkalmaznak stb.

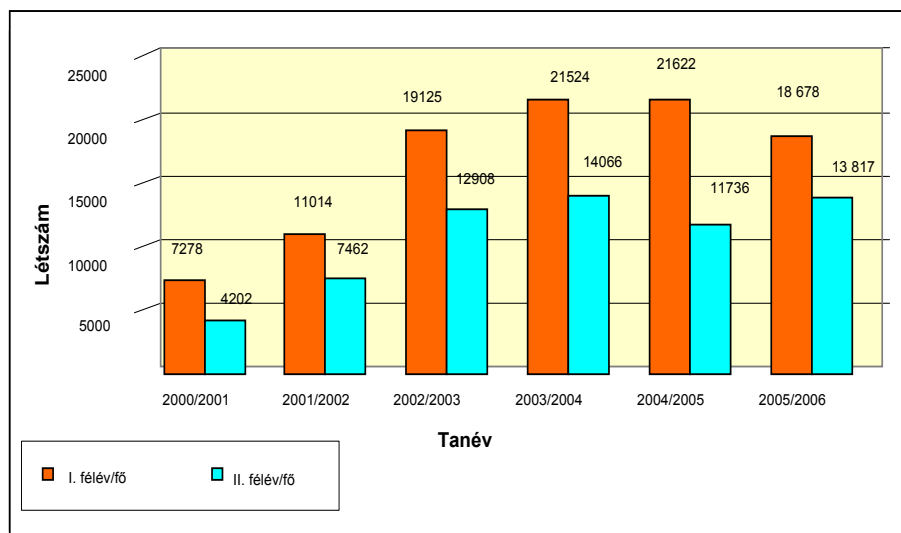
2.1.3. A RÉSZVÉTEL ÉS AZ EREDMÉNYESSÉG LÉNYEGES KÜLÖNBSÉGE

Az etnikumhoz tartozás számbavételének szükségessége mellett szól az a jelenség is, hogy gyakran a programokban résztvevők között nagyobb arányban vannak a roma származásúak, mint a programokat eredményesen befejezők, vagy tágabb értelemben, mint a programból ténylegesen profitálók között. A programok egy része ugyanis nem veszi figyelembe a roma résztvevők speciális igényeit, ezért ők vagy lemorzsolódnak a programból, esetleg gyengébb eredménnyel végzik el azt, vagy a programból hosszabb távon nem tudnak profitálni. Az oktatási, képzési programoknál ez nagyon jellemző, de más programok (foglalkoztatási, szociális, mentálhigiénés) esetében is sűrűn előfordul. Következésképpen e programok éppen azoknak használnak legkevésbé, aki számára indították őket. Az ilyen programok hatékonysága sok esetben lényegesen javítható, ha olyan kiegészítő, felzárkóztató elemekkel egészítik ki ezeket, amelyek segítik a legrosszabb helyzetű roma résztvevők speciális hátrányainak (szókinccs, írástudatlanság) mérséklését. A részvétel és az eredményesség különbségének tényszerű megállapítása, és ennek alapján kompenzációs intézkedések megtétele sem lehetséges, ha nem tudjuk mérni, milyen arányt képviselnek a romák a program résztvevői, a programot sikeresen befejezők, illetve a program (pl. egy képzés) befejeződését követően ténylegesen elhelyezkedni tudók között.

A jelenséget, mely kifejezi, milyen nagy különbség lehet a programba bekapcsolódó, de onnan lemorzsolódó roma résztvevők száma között, jól illusztrálják a roma ösztöndíjprogram adatai (lásd az 1. ábrát és a 2. táblázatot), amelyek azt mutatják, hogy egyes tanévekben a tanév II. félévére az ösztöndíjasok egyharmada-fele lemorzsolódott. (Sajnos a MEH összeállítása nem tér ki arra, hogy a lemorzsolódásnak mely tényezők voltak az okai.) A táblázatból az is kiderül, hogy a lemorzsolódás nem a felsőfokon tanuló roma diákok között volt kiugróan magas, hanem éppen az általános és középiskolába járók között. Az adatok arról is tanúskodnak, hogy a lemorzsolódás terén nem mutatkozik javuló tendencia. Ez arra is felhívja a figyelmet, hogy a pontos adatok csak szükségesek, de nem elégséges feltételei a sikeres korrekciós intézkedések megtételének.¹⁷

¹⁷ Az oktatási rendszeren kívüli prevenciós és integrációs programokat kell indítani az iskolai lemorzsolódás csökkentésére, a sikeres életkezdés feltételeinek megteremtésére legalább ötezer roma és hátrányos helyzetű iskoláskorú gyermek és fiatal részére. (H. I/2. pont)

1. ábra A roma ösztöndíjasok lemorzsolódása tanévenként



Forrás: A magyarországi cigányságról. A Miniszterelnöki Hivatalban készült összeállítás Budapest, 2007. szeptember 1. (kézirat)

2. táblázat A roma ösztöndíjasok létszámának alakulása 2000 és 2006 között

Iskolatípus	Létszám/tanév					
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
általános iskola I. félév	4 705	5 567	10 074	11 223	13 433	11 101
általános iskola II. félév	2 894	4 788	6 935	7 456	6 217	7 616
lemorzsolódók aránya (%)	38	14	31	34	54	31
középiskola összesen I. félév	2 142	2 998	7 083	7 424	10 267	5 818
középiskola összesen II. félév	973	1 850	5 389	4 590	4 046	4 686
lemorzsolódók aránya (%)	55	38	24	38	61	19
felsőfokú összesen I. félév	431	993	1 968	2 731	2 934	1 736
felsőfokú összesen II. félév	335	823	1 584	2 420	1 372	1 499
lemorzsolódók aránya (%)	22	17	20	11	53	14

Forrás: A magyarországi cigányságról Miniszterelnöki Hivatalban készült összeállítás alapján saját számítás Budapest, 2007. szeptember 1. (kézirat)

2.2. Az etnikai hovatartozás számbavételének jogi kötelezettsége

Az etnikai hovatartozás számbavétele lehetőségének megteremtését állami kötelezettségnek tekinthetjük, mivel e nélkül az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben előírt kötelezettségek egy része nem teljesíthető. A törvény 4. paragrafusa ugyanis kimondja, hogy „az egyenlő bánásmód követelményét

- a) a magyar állam,
- b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei,
- c) a hatósági jogkört gyakorló szervezetek ...¹⁸

jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során kötelesek megtartani”. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti a közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett a közvetett hátrányos megkülönböztetés is.

A közvetlen hátrányos megkülönböztetés fogalmát a törvény 8. paragrafusa definiálja. Eszerint: Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

- a) neme,
- b) faji hovatartozása,
- c) bőrszíne,
- d) nemzetisége,
- e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása ...¹⁹

miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

A közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát a törvény 9. paragrafusa a következőképpen határozza meg: „Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. paragrafusban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.”

A hivatkozott rendelkezések együttállásából – megítélésem szerint – az következik, hogy a magyar államnak fel kell lépnie a közvetett hátrányos megkülönböztetés ellen is. Ez azonban nem olyan egyszerű, hiszen a törvényi definícióból következően az adott rendelkezés látszólag megfelel az egyenlő bánásmód követelményeinek, és csak a rendelkezés tényleges hatásainak elemzésével dönthető el, hogy a rendelkezés egyes a törvény által védett csoportokat – esetünkben a cigány etnikumhoz tartozókat – lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hozta, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Megítélésem szerint ha az állam nem készített ilyen elem-

¹⁸ További felsorolás d)-től m)-ig.

¹⁹ További felsorolás f)-től t)-ig.

zéseket, mi több, nem teremti meg az etnikai hovatartozás számbavételének lehetőségét, és ezáltal másokat is megfoszt ilyen elemzések elvégzésének lehetőségétől, akkor nem lép fel a közvetett diszkrimináció ellen, azaz nem teljesíti a törvényben meghatározott kötelezettségét.

Szükséges idézni a törvény 5. § c) pontját is, amely úgy rendelkezik, hogy köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét „az állami támogatás²⁰ felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételétől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti”. E rendelkezésből egyértelmű, hogy az államnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nagyon komolyan kellene venni az állami támogatással megvalósuló jóléti programok esetében, e tekintetben ellenőrzéseket kellene folytatnia, amelyeknek nyilvánvalóan ki kellene térniük a közvetett diszkrimináció esetleges megvalósulásának vizsgálatára is. Ezt szolgáló nyilvántartások megléte nélkül azonban ellenőrzési kötelezettségét sem tudja az állam teljesíteni.

Szeretném mindezt egy példával megvilágítani. Az illetékes kormányzati szerv úgy dönt, hogy a roma munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítása érdekében egy hagyományos képzési programot támogat, amelyet képzési vállalkozók bonyolíthatnak le. A programot azonban nem kívánja roma programként nevesíteni, mivel

- nehéznek látja annak igazolását, hogy ki a roma és ki nem,
- jónak tartja, ha az ilyen képzési programokban alacsony iskolázottságú, tartósan munkanélküli, nem roma származású személyek is részt vesznek.

Ezért a programot a 8 általános iskolai végzettséggel sem rendelkező, legalább 1 év óta munkanélküli személyek számára hirdeti meg. Egyúttal a programot „elkönyveli” a romák integrációját segítő programként is.

Az első alfejezetben leírt okoknál fogva e programban nagy valószínűséggel kevesebb lesz a roma származású résztvevő, mint amilyen arányt ők a 8 általánost sem végzett, legalább 1 éve munkanélküli személyek között képviselnek. A tanfolyamot sikeresen befejezők, majd a tanfolyam után 6 hónapon belül elhelyezkedők között pedig még kisebb lesz a romák aránya. Papíron tehát indult egy „romaprogram”, amely eredményét (a tényleges munkához jutást) tekintve a romák számára diszkriminatív, hiszen a romák helyzetét kevésbé javította, mint az összehasonlítható helyzetben lévő nem romákét. Ki kell mondanunk, hogy egy ilyen módon megszervezett program a cigányság helyzetének javítása szempontjából megtévesztő, gyenge hatékonyságú és jogsértő, mivel közvetett diszkriminációt valósít meg.

Ha a programot elindító kormányzati szerv valóban hatékonyan akart

²⁰ Állami támogatás: az államháztartás alrendszerének költségvetése terhére ingyenes vagy kedvezményes források, illetve egyéb előny bármilyen formában történő nyújtása oly módon, hogy ez állami bevételekiesést vagy állami kiadást jelent, ideértve az állami kezességvállalást is, valamint az Európai Unióból, nemzetközi szervezetektől és más államokból származó források, adományok és segélyek, amennyiben azok a központi költségvetésen keresztül kerülnek folyósításra.

TANULMÁNYOK

volna segíteni a tartósan munkanélküli, alacsony iskolázottságú roma embereken, akkor megteremtette volna a feltételeit annak, hogy roma résztvevők arányát, valamint a képzést sikeresen befejező és aztán elhelyezkedni tudó romák arányát meg lehessen figyelni. A programot olyan speciális elemekkel egészítette volna ki, amelyek egyfelől elősegítették volna a romák magasabb arányú részvételét a programban, másfelől megelőzték volna lemorzsolódásukat. Végül pedig kiemelt munkaerő-piaci szolgáltatásokkal segíthette volna a romák sikeresebb elhelyezkedését.

Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy azok a kiegészítő intézkedések, amelyek a programban részt vevő, illetve azt eredményesen befejező romák számának, arányának növelésére irányulnak, nem jelentenek-e szintén jogsértő diszkriminációt. Az esélyegyenlőségi törvény 11. paragrafusa megadja a választ erre a kérdésre is. Idézem:

„(1) Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport *tárgyilagos értékelésen alapuló* esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az

a) törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

b) a párt ügyintéző és képviseleti szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállításának során a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.”

Az ilyen és más törvények hasonló rendelkezései alapján az az általános vélekedés, hogy a pozitív diszkrimináció megengedett. Ez igaz. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvény a pozitív megkülönböztetés előfeltételeként szabja meg, hogy *a megjelölt csoport rosszabb esélyeit tárgyilagos értékeléssel kell megállapítani*. Ez pedig a cigánység esetében szintén nem képzelhető el a kifogásolt rendelkezésekkel, intézkedésekkel érintett romák és nem romák arányának megállapítása nélkül. Következésképpen *a pozitív diszkriminációs intézkedéseknek is jogi előfeltétele az érintettek etnikai hovatartozásának számbavétele*.

2.3. Az etnikai hovatartozás számbavételére vonatkozó politikai döntések

Az országgyűlés nagy többséggel, a parlamenti pártok konszenzusát tükrözve 68/2007. (VI. 28.) OGY számú határozatával (a továbbiakban: Határozat) elfogadta a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervét. A Határozat több, korábban vitatott kérdésben, köztük a roma lakosság helyzetének megismerésére alkalmas adatfelvétel szükségességében egyértelmű álláspontot tartalmaz. A Határozat politikai útmutatást ad az e stratégia megvalósítására hivatott végrehajtó szerveknek, amelyeknek

indokolt és célszerű az OGY határozatban foglalt politikai²¹ iránymutatás szerint eljárniuk. Érdemes ezért felidézniük a Határozat témánk szempontjából legfontosabb megállapításait:

„*Célcsoport-meghatározás:* A Stratégiai Tervben meghatározott feladatok elsősorban területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) és szociális szempontok (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség), illetve ezek metszete alapján határozzák meg a legfontosabb komplex intézkedéseket, amelyek hosszú távon biztosíthatják a legszegényebbek – köztük nagy arányban romák – valós társadalmi és gazdasági integrációját. A négy prioritási területen²² elsősorban a szociális és területi szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.”

„*Esélyegyenlőségi szempontok:* A feladatokban és az intézkedésekben mindenhol meg kell jeleníteni az esélyegyenlőség, egyenlő hozzáférés elvét, mely segíthet a romák érdekeinek hatékonyabb érvényesítésében.”

„*Az adatok szerepe:* A területi és a szociális szempontokról, illetve a roma népességről szóló adatok alapvető fontosságúak a Stratégiai Terv intézkedéseinek tervezése és monitorozása érdekében. Az adatvédelemmel kapcsolatos szabályozásra, így különösen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezéseire figyelemmel a Stratégiai Terv végrehajtása során rendszeres adatfelvételeket szükséges folytatni annak érdekében, hogy a fent említett területi és szociális szempontok, illetve a roma népességről szóló – összehasonlítható – adatok rendelkezésre álljanak, és ezzel lehetővé válik a Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók mérése.”

A Határozat tehát állást foglal abban a kérdésben, hogy a Stratégiai Tervben szereplő oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi és lakhatási feltételeket javító intézkedések címzettjei ne közvetlenül a roma származású emberek legyenek, hanem területi és szociális szempontok, illetve ezek kombinációi alapján határozzák meg az intézkedések célcsoportjait. Az Országgyűlés az antidiszkrimináció és a kultúra területén látott lehetőséget arra, hogy az egyes intézkedésekben a romákat önálló célcsoportként határozzák meg. Ugyanakkor a Határozat előkészítői is tisztában voltak azzal, hogy ez a tág meghatározás önmagában nem tudja biztosítani a romák esélyegyenlőségének javulását, ezért hangsúlyozza a Határozat az esélykiegyenlítési szempontok érvényesítését e programok megvalósítása során.

A Határozat abban a kérdésben is állást foglal, hogy igenis szükség van a romák helyzetét, illetve helyzetének változását mérő mutatókra, és ezt megalapozó adatfelvételekre, sőt, több mutatót a Határozat konkrétan nevesít is. Tanulságos ezek közül többet itt is felsorolni:

²¹ Tekintettel arra, hogy az országgyűlés e tárgyban – helyesen – határozatot hozott és nem törvényt alkotott, törvényes kötelezettségről nem beszélhetünk. A demokratikus rendből azonban az következik, hogy a végrehajtó szervek követik az országgyűlés határozataiban foglalt politikai, szakpolitikai iránymutatást.

²² Ezek az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügy.

TANULMÁNYOK

Foglalkoztatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nevesítik:

- Az elsődleges munkaerőpiacon foglalkoztatott, korábban tartós álláskeresők száma (ezen belül roma nők és férfiak foglalkoztatottsági aránya).
- A tartós, illetve pályakezdő álláskeresők száma, ezen belül a roma álláskeresők száma.
- A romák szakképzettségi szintje.
- A komplex munkaerő-piaci programokba bevont tartós álláskeresők száma, ezen belül a romák száma.
- A közigazgatásban, közszolgáltatásban foglalkoztatott romák száma (különös tekintettel az úgynevezett segítő szakmákon belül, azaz a szociális és egészségügyi ellátórendszerben, intézményhálózatban képzettséget szerzett, illetve foglalkoztatott roma nők száma).

Foglalkoztatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nem nevesítik:

- A bér- és járulék támogatással foglalkoztatott korábbi álláskeresők száma, ezen belül a hátrányos helyzetű térségekben élők száma.
- A bér- és járulék támogatást követően a kötelező időn túl is továbbfoglalkoztatottak száma, ezen belül a hátrányos helyzetű térségekben élők száma.
- A közmunkaprogramokban részt vett és az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedettek száma.
- A leghátrányosabb helyzetű térségekben működő kis- és középvállalkozások száma.

Lakhatással összefüggő mutatók:

- A telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők száma.
- A telepek, telepszerű lakókörnyezetek száma.
- A vezetékes ivóvíz-szolgáltatás, csatornahálózat, egyéb közművek és az úthálózat fejlesztésének mértéke a romák által sűrűn lakott településeken, településrészekben.
- A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés mértéke a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők körében.
- A már jelenleg is létező bérlakások száma és a további bérlakások iránti igény (az igényelt bérlakások száma); ezeken belül a szociális bérlakások száma és a további szociális bérlakások iránti szükséglet.

Egészséggel összefüggő mutatók:

- Orvosok, védőnők, ápolónők, szociális munkások száma a romák által sűrűn lakott területeken.
- Regisztráltan orvosi ellátásban részesült esetek száma a roma lakosság körében.
- Az egészségügyi szűrővizsgálatok száma a romák által sűrűn lakott területeken. Az egészségügyi szűréseken megjelent roma nők és férfiak száma, a megbetegedések szűrésének hatékonysága.
- Az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevő roma kliensek száma, a roma kliensek elégedettségi szintje a szolgáltatások tekintetében.

Oktatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nevesítik:

- A romák iskolai végzettségének szintje.

- Az oktatás területén történő, a romákat érő diszkriminációs esetek száma, ezek feltárásának, az esetekkel kapcsolatos különféle jogorvoslati kérelmek és eljárások száma

Oktatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nem nevesítik:

- A szegregált oktatásban részt vevő gyerekek száma.
- A jelenleg – férőhely hiánya miatt – óvodába nem járó gyerekek száma, közülük a halmozottan hátrányos helyzetűek száma.
- Az indokolatlanul fogyatékosként minősített gyerekek száma az eltérő tantervű osztályokban, sikeres reintegrációjuk az általános tantervű iskolákba.
- A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók száma, aránya a magántanulók között.
- Az iskolarendszertől kimaradó diákok száma, közülük a halmozottan hátrányos helyzetűek száma.
- Tanoda típusú programot folytató intézmények és az ott szolgáltatásokat igénybe vevő diákok száma.
- Az iskolarendszertől kimaradó diákok száma, az érettségit adó iskolába járó és ott érettségit szerző diákok összlétszáma és aránya, közülük a hátrányos helyzetűek száma és aránya.
- A felsőoktatásban részt vevő hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű hallgatók száma.
- Az ösztöndíjakban részesülő halmozottan hátrányos helyzetű tanulók száma.

A mutatók felsorolása alapján leginkább azt kell kiemelnünk, hogy az Országgyűlés számos olyan mutató alkalmazását tartja szükségesnek, amely nevesítetten a roma emberek élethelyzetének alakulását méri. Következésképpen az Országgyűlésnek az a korábban idézett állásfoglalása, amely szerint az intézkedések címzettjei ne közvetlenül a roma származású emberek legyenek, hanem területi és szociális szempontok, illetve ezek kombinációi alapján határozzák meg az intézkedések célcsoportjait, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az indikátorokat is elegendő lenne a területi és szociális jellemzők alapján kialakított célcsoportokra képezni. Egyes esetekben az Országgyűlés is megelégszik ezzel, de éppen a foglalkoztatás és az egészségügy területén szükségesnek tartja konkrétan is megvizsgálni, hogy a programok tényleg elérik-e a megcélzott roma lakosságot. Az egészségügy területén ennek megvalósulása valóságos áttörést jelentene, mivel eddig a szakemberek ilyen közvetlen mutatók alkalmazásától elzárkóztak, holott az egészség-megőrzési és a szűrőprogramok tapasztalata az volt, hogy kulturális, életmódbeli és egyéb okoknál fogva az ilyen programokban a roma népesség részvétele aránytalanul alacsony.

A foglalkoztatást elősegítő programok esetében komoly áttörésről ugyanakkor nem beszélhetünk, mivel a legszélesebb körben alkalmazott foglalkoztatási eszközök (bér- és járuléktámogatás, közmunka) segítségével elhelyezkedni tudók esetében a mutatók a romákat nem nevesítik, e nélkül viszont az (esetleges) foglalkoztatási diszkrimináció továbbra is rejtve marad.

Említést érdemel, hogy az oktatás területén egyetlen olyan mutatót sem rögzít a Határozat, amely a roma tanulókat nevesíti, holott koráb-

ban éppen az iskoláztatás területén végezték a legtöbb kísérletet a roma tanulók tényleges létszámának megállapítására.

Az OGY határozatban foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében kiadott, a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervre vonatkozó, 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat két pontjában is említi az OGY által meghatározott mutatókat.²³ *Konkrétan azonban nem foglalkozik a mutatók kialakításával, illetve az ehhez szükséges adatfelvételek előkészítésével és lebonyolítási módja meghatározásával. Ezért nagy volt annak a kockázata, hogy ez a munka súlyos késedelmet szenved.* A feladat megoldatlanságát jól érzékelteti, hogy a Roma Irányító és Monitoring Bizottságnak az első fejezetben idézett állásfoglalása „felszólítja a kormányzatot és az önkormányzatokat, hogy haladéktalanul tegyék lehetővé az etnikai identitás kifejezésére vonatkozó törvényes jog gyakorlását a fenti esélykiegyenlítő integrációs és nemzetiségi célokból, igazgatási, szolgáltatási és fejlesztéspolitikai eljárási rendszereikben.”

3. Az etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezelésének jogi problémái és lehetőségei

3.1. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás nyilvántartásának általános szabályai²⁴

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatokkal kapcsolatban két törvény fogalmaz meg alapvető szabályokat: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.), valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.)

A nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás ténye az Avtv. 2. § 2. pontjában foglalt fogalom-meghatározás alapján ún. „különleges (személyes) adatnak” minősül, amelynek kezelésére az alábbiakban felsorolt feltételek valamelyikének a megléte esetén van csak törvényes lehetőség. Ezek a feltételek a következők:

²³ A Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy a kétéves intézkedési tervben foglalt feladatok aktuális állásáról félévente számoljanak be a Roma Integrációs Tanácsnak. A beszámolóikban ki kell térni arra is, hogy az intézkedési tervben foglalt feladatok előkészítésébe, végrehajtásába, illetőleg a *Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók* mentén elvégzett monitorozásba milyen módon vonták be a roma civil szervezeteket és az Országos Cigány Önkormányzatot (H.VII./2. pont)

A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat 2. pontjában foglalt jelentés-tételi kötelezettség teljesítésének elősegítésére – a *Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók alapján*, illetve a Roma Integrációs Tanács és annak keretein belül működő Roma Irányító és Monitoring Bizottság közreműködésével – monitoring rendszert kell kidolgozni. (H.VII/5. pont)

²⁴ E rész megírásánál elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési bizottságának az éves beszámolóiban publikált jelentéseire, állásfoglalásaira támaszkodtam.

Az adatkezeléshez az érintett (az adatalany) írásban hozzájárul²⁵ vagy

- az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy azt az Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, vagy egyéb esetekben törvény elrendelte.

Nektv.) 7. § – az egyéni kisebbségi jogok körében – leszögezi, hogy „(1) Valamely kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbséghez való tartozás kérdésében – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nyilatkozatra senki sem kötelezhető.

(2) Törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.”

A Nektv. tehát a kisebbségi identitás kinyilvánítását abszolút jogként fogalmazza meg, azonban több jogszabályi rendelkezés a kisebbséghez való tartozásról szóló nyilatkozatot a joggyakorlás, illetőleg jogérvényesítés feltételéül szabta. Így például a Nektv. 43. § (4) bekezdése „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének” kérésétől teszi függővé kisebbségi osztály vagy tanulócsoport kötelező jelleggel előírt beindítását.

A példaként említett esetben a kisebbségi oktatási-nevelési feladatot ellátó közoktatási intézmények a különleges személyes adatok kezelésére feljogosított adatkezelőknek minősülnek, ugyanakkor a kisebbségi oktatás bevezetését kezdeményező szülők (törvényes képviselők) írásbeli jognyilatkozata alapján vélelmezni kell azt is, hogy az Avtv. 3. § (2) bekezdése értelmében hozzájárulásukat adták a saját, illetve gyermekeik személyes adatainak kezeléséhez is.

A már kisebbségi oktatási program szerint működő osztályba, tanulócsoportba való, további (8 fő feletti) jelentkezés során a Nektv. kifejezetten nem írja elő a kisebbségi identitás kinyilvánítását. A törvény más rendelkezései azonban szinte alkalmazhatatlanná tenné, ha a szülő (gondviselő) nem jelezne írásban, hogy a gyermek oktatására (nevelésére) a kisebbséghez való tartozása okán tart igényt, és írásban ne járulna hozzá a gyermek kisebbségi oktatásával kapcsolatos személyes adatok kezeléséhez. A kisebbségi oktatásban való részvételnek ugyanis anyagi és jogi következményei egyaránt lehetnek. Anyagi következmény, hogy a Nektv. 44. paragrafusában értelmében a kisebbségi anyanyelvi vagy anyanyelvű oktatásban, illetőleg általában a kisebbségi oktatásban részt vevő tanulók után a költségvetési törvény ún. kiegészítő állami normatíva folyósítását állapítja meg. Jogi konzekvencia a Nektv. 48. paragrafusában foglalt szabály, amely szerint kisebbségi oktatási intézményt nem kisebbséghez tartozók csak abban az esetben vehetnek igénybe, „ha az intézmény betöltetlen férőhellyel, az adott kisebbség kielégítése után is rendelkezik”. Következésképpen helyhiány esetén szükség van annak megállapítására, hogy a jelentkezők közül ki az, aki az adott kisebbséghez tartozik.

A kisebbséghez való tartozás nyilvántartásának (regisztrációjának) tehát a

²⁵ Az írásbeli hozzájárulásnak – ugyancsak az Avtv. értelmező rendelkezései alapján – önkéntesnek és megfelelő tájékozottságon alapulónak kell lennie, valamint ki kell tűnnie belőle, hogy az adatalany félreérthetetlenül beleegyezik az adatkezelésbe.

TANULMÁNYOK

különböző jogszabályok végrehajtása szempontjából is lehet, illetőleg van létjogosultsága. A kisebbségi jogok gyakorlása mellett a kisebbség érdekében pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedések esetében is szükséges lehet a kedvezményeket ahhoz kötni, hogy az érintettek írásban nyilvánítsák ki, hogy a kedvezményezett kisebbséghez tartoznak. Erre gyakorlati példa, hogy a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek támogatására létrehozott, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványhoz benyújtandó pályázat elfogadásának feltétele a kisebbséghez tartozás konkrét kinyilvánítása, amely lényegében nem jelent mást, mint az identitás kérdésében írásbeli nyilatkozat megtételét.

Ha írásban kinyilvánították a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozás tényét, akkor alkalmazni kell az Avtv.-nek a különleges személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályait. Az állami szervek és az önkormányzatok alapvető kötelezettsége tehát, hogy igazolni – szükség esetén bizonyítani – tudják azt, hogy a nemzeti és etnikai hovatartozással kapcsolatos adatkezelésük megfelel a törvényi előírásoknak, illetőleg nem az érintettek akarata ellenére történik.

A fentiek alapján a kisebbségi és az adatvédelmi biztos közös állásfoglalást adott ki a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos adatgyűjtésről. Idézem az állásfoglalásukat:

„1. a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésekben nyilatkozatra senki sem kötelezhető;

2. az esélyegyenlőségi programban való részvétel feltételeként elő lehet írni a program végrehajtása által indokolt személyes és különleges személyes adatok nyilvántartásához, kezeléséhez való hozzájárulást;

3. a roma kisebbséghez tartozók esetében alkalmazni kell az Avtv. különleges személyes adat kezelésére vonatkozó szabályait, különös tekintettel az adatkezeléshez való írásbeli hozzájáruló nyilatkozat meglétére;

4. az Avtv. 30. paragrafusa értelmében ... nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést amely »...az adatkezelővel munkaviszonyban ... ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza«. A jogszabály által elrendelt, illetőleg az egyenlő bánásmódról szóló törvény által szabályozott esélyegyenlőségi programok illetve tervek esetében kötelező lehet azonban az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés. Ezekben az esetekben »a nyilvántartottak körére« való figyelemmel fontos garanciát jelenthet, ha az érintett adatalanyok pontosan tudják, hogy ki ismerheti meg személyes adataikat. Ilyen eset lehet az, ha huzamosabb ideig tartó olyan nyilvántartásról van szó, amelyből rendszeresen szolgáltatnak adatokat például a munkaügyi igazgatási szervek vagy egyéb hatóságok részére.

Amennyiben olyan speciális támogatásról, kedvezményekről van szó, amelyek juttatása, megállapítása a romák esélyeinek a kiegyenlítésére szolgál, óhatatlanul felmerül annak szükségessége is, hogy a pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedéssel érintettek személyes adatait az ellenőrzésre jogszabályban feljogosított szervek megismerjék.”²⁶

Ez a kérdés azonban a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szerint

²⁶ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztósának tevékenységéről (2004.) 4. számú melléklet V. „Válaszok” 328. oldal

megoldott: „Évről évre elmondjuk, hogy valamely támogatás elnyerését célzó pályázati adatlapon a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó direkt kérdés szerepeltetése nem sérti az Avtv. és a Nektv. előírásait... Vagyis ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkoztatása nem jogellenes.”²⁷

3.2. A romák élethelyzetének pontosabb megismerését célzó, statisztikai célú adatfelvételek jogi és szakmai lehetőségei és korlátai

Az adatvédelmi törvény, valamint a kisebbségi jogok szempontjából releváns jogi normák összevetéséből egyértelműen kiténik, hogy az állam az érintettek tudta és beleegyezése nélkül nem jogosult arra, hogy nyilvánartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Mi a helyzet a statisztikai célú (személyre szólóan nem azonosítható) adatkezelés esetében? A Nektv. e tekintetben egy konkrét előírást tartalmaz. A 8. paragrafusban leszögezi, hogy „a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa”. A jogalkotó az identitás kinyilvánítását a népszámlálások alkalmával jogként írta le, hozzáfűzve az önkéntesség és a névtelenség garanciáit. Az anonim adatgyűjtés csupán statisztikai célokat szolgál és nem jár a személyes adatok sérelmével. Ugyanakkor megalapozhatja a kisebbségek helyzetének javítását szolgáló állami, politikai intézkedéseket.

A személyes adatok statisztikai célú felhasználását az Avtv. 32/A. § (1) bekezdése szabályozza, a következők szerint: „A statisztikai célra felvett, átvett vagy feldolgozott személyes adatok csak statisztikai célra használhatók fel. A külön törvény szerinti egyedi statisztikai adatok – beleértve a személyes adatokat is – a statisztikai céltól eltérő célra semmilyen módon vagy jogcímen nem adhatók és vehetők át, a külön törvény szerinti levéltári kutatás kivételével nem dolgozhatók fel, továbbá nem hozhatók nyilvánosságra.” Van tehát jogi lehetőség arra, hogy megfelelő jogszabályi felhatalmazás mellett a roma származású emberekről, élethelyzetük fontosabb jellemzőiről statisztikai célú felmérések készüljenek, de a felmérések során nyert személyes adatokat – az adatvédelmi rendelkezések betartása mellett – csak statisztikai célokra lehet felhasználni.

A fenti jogszabályi rendelkezésekre tekintettel a roma népesség élethelyzetének megismerésére irányuló, statisztikai célú adatkezelésnél elsősorban nem jogi természetű, hanem szakmai típusú problémák jelentkeznek. *A problémák két – egymással is összefüggő – alapkérdés köré csoportosíthatóak. Az első alapkérdés az, hogy ki a cigány. A második alapkérdés, hogy az első kérdésre az érintett személy identitásvállalása alapján keressük-e a választ,*

²⁷ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005.) 2. „A kisebbségi személyes adatok kezelése” 65. oldal

TANULMÁNYOK

vagy pedig annak alapján, hogy a környezetükben élők vagy mások (pl. szakértők) cigánynak tartják-e őket.

A két kérdésre látszólag könnyű választ adni, hiszen első megközelítésben az látszik etikusnak, és a fent hivatkozott szabályokkal összhangban állónak, ha az állampolgárookra bízunk, hogy a cigány nemzetiséghez tartozónak vallják-e magukat, és azt tekintsük cigánynak, aki cigány nemzetiségét a statisztikai célú adatfelvétel során vállalja. A probléma azonban ennél lényegesen összetettebb, mind elvileg, mind a gyakorlatban. Az elvi nehézségek érzékeltetésére ismét a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát idézem: „Az adatkezelési-adatvédelmi problémákról általánosságban véve elmondható, hogy azok másképp vetődnek fel az egyes – jogi értelemben elismert – nemzeti és etnikai kisebbségek esetében. A jogalkotó célja mind az Avtv., mind a Nektv. megalkotásával az volt, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjogot biztosítsa, sőt, különös garanciák beépítésével szavatolja a kisebbséghez tartozó személyek részére, hogy – döntésüknek, egyéni elhatározásuknak megfelelően – eltitkolhassák vagy vállalhassák identitásukat. Mint valamennyi jogról, az identitás vállalásához és kinyilvánításához (eltitkolásához) fűződő jogról is el lehet mondani, hogy a jog gyakorlása nagymértékben függhet bizonyos objektív körülményektől. Különösen ambivalens a helyzet a roma (cigány) kisebbség esetében. Ez a népcsoport ugyanis köztudottan rendelkezik olyan külső megkülönböztető jegyekkel, amelyek megléte az identitás vállalásának eleve egyfajta »természetes« korlátját jelenti. A »ki a cigány?« kérdésre ugyanis többféle válasz adható. Ha a fentiekben ismertetett jogszabályok rendelkezései alapján kívánjuk a választ megtalálni, akkor az minősül a roma kisebbséghez tartozónak, aki ténylegesen – esetleg bizonyos eljárási szabályok betartása mellett – kinyilvánítja (vállalja) a cigánysághoz való tartozását, azonban annak a jognak az érvényesítése, hogy őt ne kezeljék a roma kisebbséghez tartozónak, meglehetősen nehéz. A kisebbségi hovatartozásról ebben az esetben ugyanis elsősorban a »többségi társadalom« dönt: szociálpszichológiai értelemben az minősül romának, akit ebbe a csoportba sorolnak, és ekként kezelnek.”²⁸

A gyakorlatban jelentkező súlyos problémákra jól rávilágítanak az 1990-es és a 2001-es népszámlálás eredményei, amelynek során csak azt a megkérdezett állampolgárt tartották cigánynak, aki cigány nemzetiségűnek vallotta magát. Az 1990-es népszámlálásban 143 ezer ember vallotta magát cigány nemzetiségűnek. Más adatok alapján ekkor a cigány népesség számát 440–450 ezer főre becsülték. A 2001. évi népszámlálásban 190 ezer ember vallotta magát cigány nemzetiségűnek. Ekkor a cigány lakosság becsült létszáma 600 ezer fő volt. 10 év alatt tehát növekedett a magukat cigány nemzetiségűeknek vallók létszáma, de változatlan maradt arányuk a cigány népesség teljes becsült létszámához képest (32 százalék mindkét évben). A kapott adatokat azonban nem szabad úgy értelmezni, hogy a cigány lakoságnak csak egyharmada vállalja cigányságát. Mint azt Kemény István és Jankó Béla saját felméréseik adataival alátámasztják²⁹, a magyar anyanyelvű cigányoknak valóban csak mintegy harmada tekinti

²⁸ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2004.) VI. 3 „Ki a cigány?” 120. oldal

²⁹ Kemény István – Jankó Béla (2002.)

magát cigány nemzetiségűnek, mivel többségük magyar nemzetiségűnek és magyar cigánynak vallja magát. Ezek az emberek azonban megvallott nemzetiségüktől függetlenül cigánynak ismerik el magukat.

További, és a cigányság élethelyzetének megismerése szempontjából szisztematikus torzítást okozó probléma, hogy az iskolázottabb és a kedvezőbb munkaerő-piaci státusú cigány emberek nagyobb arányban tekintik magukat a magyar nemzetiséghez tartozónak, mint alacsonyabb iskolázottságú, vagy tartósan munkanélküli társaik. Az iskolának, valamint a munkahelyi beilleszkedésnek ugyanis jelentős asszimiláló hatása van. Ezzel szemben a telepszerűen együtt élő roma közösségekben értelemszerűen nagyobb a magukat roma nemzetiségűeknek vallók aránya. Következésképpen a cigány nemzetiséghez tartozás önbevallásán alapuló felvételek a cigányság életkörülményeit rosszabbnak tükrözik a valóságosnál.

Ha az önbevallásra nem lehet megbízható adatfelvételt építeni, akkor más módszert kell keresni. Természetesen ilyenkor felmerül a kérdés, hogy ki tekinthető cigánynak. A gyakorlatban leginkább bevált, de elméletileg hevesen vitatott³⁰ megközelítés az, amit Kemény István és munkatársai az 1993-ban és 2003-ban végzett szociológiai felmérésük során alkalmaztak. A módszer lényege, hogy azt tekintették cigánynak, akit a környezete cigánynak tartott. (Erre azért volt szükség, mert a cigányok lakhelyéről és címéről nincs nyilvántartás.) Ezt követően felkeresték a megnevezett személyt, de értelemszerűen nem készítették el vele a felmérést, ha ő azt megtagadta. Az 1993. évi vizsgálat során 2222 felkeresett személy közül mindössze 52 esetben utasították el a felmérésben való részvételt emberi jogi indoklással, vagy azzal az indokkal, hogy a megkérdezett nem tartotta magát cigánynak. A környezet véleménye alapján felkeresett személyek döntő többsége tehát cigánynak vallotta magát.³¹

Fölmerül azonban a kérdés, hogy ki az, akit a környezete cigánynak tart. A felmérések tapasztalatai szerint a környezet elsősorban a barna bőrűket tartja cigánynak. Ezen túlmenően azokat tartja cigánynak, akiknek a szülei is cigányok. Akinek csak az apja vagy csak az anyja cigány, azokat is cigánynak tartja. Ebben az értelemben a környezete cigánynak tartja azt a személyt is, aki megpróbál maximálisan asszimilálódni, tagadja, hogy cigány, de tudja róla, hogy a szülei cigányok. Természetesen vannak olyan emberek, akiről a környezet nem tudja, hogy cigány és akik el tudják titkolni cigány származásukat. A szerzők szerint azonban ezek a kivételek.

Az e megközelítést megkérdőjelező szakemberek leginkább azt kifogásolták, hogy a „ki a cigány?” kérdésre nem egy tudományos igényű, objektív (pl. antropológiai jegyekkel leírható) meghatározással próbál választ találni, hanem rábízta azt a környezet szubjektív ítéletére. A „ki a cigány?” kérdésre egyértelmű választ adó, tudományos igényű definíció azonban aligha található, illetve ha létezne is ilyen, a gyakorlatban akkor is nehézségbe ütközne az egyes emberekről megállapítani, hogy ők ezeknek az objektív kritériumoknak megfelelnek-e. Más szakemberek viszont éppen azért tartják rendkívüli jelentőségűnek Kemény Istvánnak a magyarországi cigányságra vonatkozó kutatásai során alkalmazott meg-

³⁰ A vita tömör összefoglalóját adja Babusik Ferenc (2003.)

³¹ Kemény István – Janky Béla (2002.) 29. oldal

közelítését, „mert igen jó közelítő méréssel mintegy bemérte a társadalomnak azokat a rétegeit, melyeket lecigányozva a társadalom a kirekesztettség és a kivettség állapotában tart”³².

E tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé a különböző módszertanok ismertetését. Mára azonban a szakértők széles körében az a nézet uralkodik, hogy a szociológiai tanulmányok megbízhatóbb adatokat szolgáltatnak, mint az államilag szervezett népszámlálások. Babusik Ferenc a következőképpen összegezte ezt a módszertani kérdést: „Az elméleti és jogi vitáktól függetlenül, és éppen abból adódóan, hogy az öndefinícióra alapozott etnikai besorolás szerint közel fele annyi roma »él« ma Magyarországon, mint valóságosan, az empirikus szociológia alapvetően a környezet ítéletére támaszkodó etnikai hovatartozás alapján készített statisztikákra támaszkodhat. Ki kellett tehát dolgozni azokat az eljárásokat, amelyek egyszerre teljesítik a jogszerűség és a statisztikai megbízhatóság követelményeit. Elsőként Kertesi Gábor – Kéző Gábor dolgozott ki egy eljárást, amellyel megbecsülhetővé vált az ország településein a romák valóságos lélekszáma. Saját tapasztalataim szerint egyébként napjainkig ez a településsoros népességbecslés használható a leginkább valid módon.”³³

4. Az etnikumhoz tartozás számbavételének lehetőségei az általános és a célzott jóléti programok esetében

Tanulmányom bevezető fejezetében két feladatot fogalmaztam meg:

- Nyomon kell tudni követni, hogy az általában a gyermekeknek vagy a gyermekek egy tágabb csoportjának szánt állami és önkormányzati támogatások megfelelő arányban jutnak-e el a roma gyermekekhez, illetve családjukhoz.

- Olyan célzott programokra, pozitív diszkriminációs intézkedésekre van szükség, amelyek képesek ellensúlyozni a roma gyermekeknek, illetve szüleiknek a többszörös hátrányos helyzetükkel, illetve a roma származásukkal szorosan összefüggő, speciális hátrányait.

A korábban leírtak egyértelművé teszik, hogy a két feladatot különböző módszerekkel kell megoldani. A következő két alfejezetben megpróbálom a lehetséges módszereket felvázolni, de – ahogy azt korábban kifejtettem – az etnikai hovatartozás számbavételének lehetőségét nemcsak a roma gyermekek, hanem általában a roma emberek esetében vizsgálom.

4.1. Az etnikumhoz tartozás számbavételének lehetőségei az általános jóléti programok esetében

Az első feladat teljesítése érdekében olyan, rendszeres statisztikai célú adatfelvételekre van szükség, amelynek során megkülönböztetik a roma és a nem roma válaszadókat, így nyomon követhető, hogy a roma népes-

³² Ladányi János – Szelényi Iván (1998.)

³³ Babusik Ferenc (2003.)

ség élethelyzete az általános jóléti programok eredményeként hogyan változik abszolút értelemben és a nem roma népességhez viszonyítva is. E megkülönböztetésre elvileg három lehetőség kínálkozik:

- a megkérdezett maga cigány nemzetiségűnek vallja magát,
- a megkérdezett környezete a válaszadót romának tartja,
- tudományos alapon megpróbálják meghatározni, hogy milyen szociológiai, antropológiai jegyek alapján tekinthető valaki romának és a válaszadókat (a kérdezőbiztosok) ennek alapján azonosítják.

Az első módszert a népszámlálás során alkalmazzák. Súlyos torzításait a tanulmányban ismertettük. Kérdés, hogy *lehet-e az ilyen típusú felvételek megbízhatóságát növelni*. A kérdés megválaszolásának első lépéseként ismét a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát idézem: „Az »identitás« nem más, mint önazonosság. Egyéni szinten válasz arra, hogy ki vagyok, közösségi szinten, hogy kik vagyunk. Meghatározzuk magunkat nevünk, nyelvünk, korunk, nemünk, nemzeti, etnikai, vallási hovatartozásunk, pártállásunk, családi jogállásunk stb. által, vagyis az identitás biológiai, érzelmi, társadalmi, jogi státuszaink összessége. Az identitástudat törekvés arra, hogy az egyén és/vagy a közösség lényegesnek ítélt jegyei, tulajdonosságai változatlanul fennmaradjanak annak érdekében, hogy a személy és/vagy közösség tartósan azonos maradhasson önmagával. A kisebbségi jog ezeket a szociálpszichológiai kategóriákat jogi kategóriává teszi annak fel- és elismerésével, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi közösség számára a jogegyenlőség biztosítása nem elégséges; speciális többletjogokra van szükségük, egyrészt arra, hogy megőrizhessék kisebbségi önazonosságukat, másrészt pedig egyenlőségüket az alapjogok gyakorlásában. Az egyéni kisebbségi önazonosságnak a hatályos szabályozás szerint tehát egyáltalán nincsenek külsődleges szempontjai.”³⁴

Megítélésem szerint *a hivatalos állami statisztikák csak abból indulhatnak ki, hogy roma az, aki magát romának tartja*. Ennek pedig – ahogy azt a fenti idézet utolsó mondata hangsúlyozza – nincsenek külsődleges szempontjai. Következésképpen *az állami statisztikáknak az önbevallást kell alapul venni*. Az erre építő statisztikai felvételek torzításai azonban jelentős részben abból erednek, hogy a magukat cigánynak tartó emberek többsége magyar nemzetiségűnek vagy magyar-cigánynak vallja magát. Ebből következően az önbevalláson alapuló felvételek megbízhatóságát³⁵ és gyakorlati használhatóságát lényegesen javítaná, ha *a hivatalos statisztikai felvételek során nem arra kérdeznének rá, hogy az érintett személy cigány nemzetiségűnek vallja-e magát, hanem arra, hogy romának, roma származásúnak tartja-e magát*. (A jóléti programok eredményessége szempontjából sem az az érdekes, hogy e programok elérik-e a magukat cigány nemzetiségűeknek vallókat, hanem az, hogy elérik-e azokat, akiket társadalompolitikai szempontból cigány-

³⁴ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005.) „A kisebbségi személyes adatok kezelése” 64–71. oldal

³⁵ Bass László, Darvas Ágnes, Farkas Zsombor és Ferge Zsuzsa a tanulmányom elején idézett, „A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban” című tanulmányukban úgy vélekednek, hogy a cigányság fokozatos öntudatra ébredése következtében a cigány/roma azonosság egyre inkább vállalható, és ennek bátorítása kívánatos lenne. Ezért egyre inkább lehetne az önbevallásra támaszkodni.

TANULMÁNYOK

nak tekinthetünk.) Szakembereknek kellene kidolgozniuk, hogyan szóljon pontosan az a kérdés, amelyre a megkérdezett cigány önazonosságát a legnagyobb valószínűséggel megvallja. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is azt fejt ki idézett véleményében, hogy az önazonosság egy szociálpszichológiai kategória, amelyet kisebbségi jog jogi kategóriává tesz. E jogi kategóriákat azonban a cigány népesség jelentős része nem ismeri, illetve nem azt érti rajta, amit a jogalkotó.

A szociológiai felmérések esetében nem szükséges arra az alapelvre szorítkozni, hogy csak az a cigány, aki cigánynak vallja magát. Ezért elviekben a fent említett másik két módszer is alkalmazható. Viszonylag széleskörű a konszenzus abban, hogy e módszerekkel pontosabb képet lehet nyerni a cigányság valódi helyzetéről, bár az egyes módszereket illetően vannak fenntartások. Az is nyilvánvaló, hogy a különböző módszerekkel végzett felmérések más-más eredményt hoznak a cigánynépesség létszámára, társadalmi státusának legfontosabb jellemzőire nézve. Az állami döntéshozók felelőssége az, hogy e módszereket megismerjék, eldöntsék, hogy társadalompolitikai, kisebbségpolitikai, romapolitikai szempontból melyek³⁶ a legalkalmasabbak, és a felvételek rendszeres megismétléséhez a pénzügyi és egyéb feltételeket biztosítsák.

4.2. Az etnikumhoz tartozás számbavételének lehetőségei a célzott jóléti (szegénység elleni) programok esetében

Az etnikumhoz tartozás számbavétele összetettebb feladatot jelent az olyan ún. célzott programok esetében, amelyek a szegénység csökkentésére, a hátrányos helyzet javítására, a tartós munkanélküliség mérséklésére stb. irányulnak, azaz kiválasztott célcsoportok számára adnak juttatásokat, teremtenek pótlólagos esélyeket. (A továbbiakban e programokat átfogóan szegénység elleni programokként említjük.) Témánk szempontjából a célzott programok három típusát célszerű megkülönböztetni:

- a) A program általában a szegénység csökkentésére irányul és célcsoportjában nevesítetten nem szerepelnek a romák, vagy a program egyik célcsoportját alkotják csak a romák (pl. „hátrányos helyzetű és roma” célmeghatározás).
- b) A program kifejezetten a roma gyermekek, családok megsegítésére irányul.
- c) Programok, amelyeknél a roma családok élethelyzetének javítása ún. horizontális cél.

A továbbiakban a három programtípusra külön-külön vizsgálom meg, hogy milyen számbavételi feladatok jelentkeznek és azok teljesítésére milyen lehetőségek jöhetnek szóba.

³⁶ Valószínűleg érdemes két-három módszert párhuzamosan is alkalmazni.

4.2.1. AZ ETNIKUMHOZ TARTOZÁS SZÁMBAVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI A CÉLZOTT SZEGÉNYSÉG ELLENI, NEM NEVESÍTETT ROMA PROGRAMOK ESETÉBEN

A korábban említett lefölözési hatások minimalizálása érdekében és egyéb célból is szükséges, hogy a romák részvételi arányát a program különböző szakaszaiban mérni tudjuk. Nagyon fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy ezekben az esetekben nem kell nyilvántartani, hogy a résztvevők közül ki a roma és ki nem, csak az arányok megállapítására van szükségünk. Erre elvileg több lehetőség kínálkozik.

Az első az anonim önbevallás, azaz magukat a résztvevőket kérjük meg, nevük megadása nélkül nyilatkozzanak arról, hogy cigány nemzetiséghez tartozónak, romának tartják-e magukat. A hatályos jogszabályok alapján ilyen nyilatkozatot csak önkéntesen lehet kérni. Ugyanakkor a nyilatkozat lehet anonim, hiszen az arányok megállapításához a nevekre nincs szükség. Hasonló nyilatkozatot lehetne kérni a program fontosabb szakaszainak befejezését követően, illetve a program végén és a programot követő néhány hónapon belül. Ily módon meg lehetne állapítani, hogy a program során milyen arányú volt a lemorzsolódás a romák körében, vagy hogy a programot sikeresen befejezők, illetve elhelyezkedni tudók között azonos volt-e a romák és a nem romák aránya. (Természetesen már a program legelején tájékoztatni kell a résztvevőket a nyilatkozat céljáról, valamint arról, hogy milyen rendszerességgel kell nyilatkozatot tenniük. Egyúttal meg kell kérni őket arra, hogy nyilatkozatuk tartalmát időközben ne változtassák meg.)

E módszer kockázata az, hogy nem minden roma fogja romának vallani magát, illetve kis számban előfordulhat, hogy valaki a különböző időpontokban más tartalmú nyilatkozatot ad. Megfelelő tájékoztatással, az anonimítást biztosító garanciák bemutatásával ezek a kockázatok jelentősen mérsékelhetőek. A javasolt módszer ellen sem etikai, sem jogi kifogás nem emelhető.

A második lehetséges módszer, hogy a program lebonyolításában részt vevő szakemberek, vagy maguk a program résztvevői külső jegyek és szocio-kulturális jellemzők alapján megbecsülik, hogy a programban résztvevők között saját meglátásuk szerint hány százalék a roma, majd ezt a becslést a program fontosabb szakaszainak befejezését követően, illetve a program végén megismétlik. A becsült értékek átlagát, vagy leggyakoribb értékét (móduszát) célszerű a programra jellemző értéknek tekinteni. Hangsúlyozni kell, hogy a külső megítélés alapján egyetlen résztvevőről sem rögzítik, hogy ő roma, kizárólag a romák becsült arányát tartják nyilván.

A módszer egyik korlátja, hogy ezt csak olyan programok esetében lehet alkalmazni, amelyek személyes részvételt igényelnek, de a célzott programok jelentős része ilyen. További korlát, hogy utókövetéses vizsgálatok ezzel a módszerrel nem végezhetőek. Felvethető az az ellenérv, hogy a „ki a cigány?” kérdésre a programban résztvevők, illetve az azt bonyolító szubjektív ítélete adja meg a választ. A romák létszámának, életkörülményeinek feltárására vonatkozó szociológiai felmérések azonban szintén ilyen elvet követnek. Következésképpen a programok értékelésénél is indokolt lehet ezt a megközelítést alkalmazni. (Ha a környezet megkérdezésén alapuló szociológiai felméréssel állapítjuk meg, hogy a munkaerő-

TANULMÁNYOK

piacról kiszorultak között hány százalék a roma, akkor hasonló megközelítéssel célszerű azt is megbecsülni, hogy a munkaerőpiacról kiszorultak részére szervezett programokban mekkora a romák aránya.)

Meg kell említenünk egy *harmadik módszert* is, nevezetesen a *roma identitás nyílt megvallását*, vagyis annak lehetővé tételét, hogy a magukat romának vallók szabályozott körülmények között nyilatkozhassanak erről. Ily módon folyamatosan nyomon követhető lenne, hogy a magukat romának vallók esetében jelentkeznék-e olyan problémák, amelyek a program sikeres befejezését akadályozzák (pl. egy képzési programban magas a gyenge eredménnyel vizsgázók aránya vagy nagy a lemorzsolódás), illetve a programot követően az elhelyezkedés során kimutatható-e a romákat érintő hátrányos megkülönböztetés.

Feltehető, hogy roma identitásukat többen megvallják akkor, ha arra anonim módon kerülhet sor. Következésképpen az első módszer a romák tényleges arányára jobb becslést szolgáltat. *E módszer azonban alkalmasabb arra, hogy elősegítse a romák egyes programokkal kapcsolatos, speciális problémáinak, az esetleges közvetlen és közvetett diszkriminációnak feltárását és ennek alapján a program finomhangolásának elősegítését.*

A módszert többféleképpen lehet alkalmazni. Kiindulási pont lehet az a javaslat, amelyet a Roma Irányító és Monitoring Bizottság tagjainak állásfoglalásához csatolt, Daróczy Agnes és dr. Bársony János által jegyzett melléklet tartalmaz. Eszerint „a kisebbségi választási névjegyzékhez hasonlóan fel kell állítani a roma esélykiegyenlítési névjegyzéket. Erre a településen azok jelentkezhetnek regisztrálásra, akik a foglalkoztatás területén roma voltak miatt hátrányban érzik magukat, és esélykiegyenlítésben kívánnak részesülni, erről írásban nyilatkoznak. Az így jelentkezőket a helyi kisebbségi testület (önkormányzat, vagy civil szervezet) írásos nyilatkozatával testületileg ajánlja listára venni. A lista a munkáltatók részére nyilvános. Ehhez a jelentkezők nyilatkoznak adataik ilyenén kezeléséről. A jelen jogi környezetben semmi akadálya nincs, hogy a kisebbséghez tartozás adatait így használják.” Hasonló esélykiegyenlítési jegyzéket más célzott programok esetében is alkalmazni lehetne. Egyes programok esetében elegendő, ha csak a program lebonyolításáért felelős, a roma résztvevőknek segíteni tudó szakemberek ismerik, hogy kik szerepelnek a jegyzéken, és arról külsők számára az indikátorok kiszámításához anonim adatokat szolgáltatnak. Más esetekben, így a foglalkoztatást segítő támogatások esetében a diszkrimináció kiszűréséhez a jegyzéket a munkáltatók számára is megismerhetővé kell tenni, mint az a fent idézett javaslatban is szerepel. A helyi kisebbségi testület (önkormányzat, vagy civil szervezet) írásos ajánlására azért lehet szükség, hogy a visszaélések lehetőségét csökkenteni lehessen.

4.2.2. AZ ETNIKUMHOZ TARTOZÁS SZÁMBAVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI A NEVESÍTETT ROMA PROGRAMOK ESETÉBEN

A roma családok átlagosnál rosszabb helyzete adott esetekben indokoltá teszi a pozitív diszkriminációt is, azaz olyan esélykiegyenlítési programok indítását, amelyekben csak romák vehetnek részt. Ebben az esetben a program indításának alapkérdése, hogy kit tekintünk romának és ezt

milyen módon lehet megállapítani, illetve ellenőrizni. A program során adott kedvezmények ugyanis nem roma származású személyeket is a programban való részvételre csábíthatnak. Célszerű megakadályozni, hogy a nem romák ily módon kiszorítsák a roma jogosultak egy részét a programból.

Milyen módon lehet a roma származást, cigány nemzetiséghez tartozást jogosultsági feltétellé tenni? Fontos arra emlékeztetni, hogy mindenki maga dönti el, megvallja-e kisebbségi identitását, de ez nem azonos a kisebbségi identitás szabad megválasztásával. Németnek az vallhatja magát, aki német, cigánynak pedig az, aki cigány. Elvileg tehát a jogalkotó meghatározhatja egy kritériumrendszert arra vonatkozóan, hogy kit nem lehet cigánynak tekinteni. Ez a feladat azonban nagyon nehéz, s megoldására még senki sem vállalkozott. Következésképpen csak az a megoldás marad, hogy a nevesített roma programok esetében azt tekintik cigánynak, aki írásos nyilatkozatban cigánynak vallja magát. Egy ilyen feltétel meghatározásának jogi akadálya nincsen, amint azt a két országgyűlési biztos korábban ismertetett közös állásfoglalása is tartalmazta.

Hogyan lehet a visszaéléseket elkerülni? Megítélésem szerint önbevallás esetén a visszaélés lehetőségét nem lehet teljesen kizárni, az esélyét azonban lehet csökkenteni. Ennek az egyik lehetősége az, hogy a programokra a helyi kisebbségi önkormányzatnál vagy cigány civil szervezetnél kell jelentkezni. Ez a körülmény ugyanis önmagában is visszatartó erőt jelenthet a cigánysággal érdemi kapcsolatot nem tartó emberek számára. Látnunk kell azonban, hogy egy helyi kisebbségi önkormányzatnak vagy roma civil szervezetnek komoly jogi lehetősége nincs arra, hogy egy jelentkezőt elutasítson. A testületi ajánlás beszerzésének előírása azonban ismét egy olyan eszköz lehet, ami eljárási akadályt képez a visszaélni akarók előtt. Ha azonban a roma programban való részvételhez fűzött kedvezmények túlságosan nagyok, akkor érdemes lehet ezeket az akadályokat átugrani, és nem romaként is élvezni a kedvezményeket. Sajnos már több ilyen eset is előfordult, például a roma ösztöndíjak vagy a roma holocaust áldozatainak kárpótlása kapcsán.

Részben a visszaélni való lehetőségek miatt, részben szakmai megfontolásból csak nagyon indokolt esetben célszerű kifejezetten a romák számára hirdetni meg programokat. Az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetében készített tanulmányunkban megpróbáltuk meghatározni ezeket az indokokat. Az alábbi következtetésre jutottunk: „A cigányság helyzetének javítása érdekében felhasznált támogatások értékelése alapján felmerül a kérdés, mikor célszerű olyan programot indítani, amelynek célcsoportját nevesítetten a romák jelentik. Erre a kérdésre elvi és gyakorlati szinten egyaránt határozott választ kellene tudni adni. Elvileg akkor célszerű nevesítetten roma programokat indítani, ha a leküzdeni akart hátránynak etnikai jellegű okai is vannak. Ha azonban a cél olyan hátrányos helyzetek enyhítése, amelyek okszerűen nem köthetőek etnikai jellemzőkhöz, de egyúttal nagy számú cigány népességet érintenek, akkor azokat nem indokolt nevesítetten roma programként megvalósítani.”³⁷

A fenti meghatározás a kérdésre inkább csak az elvi választ adja meg. A gyakorlati kivitelezése még itt is komoly technikai és társadalmi aka-

³⁷ ÁSZ FEMI (2008.) 61. oldal

dályokba ütközik. Ezek érzékeltetésére idézek Ferge Zsuzsának a tanulmányról írt véleményéből: „A magam részről szinte teljesen egyetértek a válasszal, amelyet valószínűleg sokan vitatni fognak. Első pontjához azonban tennék némi kiegészítést. A valóságban nem különülnek el teljesen az etnikai és nem etnikai okok. A tanulatlan és zsákfalvakban lakó munkátlanok rossz foglalkoztatási helyzetének nem etnikai okai vannak, de ha a tanulatlan falusi ember még cigány is, akkor esélyei a többiekénél is rosszabbak. A szegénységnek a legsúlyosabb »okai« nem etnikaiak, de a cigánysághoz tartozás súlyosbítja a helyzetet. Mégsem látom célszerűnek – a tanulmánnyal összhangban – a roma foglalkoztatási (vagy szegénységellenes, stb.) programokat. Ezt a véleményt persze részletesen kellene indokolni, amire itt nincs módom. Itt csak két dolgot jegyzek meg e vélemény alátámasztására.

Egyfelől a vélhetően vagy valóságosan pozitív diszkriminációs programoknál (amelyek az Alkotmány értelmében sok esetben elfogadhatók) a cigány-gyűlölet miatt számos negatív hatás várható minden olyan esetben, amikor a nem-cigányok helyzete hasonló, vagy alig jobb a cigányokénál. A segélyezetteknek talán a harmada roma, a segélyellenesség és segélyezett-ellenesség azonban egyértelműen a roma-ellenességből származó sztereotípiákból építkezik – igen sikeresen.

Másfelől ilyen általános bajok esetén (iskola, foglalkoztatás, jövedelem hiánya, rossz színvonala) a társadalmi integrációt az szolgálja, ha a közösség a helyzet általános javításával foglalkozik, és legföljebb a »finomhangolásnál« veszi figyelembe az etnikai dimenziót. Egyetlen példával illusztrálva e kérdést: a rendszeres segélyen lévők együttműködési kötelezettsége a szociális munkással való együttműködési szerződéssel is teljesíthető. Ha a szociális munkás nincs felkészülve a romákkal való együttműködésre, nem ismeri életvitelük, kultúrájuk néhány sajátosságát, akkor a velük való együttműködés nem lesz sikeres. (Ugyanez áll az iskolai integrációs törekvésekre stb.) Vagyis a rossz helyzeteket mindenkinél javítani kell, de a konkrét módszereknek a konkrét helyzetekhez kellene igazodniuk.”

A kifejezetten roma-célú programoktól óv a Tárki-nak az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjairól szóló értékelése is. Idézem: „Nem szükségszerű, hogy minden esetben kiemeljük a romákat a célcsoporton belül, ha egy adott intézkedés olyan hátrányon kíván segíteni, amely a romákat

- nem kifejezetten azért sújtja, mert romák, azaz nem éri őket az adott területen származásukból fakadóan diszkrimináció vagy olyan nem szándékolt hatás, amely etnikai okra vezethető vissza,
- akkor is érinti, ha nem emeljük ki az etnikai dimenziót, mert az adott hátrányos helyzetű csoportban felülreprezentáltak (pl. alacsony iskolázottságú fiatalok), így szükségszerűen nagy arányban kellene a programoknak elérnie őket.

A fenti elvek figyelembevételével mellett gyakorlati szempontból akkor érdemes roma-célú programot indítani, ha a romák részvétele a programban legalább közelítő pontossággal megállapítható, és a program teljes

időtartama alatt nyomon követhető, azaz – a program monitoringjához az indikátorok és az egyéb feltételek megteremthetőek.”³⁸

Az itt idézett vélemények számomra meggyőzőek a tekintetben, hogy nevesítetten csak a romák számára csak a nagyon indokolt esetben célszerű programot indítani, és ennek csupán az egyik, nem is a legfontosabb oka az a „technikai” nehézség, hogy szinte lehetetlen megakadályozni néhány nem cigány ember érdektől vezérelt csatlakozását, hogy az ilyen programokhoz. Következésképpen egyetértek a hivatkozott OGY-határozat állásfoglalásával, illetve a fent idézett véleményekkel, miszerint a romák helyzetének javítását szolgáló célzott programokban való részvétel jogosultsági feltételeit azoknak a szociális, települési tényezőknek az alapján célszerű megállapítani, amelyeket a kirekesztettségben élő romákat a leginkább jellemzik. *Ez azonban nem elegendő.* A korábban leírt leföldözési mechanizmusok következtében ugyanis a romák részvétele ezekben a programokban alulreprezentált³⁹ lehet (lesz), és különösen alacsony lehet (lesz) azoknak a romáknak az aránya, akik a programokat valódi eredménnyel fejezik be, például tartós foglalkoztatási lehetőséghez jutnak. E relatív kiszorulás miatt (illetve azért, mert a leföldözési hatás érzékelhető, de nem mérhető) merülhet fel a jogos igény arra, hogy egyes programokat kizárólag romák részére szervezzenek. A Tárki idézett véleményében foglaltakat ezért úgy pontosítanám, hogy *általában*⁴⁰ *akkor nincsen szükség nevesítetten roma programokra, ha a halmozottan hátrányos helyzetű személyek részére szervezett programokban – a program minden szakaszában – megoldott annak a mérése és nyomon követése, hogy a romákat az adott program milyen arányban érinti.* Természetesen ez azt is feltételezi, hogy ha a romák relatív hátránya a programban kimutatható, akkor megtörténik a program megfelelő korrekciója, finomhangolása.

A cigány résztvevők arányának mérése és nyomon követhetősége alapvető követelmény azoknak a programoknak az esetében, amelyek a „hátrányos helyzetű, különösen roma” és hasonló kettős célmegjelölést tartalmaznak. E követelmény teljesülése nélkül ezeket a programokat nem szabadna a romák élethelyzetét javító célzott programnak titulálni, mivel a programnak az eredményessége a romák szempontjából nem mérhető.

4.2.3. AZ ETNIKUMHOZ TARTOZÁS SZÁMBAVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI AZON CÉLZOTT SZEGÉNYSÉG ELLENI, NEM NEVESÍTETT ROMA PROGRAMOK ESETÉBEN, AMELYEKNÉL A ROMÁK ÉLETHELYZETÉNEK JAVÍTÁSA ÚN. HORIZONTÁLIS CÉL

Az Európai Unió által is finanszírozott programok, de egyre inkább a hazai indíttatású programok esetében is gyakran elvárás, hogy azok járuljanak hozzá az ún. horizontális célok teljesüléséhez is. Ilyen cél lehet például

³⁸ Tárki (2007.) 108. oldal

³⁹ Az alacsony iskolai végzettségű fiatalok számára szervezett programokban magas százalékban vesznek majd részt cigány fiatalok, de kisebb arányban, mint amilyen az összes alacsony iskolai végzettségű fiatal között a romák aránya.

⁴⁰ Speciális esetekben (anti-diszkriminációs, kulturális programok) célszerű nevesítetten roma programokat indítani.

TANULMÁNYOK

a nők és férfiak esélyegyenlősége, a mikro-vállalkozások helyzetének javítása, valamint a roma népesség élethelyzetének javítása is. Ezekben az esetekben szintén fontos, hogy a horizontális cél teljesülése mérhető legyen. Ilyenkor azonban közvetlenül nem arra keresik a választ, hogy a program egy-egy komponensében (alprogramjában) milyen arányban vették részt a horizontális célcsoportokhoz tartozók, hanem arra, hogy a program összességében hozzájárult-e a horizontális cél (például a roma gyermekek szegénységének csökkentése) eléréséhez. A *horizontális célok teljesülésének* vizsgálatára két lehetőség kínálkozik.

Az első az, hogy a program egyes komponenseiben (alprogramjaiban) mérik azt, hogy a célcsoportokhoz tartozók a programban milyen arányban vettek részt, illetve azt milyen eredménnyel fejezték be. Ezt követően az egyes komponensek adatainak megfelelő súlyozású összegzésével megkapjuk, hogy a program egésze miként járult hozzá a horizontális cél eléréséhez. Ezt a módszert akkor érdemes alkalmazni, ha a komponensben (alprogramban) a horizontális célcsoport tagjai feltételezhetően magas arányban vesznek részt, és a részvételi arányban mérésének feltételei megteremthetőek. *Ennek során a 4.2.1. alfejezetben leírt megoldások jöhetnek számításba.*

A másik megoldás a program eredményeinek a mérése, vagyis annak megállapítása, hogy a program megvalósulása következtében javult-e, illetve milyen mértékben javult a célcsoportokhoz tartozók helyzete. Ez a megoldás azt feltételezi, hogy a program kezdetén és a program befejezését (esetleg a fontosabb programrészek befejeződését) követően pontos ismeretekkel rendelkezők a célcsoport helyzetéről. Sajnos a romák esetében nem ez a helyzet. Következésképpen, ha a kormányzat komolyan gondolja, hogy programjai (pl. az Új Magyarország Fejlesztési Terv egyes operatív programjai) során a cigányság helyzetének javítását horizontális célként tűzi ki, akkor meg kell teremteni a cigányság élethelyzete megbízható felméréseinek a feltételeit. *Ennek során a 4.1. alfejezetben leírt megoldások jöhetnek számításba.* Nem elegendő azonban csak országos reprezentatív felméréseket készíteni, hanem olyan felmérésekre van szükség, amelyek révén regionális szinten, illetve a programok által leginkább érintett kistérségekben is értelmezhetőek a változások.

Irodalom

- ÁSZ FEMI⁴¹ (2008): A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága
- Babusik Ferenc (2003): Legitimáció, statisztika és kutatómódszertan – Ki a roma ma Magyarországon és mit tudhatunk (nem tudhatunk) meg a romákról? In Roma Rights Quarterly 2003/1. szám
- Bass László – Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Ferge Zsuzsa (2008): A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban (MTA KTI Gyermekprogram Iroda). In Stratégiai kutatások 2007–2008. Kutatási jelentések MTA, MEH Budapest
- Benkó János – Pulay Gyula (2009): A cigányság helyzetének javítását célzó támogatások hatékonyságáról. Pénzügyi Szemle 2009. 2–3. szám 412–429. oldal

⁴¹ Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, jelenleg Állami Számvevőszék Kutató Intézete

- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2004) <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-75-archivum.html>
- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005) <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-75-archivum.html>
- EÖKIK⁴² (2002–2006): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2002–2006. Budapest
- Fodor Albin (2007): A cigányság élethelyzetével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok áttekintése (kézirat). ÁSZ FEMI Budapest
- Hablicsek László (2006): Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére, kézirat
- Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor (1998): A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren. Kritika márciusi szám
- Kertesi Gábor (1998): Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről. Replika 29. szám
- Kertesi Gábor (2005): A társadalom peremén. Budapest, Osiris Kiadó
- Ladányi János – Szelényi Iván (1997): Ki a cigány? Kritika decemberi szám
- Ladányi János – Szelényi Iván (1998): Az etnikai besorolás objektivitásáról. Kritika márciusi szám
- Ladányi János – Szelényi Iván (1998): Még egyszer az etnikai besorolás „objektivitásáról”. Replika 30. szám
- Magyar Köztársaság Kormánya (2007): Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2005. február – 2007. február)
- Open Society Institute (2007): A romák minőségi oktatáshoz való egyenlő mértékű hozzájárítása (Országjelentés, Magyarország)
- SZMM⁴³ (2007): Jelentés a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat végrehajtásáról
- Tárki⁴⁴ (2007): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése, Budapest <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b006.pdf>

⁴² Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány

⁴³ Szociális és Munkaügyi Minisztérium

⁴⁴ Társadalomkutatási Intézet Zrt.