

Az EU Roma Stratégiája

Az EU első Roma Keretstratégiájának tizenhárom évvel ezelőtti elfogadása a romák uniós védelmének fontos mérföldköve, amely egyben a 2011 első felében megvalósult magyar EU-elnökség egyik legnagyobb sikere volt. Az EU időközben elfogadta a 2030-ig tartó második uniós keretstratégiát is. A romák helyzete az Európai Unió tagállamainak többségében továbbra is kezelendő feladat, jelentős horizontális és ágazati kihívások azonosíthatók a szakpolitika terén az egész unióban. Magyarország számára a romák helyzete kiemelt fontosságú kérdés, a romák felzárkóztatása és inklúziója pedig hazánk fontos gazdasági érdeke. Bár a romák integrációja a 2024-es magyar EU-elnökség során – ellentétben a 2011-es magyar elnökséggel – várhatóan nem lesz kiemelt prioritás, az elnökség jelentős figyelmet irányít majd Magyarországra, ami elősegítheti a fontos roma politikai kérdések hatékonyabb európai szintű tematizálását.

Bevezetés

A romák Európa legnagyobb nemzeti-etnikai kisebbsége. Az Európa Tanács (ET) 2012-es becslése szerint Európában 11,2 millió roma polgár él, ebből közel 6,2 millió az Európai Unió területén.¹ Az ET adatai szerint négy EU-tagállamban jelentős a roma kisebbség aránya: Bulgáriában 9,94%, Romániában 9,02%, Szlovákiában 8,63%, Magyarországon 7,49%. Egy százalék feletti teljes népességarányt további három tagállamban érnek el a romák: Csehország (1,90%), Görögország (1,63%), Spanyolország (1,55%). Jól látható tehát, hogy a közép-európai régióban koncentrálnak a roma lakosság; az EU roma lakosságának több mint fele Bulgáriában, Romániában, Szlovákiában és Magyarországon él, így e régió és e tagállamok számára különösen fontos ez a kérdés úgy a nemzeti, mint az uniós szakpolitikai szinten.

A romák védelme az Európai Unió intézményeiben az elmúlt évtizedekben folyamatosan napirenden volt, az EU Roma Keretstratégiájának 2011-es elfogadásával azonban új szintre lépett a szakpolitika. Bár a Roma Stratégia hatékonyságát illetően számos aggály merült fel az elmúlt években, a Roma Stratégia egy politikai és jogi relevanciával is bíró keretrendszer, amely alapja lehet a későbbi előrehaladásnak a romák társadalmi felzárkóztatása és inklúziója vonatkozásában.

2024 júliusától Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. A 2011 első felében megvalósuló magyar EU-elnökség egyik legnagyobb eredménye az EU (első) Roma Keretstratégiájának elfogadása volt. 2020-ban elfogadták a 2020–2030 közti időszakra vonatkozó második roma stratégiai keretrendszert, így a 2011-eshez hasonló léptékű eredmény a 2024-es magyar elnökség során nem reális

¹ Council of Europe 2012.

elvárás. 2024 júliusától, a magyar EU-elnökség kezdetétől továbbá jelentős intézményi ciklusváltás fog végbemenni az uniós intézményekben, ami megnehezíti a magyar elnökség számára a jogalkotási dossziék és nem jogalkotási stratégiai dokumentumok előmozdítását. Ennek ellenére érhetők el eredmények a roma politika terén a 2024-es elnökség ideje alatt is. Az elnökség megvalósítása számos olyan informális rendezvény és találkozó megrendezését segítheti elő, amely alkalmas lehet a romákat érő kihívások hatékonyabb megjelenítésére.

Az EU Roma Stratégiájának jogszabályi alapjai és történeti fejlődése

A nemzeti és etnikai kisebbségek védelme rendkívül érzékeny politikai kérdés Európában, azt számos EU-tagállam a saját hatáskörében kívánja tartani. A kisebbségek védelme ezért kívül esik az EU hatásköreit tartalmazó Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3–6. cikkeiben meghatározott uniós hatásköri kereteken. Ezzel együtt több uniós jogalap felhívható a kisebbségek, így a romák védelmére. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke értelmében „az unió az [...] emberi jogok – ideértve a *kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul”.

A romák védelme és az uniós roma politika legfontosabb szerződéses jogalapja a diszkrimináció tilalma. Bár az EU Alapjogi Chartája 21. cikkében rögzíti, hogy tilos az etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven és nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló megkülönböztetés, az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címetzettjei csak az uniós intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok, de azok is csak annyiban, amennyiben az uniós jogot hajtják végre. A Charta tehát nem alkalmazható a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, a tagállami jogsértésekre vagy jogelvonásokra. Ezenfelül az EUMSZ 19. cikke általában biztosít lehetőséget az egyéb védett tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés elleni fellépésre, aminek értelmében a Tanács intézkedéseket tehet az „etnikai származáson alapuló” megkülönböztetés leküzdésére.

Az EUMSZ 19. cikke alapján fogadták el a *faji egyenlőség irányelvét*,² amely fellép a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, azonban a pozitív állami intézkedések rögzítése elmaradt. Az irányelv bár kifejezetten nem hivatkozik a romákra, céljait és tárgyi hatályát tekintve a romák védelmére vonatkozó jogforrásként tekinthető (az EU Roma Stratégiájának végrehajtása során elfogadott uniós dokumentumok rendszeresen utalnak vissza erre az irányelvre). Vizi Balázs szerint a faji egyenlőség irányelv az uniós jogban az etnikai kisebbségek számára elérhető legerősebb jogi eszköz,³ azonban ez a jogi aktus sem definiálja a „faji vagy etnikai származás” fogalmát.

² A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

³ VIZI 2013: 40.

A romákat érintő jogi szabályozás meglehetősen ellentmondásos; egyidejűleg tekinthetőek „faji”, „etnikai”, „nemzetiségi”, valamint „hátrányos társadalmi helyzetű” csoportnak, a zavaros konceptualizáció mögött Pap András szerint pedig megkockáztatható, hogy eleve a közpolitikai stratégiák alakítóinak bizonytalansága áll.⁴

Az EU joga különbséget tesz „nemzeti kisebbséghez tartozás” és „faji vagy etnikai származás” között. Míg az EUSz 2. cikk szerinti „kisebbséghez tartozó személyek jogai” fordulatba mindkettő beleértendő, a diszkrimináció tilalma tekintetében elválík a kettő. Ezt támasztja alá az Alapjogi Ügynökség 2010-es állásfoglalása is, amely szerint az EUMSz 19. cikke nem vonatkozik a nemzeti hovatartozáson alapuló diszkriminációra,⁵ bár van ettől eltérő szakmai álláspont is.⁶ A nemzetközi gyakorlat szerint etnikai kisebbségek azok a nemzeti kisebbségek, amelyeknek nincs anyaországuk.⁷

Ennek megfelelően az EU a romák mint etnikai kisebbség védelmét eltérően kezeli a nemzeti kisebbségek védelmétől. Amíg a romák védelmének másodlagos uniós jog-alapjaként azonosítható a faji egyenlőség irányelv, az EU-ban nincs egyetlen olyan másodlagos jogi aktus sem, amely a nemzeti kisebbségek kultúrájának, nyelvének és identitásának megőrzésére irányulna. Ez a különbségtétel kirajzolódik az uniós politikában is: amíg az Európai Bizottság támogatja a romák társadalmi egyenlőségét és integrációját (ahogy ez kitűnik az EU Roma Keretstratégiájából is), a nemzeti kisebbségek kulturális sokszínűség megőrzésére irányuló kezdeményezéseit az elmúlt évtizedekben alapvetően elutasítóan kezelte⁸ (lásd például a Minority SafePack elutasítását).⁹

A romák védelme, az ellenük irányuló hátrányos megkülönböztetés leküzdése az elmúlt évtizedekben számos alkalommal az Európai Parlament napirendjére is került az erre irányuló jelentések és állásfoglalások formájában. 2015-ben a roma nap alkalmából fogadta el az EP a *Cigányellenesség Európában és a második világháború alatti roma népiirtás Unió általi elismerése* című, 2017-ben *A romák unióbeli integrációjának alapjogi szempontjairól és a cigányellenességgel szembeni küzdelemről* című, 2022-ben pedig *az EU-ban telepeken élő roma közösségek helyzetéről* című állásfoglalását.¹⁰ A 2017-es állásfoglalás kiemelt figyelemben részesítette a nemzeti roma stratégiák addigi megvalósításának negatív tapasztalatait, és felszólította a Bizottságot, hogy a következő roma integrációs stratégiában helyezzen nagyobb figyelmet a romák integrációjára, valamint a tagállamokat, hogy tegyenek ambiciózusabb vállalásokat a romák integrálása érdekében. 2023-ban fogadta el az EP a *roma gyermekek oktatási szegregációjáról és diszkriminációjáról* szóló állásfoglalását, amely felhívja az Európai Bizottságot és a tagállamokat a probléma kezelésére.¹¹

⁴ PAP 2023: 32–33.

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights 2010.

⁶ TOGGENBURG 2006; DE WITTE 2000: 19; VARGA 2014: 140.

⁷ PAP 2023: 35.

⁸ Az EU kisebbségpolitikájáról lásd MALLOY–VÍZI 2022.

⁹ TÁRNOK 2022.

¹⁰ Európai Parlament 2015; 2017; 2022.

¹¹ Európai Parlament 2023.

Roma Stratégia a 2011-es magyar elnökségtől a 2024-es magyar elnökségig¹²

A romák integrációjának előmozdítása a munkahelyteremtésre és versenyképességre összpontosító pillér részeként a 2011-es magyar EU-elnökségi prioritásoknak is részét képezte.¹³ A romák uniós védelmének fontos mérföldköve az EU Roma Keretstratégiájának elfogadása, amely a 2011 első felében megvalósult magyar uniós soros elnökség egyik legnagyobb sikere volt.¹⁴ A Tanács 2011. május 19-én hagyta jóvá a 2011–2020 közötti időszakra vonatkozó első Romaintegrációs Stratégiát.¹⁵ A stratégia alapján, annak hatékonyabb végrehajtása érdekében a Tanács ajánlást fogadott el 2013-ban a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről,¹⁶ amely ajánlás a faji egyenlőség irányelv rendelkezéseire épít. A Roma Stratégia 2011-es elfogadását követően az Európai Bizottság minden évben elfogadott végrehajtást felügyelő jelentéseket.¹⁷

Magyar szempontból kiemelendő az Európai Parlament első roma nő képviselőjének, Járóka Líviának a stratégia elfogadásának folyamatában betöltött szerepe. Ő volt ugyanis a jelentéstevője a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról szóló jelentésnek,¹⁸ amelynek nyomán az Európai Parlament 2011. március 9-én elfogadta a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról szóló állásfoglalását.¹⁹

Az első Roma Stratégia kerete rendkívül korlátozottan volt képes előrelépés elérésére európai uniós viszonylatban. Az Európai Bizottság megállapítja,²⁰ hogy bár történt előrelépés a korai iskolaelhagyás és a szegénység kockázatának való kitettség csökkentése terén, valamint némileg csökkent a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos tapasztalatok száma is, több területen jelentős visszalépés is történt. Utóbbira példa, hogy nőtt az oktatási szegregációs esetek száma, valamint a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatal romák aránya is. A Bizottság értékelése szerint az orvosi ellátás továbbra is korlátozott, és nem javult a szegregált lakhatás helyzete sem. A brüsszeli testület továbbá kiemeli, hogy a Covid–19-világjárvány rávilágított arra, hogy a kirekesztett és marginalizált roma közösségek rendkívül kitettek a negatív egészségügyi és társadalmi-gazdasági hatásoknak.²¹

Ezen tapasztalatok birtokában fogadta el az Európai Bizottság 2020 őszén – a rasszizmus elleni cselekvési terve keretén belül – a második roma stratégiai keretrendszerét a 2020–2030 közti időszakra,²² amelynek nyomán a Tanács újabb ajánlást fogadott el a stratégia jobb végrehajtása érdekében.²³ Amíg az első Roma Stratégia elsősorban

¹² TÁRNOK 2023.

¹³ Magyarország Kormánya 2011; VÍZI 2011.

¹⁴ GAZDAG 2011.

¹⁵ Európai Bizottság 2011.

¹⁶ A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről.

¹⁷ Európai Bizottság 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2018; 2019.

¹⁸ Európai Parlament 2011a.

¹⁹ Európai Parlament 2011b.

²⁰ Európai Bizottság 2020.

²¹ Európai Bizottság 2020.

²² Európai Bizottság 2020.

²³ A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről.

a romák társadalmi-gazdasági kirekesztésének kezelését célozta, a második stratégiai keret három pillérre épül, amelyek a romák társadalmi egyenlősége, társadalmi befogadása és társadalmi részvétele.

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

1. táblázat: A Roma Stratégia célkitűzései és a 2030-ig minimálisan elérendő céljai

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

Forrás: Európai Bizottság 2020 alapján a szerző szerkesztése

A roma stratégiai keret alapján a tagállamoknak nemzeti roma stratégiai kereteket kell elfogadniuk, amelyek tartalmazzák a minden tagállamra alkalmazandó közös vonásokat és minimális kötelezettségvállalásokat a nemzeti helyzettől függően, így az ambiciózusabb kötelezettségvállalásokat is. Utóbbi azokra a tagállamokra vonatkozik, ahol jelentős számú roma közösségek élnek, tehát Bulgáriára, Romániára, Szlovákiára és Magyarországra. A magyar kormány 2021. szeptember 3-án fogadta el a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 végrehajtásának a 2021–2024. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét.²⁴

Az uniós roma politikában rejlő lehetőségek és kihívások

Az uniós jog és politika a romák védelmére szociális, integrációs és felzárkóztatási célként tekint, ahogy ez kitűnik az EU Roma Keretstratégiájából, valamint a romák védelmének másodlagos uniós jogalapjaként azonosítható a faji egyenlőség irányelv-ből is, és nem a kulturális sokféleség szempontjából közelíti meg a kérdést. A romák identitásának, nyelvének és kultúrájának megőrzése nem képezi részét az uniós célkitűzéseknek, ez pedig jelentős hiányosságnak tekinthető. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikk (3) bekezdés értelmében azonban „az unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”. Ebbe nyilvánvalóan beletartozik a roma kultúra, nyelv, identitás is (csakúgy, mint bármely más nemzeti kisebbség nyelve és kultúrája), ám ez a szempont az eddig elfogadott dokumentumokból mégis hiányzik.

Különösen fontos a romák inklúziója a romaprogramokba és a roma politika formálásába, ideértve a kulturális programokat, kutatásokat, stratégiák alkotását és a végrehajtásuk ellenőrzését is. Ez a megközelítés egyértelműen megjelenik az európai roma mozgalom szlogenjében is: „Nothing About Us, Without Us”. Ez számos esetben sem tagállami, sem európai uniós szinten nem történik meg. Uniós szinten fontos lenne a romákkal foglalkozó civil szervezetek és szakértők hatékonyabb bevonása az európai uniós döntéshozatali folyamatokba, így különösen az Európai Bizottság részéről a konzultációkba roma szakértők, érdekvédelmi és kulturális szervezetek bevonása. Az inklúzió magyarországi viszonylatban is különösen fontos lenne.²⁵

A civil társadalom, így különösen a roma érdekvédelmi szervezetek, roma származású szakértők, valamint a romák helyzetével és jogaival foglalkozó egyéb érdekvédelmi szervezetek aktív szerepvállalása a különböző érdekérvényesítési folyamatokban továbbra is egy alig kiaknázott lehetőség. Egy speciális lehetőség, hogy a roma civil szervezetek részt vehetnek a tagállamok által benyújtott nemzeti roma stratégiák végrehajtásának ellenőrzésében. A tagállamoknak 2023-tól kezdve kétfévente tagállami jelentést kell benyújtaniuk a nemzeti roma stratégia végrehajtásáról. A végrehajtási mechanizmusban

²⁴ Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030.

²⁵ RIXER 2023.

szerepet kapnak a civil szervezetek is, hiszen a civil társadalom képviselői is véleménynyilváníthatnak a nemzeti stratégiák megvalósulásáról a tagállami jelentések nyomán készített jelentések (árnyékjelentések) formájában.

Továbbra is számottevő mértékben van jelen Magyarországon és az Európai Unió többi tagállamában is a romákkal szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés. Ez kiterjed az olyan fogalmak használatára, mint a „cigánybűnözés”, vagy a romákkal szemben a munkaerőpiacon és a lakhatással kapcsolatban alkalmazott diszkriminációra. Külön figyelmet érdemes szentelni a romákkal szembeni gyűlölet-bűncselekmények elleni hatékony fellépésnek.

Európai szintű, Magyarországot is jelentős mértékben érintő aktuális kihívás az orosz–ukrán háború elől menekülő romák ellátása a fogadó államokban. Civil szervezetek becslése szerint Ukrajna orosz megszállása óta mintegy 100 ezer ukrain roma menekült szomszédos európai országokba, Magyarországra elsősorban kárpátaljai magyar ajkú romák érkeztek.²⁶ E roma menekültek egy része ukránul, más részük kisebbségi nyelveken, így magyarul is, vagy azok sajátos nyelvjárásában beszél, ami szintén kihívások és feladatok elé állítja a fogadó államokat az ukrain roma menekültek lakhatásának és foglalkoztatásának kezelése terén. Ezenfelül e személyek halmozottan hátrányos helyzetben vannak, ugyanis menekült helyzetükön túl életüket az etnikai diszkrimináció is jelentősen nehezíti.

A romák társadalmi és gazdasági helyzete Magyarországon

Az Európa Tanács több mint tíz évvel ezelőtti becslése szerint az Európai Unió területén 6,2 millió roma élt. Négy EU-tagállamban volt jelentős a roma kisebbség aránya: Bulgária 9,94% (750 ezer), Románia 9,02% (1800 ezer), Szlovákia 8,63% (500 ezer), Magyarország: 7,49% (750 ezer).²⁷ Az EU roma lakosságának tehát több mint fele négy tagállamban, Romániában, Bulgáriában, Magyarországon és Szlovákiában koncentrálódik, ami azt is jelenti, hogy Közép-Európa ezen része, így Magyarország számára kiemelkedő fontosságú a roma kérdés. A romák tényleges számát illetően erre a becslésre érdemes támaszkodni, és nem a hivatalos népszámlálási adatokra. Magyarországon a 2011-es népszámlálás adatai szerint összesen 315 583-an vallották magukat roma nemzetiségűnek,²⁸ 2022-ben pedig csupán 209 909 fő,²⁹ ezzel szemben az ET becslése szerint tíz éve hozzávetőleg 750 ezer roma élt az országban. Az Európai Bizottság a 2020-ban elfogadott második uniós Roma Keretstratégiában maga is az Európa Tanács 2012-es becslésére hivatkozik. Egy 2017-ben végzett kutatás szerint a magyarországi romák száma 876 ezerre tehető.³⁰

²⁶ Romaveritas Alapítvány 2023.

²⁷ Council of Europe 2012.

²⁸ KSH 2014.

²⁹ KSH 2023.

³⁰ PÉNZES–TÁTRAI–PÁSZTOR 2018: 21.

Magyarországon az elmúlt évtizedben a romák helyzete több területen némileg javult, más területeken stagnálást vagy éppen romlást is láthatunk, a romák felzárkóztatása általában véve pedig továbbra is jelentős kihívásokkal néz szembe.

Amíg 2009 és 2013 között a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők aránya nőtt (2009 – 29,6%, 2013 – 34,8%), addig 2013-tól egyfajta javulás mutatkozik a folyamatokban.³¹ A Covid–19-világjárvány okozta helyzet – ahogy európai uniós szinten, úgy Magyarországon is – szemléltette a romák felzárkóztatása terén elért előrehaladás sérülékenységet, különösen az oktatás és a foglalkoztatás területén.

Magyarországon továbbra is jelentős probléma a korai iskolai lemorzsolódás. Amíg az Európai Bizottság szerint uniós viszonylatban történt előrelépés a korai iskolaelhagyás területén,³² addig Magyarországon ez továbbra is kiemelt probléma.³³ A lemorzsolódás a szak(közép)iskolákban a legmagasabb.³⁴ Az Európai Bizottság megbízásából a kormányzati felzárkóztatási stratégiáról készült roma civil monitoring jelentés megállapításai szerint a roma diákok fele lemorzsolódik az oktatási rendszerből, alig 24% fejezi be a középiskolát, valamint mindössze 5% jut el egyetemre, míg a nem romák esetében ez a szám 35%, és a középiskolát is közel 75% fejezi be a nem roma tanulók közül.³⁵

Az oktatás terén ugyanakkor előremutató a roma felsőoktatási szakkollégiumok száma, ahol a roma hallgatók külön segítséget kapnak szakmai előmenetelükhöz. Ez azonban nem érinti a szakiskolák lemorzsolódását, holott Bernát Anikó szerint „a szegénységből való kivezetés hosszú távon tehát csakis az iskolai végzettség szintjének növelésével, és a munkaerőpiacon értékes szakmák megszerzésével érhető el”.³⁶

Ezenfelül a szegregált oktatás továbbra is jelentős probléma az országban. Az ország egyes területein a többségi társadalomhoz tartozó gyermekeket átíratják nagyobb településen található központi iskolába, így a kisebb településeken csak roma gyermekek maradnak, ténylegesen szegregált iskolák alakulnak ki (*white flight* jelenség).³⁷

Az egyik legnagyobb előrelépés a romák foglalkoztatása területén azonosítható, hiszen a 2014-es 34%-os arányról 2020-ig 45% fölé emelkedett a romák foglalkoztatása.³⁸ Kérdés azonban, hogy ezen foglalkoztatási emelkedés mennyiben piacképes és értékálló. A 2010-es években számos uniós és hazai támogatású program zajlott a roma munkavállalás, készségfejlesztés és vállalkozóvá válás javítása érdekében, a Covid–19-világjárvány nyomán ez a javulás is megtorpant.³⁹

Külön érdemes foglalkozni a roma nők mint halmozottan hátrányos helyzetű személyek kérdésével. Ez a problémakör jórészt láthatatlan maradt a szakértők szignifikáns köre

³¹ LAKNER 2023.

³² Európai Bizottság 2020.

³³ BERNÁT 2019: 207–209.

³⁴ LAKNER 2023: 8.

³⁵ KIRÁLY–BERNÁTH–SETÉT 2021: 5.

³⁶ BERNÁT 2014: 263.

³⁷ GAÁL 2018; HOLLE 2023.

³⁸ LAKNER 2023: 10.

³⁹ KARDOS 2023.

számára is,⁴⁰ holott jelentős mértékben van hatással az ország társadalmi és gazdasági fejlődésére. A roma nők foglalkoztatása terén továbbra is jelentős problémák mutatkoznak.

A lakhatási viszonyok vonatkozásában is mérhető javulás az elmúlt tíz évben, azonban továbbra is közel négyszer annyi roma nemzetiségű él túlszűfolt lakásban, mint nem roma.⁴¹ Magyarországon a romák lakóhelyi szegregációja az Európai Unióban az egyik legmagasabb.⁴² Továbbra is komoly gondot jelent a romák egészségi állapota és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük.⁴³

A felzárkóztatás egyik fontos stratégiai eleme a jó példák bemutatása. Ez úgy valósulhat meg, hogy a tehetséges roma fiataloknak tudományos és művészeti kiválóságai ösztöndíjakat tesz elérhetővé az EU, ezzel nem csupán az adott személyeket hozzásegítve a sikeres előmenetelhez, de ezen jó példákkal motiválva a tehetséges roma fiatalokat.

A következő években szükséges lesz előrelépést elérni a korai iskolai lemorzsolódás terén, különösen a szakiskolákban, amelyek értékes szakmákat adhatnak a roma fiataloknak, ezzel segítve társadalmi felzárkózásukat, továbbá erősítve az ország versenyképességét és termelékenységét. Hasonlóképpen szükséges javítani a romák foglalkoztatásán, különös tekintettel a roma nők foglalkoztatására. Ennek keretén belül kiemelt figyelmet kellene fordítani a roma vállalkozások ösztönzésére, ami elősegíthetné a romák foglalkoztatásának növelését is, hiszen a romák vezette vállalkozások vélhetően több romát vonnának be a munkafolyamatokba.

Magyarország számára különösen fontos lenne a helyi roma közösségek erősítése az országban, hogy e közösségek helyi szinten tudják hatékonyabban kezelni a regionális típusú problémákat a szubszidiaritás elve alapján. Ha a helyi roma közösségek megerősödnek, akkor a romák felzárkóztatására elkülönített források hatékonyabban lennének felhasználhatók, az erős roma közösségek pedig olyan támogatást tudnak nyújtani a helyi romáknak a foglalkoztatás, lakhatás és egészségügyi hozzáférés terén, amely központi intézkedésekkel kevésbé hatékonyan megvalósítható.

Magyar szempontból szintén nem szabad figyelmen kívül hagyni a Magyarország határain túl élő magyar anyanyelvű romákat, akiknek száma folyamatosan nő.⁴⁴ A határon túli magyar romák helyzete fontos kérdése és kihívása a magyar nemzetpolitikának, ami érinti a határon túli magyar nyelvű oktatás ügyét is, emiatt szintén nem hagyható figyelmen kívül a jövőben.

A 2024-es magyar EU-elnökség lehetőségei a Roma Stratégia vonatkozásában

Az Európai Unióban 2020-ban elfogadták a 2020–2030 közti időszakra vonatkozó második roma stratégiai keretrendszert, 2024 júliusától, a magyar EU-elnökség kezdetétől pedig jelentős intézményi ciklusváltás fog végbemenni az uniós intézményekben, ami

⁴⁰ BALOGH 2013.

⁴¹ KOLLÁR 2021: 13.

⁴² SAMU NAGY 2023.

⁴³ KOVÁCS 2013.

⁴⁴ MANZINGER 2023.

megnehezíti a magyar elnökség számára a jogalkotási dossziék és nem jogalkotási stratégiai dokumentumok előmozdítását a roma politika terén. Ez viszont nem jelenti azt, hogy a roma kérdést figyelmen kívül kellene hagyni az elnökség vonatkozásában. Hazánkban a nemzetiségi csoportok közül egyértelműen a roma kisebbség néz szembe a legtöbb társadalmi problémával és hátrányos megkülönböztetéssel. A magyar elnökségnek tehát foglalkoznia kell a kérdéssel, azonban a fenti, hatékony fellépést korlátozó fejlemények miatt a puha eszközök alkalmazására kell összpontosítania. A magyar EU-elnökség jelentős figyelmet irányít majd Magyarországra, ami elősegítheti a hazánk számára fontos roma politikai kérdések hatékonyabb európai szintű tematizálását.

Ennek keretén belül különösen fontos lenne a magyar EU-elnökség ideje alatt egy informális miniszteri szintű találkozó szervezése, amelynek témája a roma politika és az EU Roma Stratégiájának hatékonysága lehetne, a romákat érintő legaktuálisabb horizontális és ágazati kihívások megvitatása, és az ezekre adott közös európai uniós válaszok lehetősége. A magyar EU-elnökség ideje alatt hasonlóan fontos volna egy roma kulturális találkozó szervezése Magyarországon, amelynek célja az EU-ban élő romák eltérő kultúrájának, nyelvének, hagyományainak bemutatása lenne, felhívva a figyelmet arra, hogy ezek megőrzéséhez jelenleg az EU nem nyújt hatékony segítséget, holott a kulturális sokféleség megőrzése az EU szerződéses kötelezettsége. Ezenfelül szintén érdemes lenne megfontolni az alapvetően nem roma kultúráról szóló rendezvények során a roma kulturális örökség megjelenítését is, hiszen ez hasznos információt nyújthat a hazai és nemzetközi közönségnek, és pozitív színben tüntetheti fel hazánkat az uniós elnökség keretei között.

A magyar elnökség lehetőséget ad arra, hogy szakértői szinten élénküljön a diskurzus az uniós roma politikáról, a horizontális és ágazati kihívások lehetséges kezeléséről, valamint az EU Roma Stratégiájának hatékonyabb megvalósításáról. A szakértői találkozások tárgya az uniós Roma Stratégia, a romák által nagyobb számban lakott régiók és tagállamok sajátos igényei és megoldási javaslatai lehetnének. Az ilyen jellegű szakértői szintű együttműködés alkalmat adhat a különböző regionális és tagállami jó gyakorlatok megosztására, valamint a régióban a roma kérdés hatékonyabb uniós képviselésére. A szakértői típusú rendezvények mellett különösen fontos lenne a roma ifjúságot európai szinten megmozgató rendezvények megvalósítása európai roma ifjúsági szervezetek részvételével, amely lehetőséget nyújtana a magyarországi roma fiataloknak a kapcsolatépítésre, az európai roma hálózatokban való megjelenésre.

Fontos lenne továbbá a magyar elnökség ideje alatt a magyar tudományos világ aktív szerepvállalása is, elsősorban olyan tudományos konferenciák szervezése útján, amelyek rávilágítanak az európai és hazai roma politika kihívásaira, valamint az EU második Roma Keretstratégiájának eddigi végrehajtási tapasztalataira. Hasonlóan fontos téma lenne az ukrainai roma menekültek helyzetének kezelése az érintett tagállamok tudományos műhelyeinek, a hazai és európai roma civil szervezeteknek a bevonásával. Az ilyen események lehetőséget adnak a magyar tudományos világ megjelenésére és európai kapcsolatainak építésére.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Lídia (2013): A roma nőkkel kapcsolatos szakpolitikai megközelítések. In VIZI Balázs (szerk.): *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 17–28. Online: http://real.mtak.hu/16483/1/tanulmanykotet_roma.pdf
- BERNÁT Anikó (2014): Leszakadóban: a romák társadalmi helyzete a mai Magyarországon. In KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 246–264. Online: <https://tarki.hu/sites/default/files/adatbank-h/kutjel/pdf/b333.pdf>
- BERNÁT, Anikó (2019): Integration of the Roma in Hungary in the 2010s. In TÓTH, István György (szerk.): *Hungarian Social Report 2019*. Budapest: TÁRKI, 195–214. Online: www.tarki.hu/sites/default/files/2019-02/196_214_Bernat.pdf
- DE WITTE, Bruno (2000): *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Florence: European University Institute.
- GAÁL Gabriella (2018): White flight. *Romológia*, 6(1), 68–92. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02473/00012/pdf/EPA02473_romologia_2018_01_068-092.pdf
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- HOLLE Alexandra (2023): Európai romapolitika: a romák oktatási helyzete. *Infojegyzet*, 2023. február 17. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_1_EU_romapolitika_oktatas.pdf/a46dbd06-fd56-25fb-b7e1-64fe2e44b387?t=1676474510075
- KARDOS Krisztina (2023): Európai romapolitika: a romák oktatási helyzete. *Infojegyzet*, 2023. február 17. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_2_EU_romapolitika_foglalkoztatas.pdf/1cf219ac-e438-7252-7544-a0f105a46d89?t=1676474500152
- KIRÁLY Kinga Júlia – BERNÁTH Gábor – SETÉT Jenő (2021): *Romák Magyarországon: A diszkrimináció kihívásai*. Budapest: Minority Rights Group Europe (MRGE). Online: https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2021/03/MRG_Rep_RomaHung_HU_Mar21_E.pdf
- KOLLÁR Krisztina (2021): Szegénység – jövedelem – egyenlőtlenség. A koronavírus-járvány árnyékában. *Szociálpolitikai Tükör*, 3(3–4), 7–25. Online: <https://irf.fhnw.ch/server/api/core/bitstreams/a1bf011b-5fe1-412b-be32-cf88e4e5ddaa/content>
- KOVÁCS Ádám (2013): A romák egészségi állapota és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésük. In VIZI Balázs (szerk.): *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 37–45. Online: http://real.mtak.hu/16483/1/tanulmanykotet_roma.pdf
- LAKNER Zoltán Lehel (2023): Modernizációs jelek és szempontok a roma felzárkózás kérdéseire. *Kapocs*, (1), 3–16. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00091/pdf/EPA02943_kapocs_2023_1_003-016.pdf
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-elnökség%20prioritásai.pdf>
- MALLOY, Tove H. – VIZI, Balázs szerk. (2022): *Research Handbook on Minority Politics in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MANZINGER Krisztián (2023): Romák a külföldi magyar tömbterületeken. *Glossa Iuridica*, 10(4), 67–94. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_067-094.pdf

- PAP András László (2023): Kik és mik a romák? Klasszifikációs és identifikációs nehézségek és tévelygések. *Glossa Iuridica*, 10(4), 31–60. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_031-065.pdf
- PÉNZES János – TÁTRAI Patrik – PÁSZTOR István Zoltán (2018): A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben. *Területi Statisztika*, 58(1), 3–26. Online: http://real.mtak.hu/85799/1/Penzes_Tatrai_Pasztor_Terstat_u.pdf
- RIXER Ádám (2023): Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre. *Glossa Iuridica*, 10(4), 161–205. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_161-210.pdf
- Romaveritas Alapítvány (2023): *A roma menekültek helyzete Magyarországon*. Online: https://romaversitas.hu/Roma_menekultek_helyzete_Magyarorszagon_final.pdf?t=1684398694
- SAMU NAGY Dániel (2023): A romák lakhatása, lakáskörülményei. *Infójegyzet*, 2023. február 17. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infójegyzet_2023_3_EU_romapolitika_lakhatas.pdf/c1514b57-ddf3-f828-2cde-7c1d15087755?t=1676474486492
- TÁRNOK Balázs (2022): Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *Eustrat Műhelytanulmányok, 2021. I. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 16–23. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/18401/02_Tarnok_Balazs.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- TÁRNOK Balázs (2023): A roma érdekvédelem lehetőségei az Európai Unióban és az EU roma stratégiája. *Glossa Iuridica*, 10(4), 95–111. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_095-111.pdf
- TOGGENBURG, Gabriel N. (2006): A Remaining Share or a New Part? The Union’s Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. *EUI LAW Working Papers*, (15).
- VARGA, Péter (2014): “Racial or Ethnic Origin” vs. “Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, 17(1), 135–145.
- VÍZI Balázs (2011): The Hungarian Presidency of the Council of the European Union: Focus on the Neighbourhood and on a European Roma Strategy. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 10(1), 123–134. Online: www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2011/Vizi.pdf
- VÍZI Balázs (2013): *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L’Harmattan.

Egyéb források

- A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (faji egyenlőség irányelv). HL L 180., 2000. július 19., 22–26.
- A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről. HL C 378., 2013. december 24., 1–7.
- A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről. HL C 93., 2021. március 19., 1–14.

- Council of Europe (2012): *Document Prepared by the Support Team of the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe for Roma Issues*. Online: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2FCoERMPublicCommonSearchServices%2FDisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D0900001680088ea9&w-dOrigin=BROWSELINK>
- Európai Bizottság (2011): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig*. COM(2011) 173 végleges. 2011. április 5. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52011DC0173>
- Európai Bizottság (2012): *Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése*. COM(2012) 226 végleges. 2012. május 21. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52012DC0226>
- Európai Bizottság (2013): *Előrelépések a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásában*. COM(2013) 454 végleges. 2013. június 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52013DC0454>
- Európai Bizottság (2014): *Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretének végrehajtásáról*. COM(2014) 0209 végleges. 2014. április 2. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52014DC0209>
- Európai Bizottság (2015): *Jelentés a 2015. évi nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretének végrehajtásáról*. COM(2015) 0299 végleges. 2015. június 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0299>
- Európai Bizottság (2016): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere és a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről szóló tanácsi ajánlás végrehajtásának értékeléséről*. COM(2016) 0424 végleges. 2016. június 27. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52016DC0424>
- Európai Bizottság (2017): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének féléves értékelése*. COM(2017) 0458 végleges. 2017. augusztus 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52017DC0458>
- Európai Bizottság (2018): *Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének féléves értékeléséből levont tanulságokról*. COM(2018) 785 végleges. 2018. december 4. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52018DC0785>
- Európai Bizottság (2019): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásáról szóló 2019. évi jelentés*. COM(2019) 406 végleges. 2019. szeptember 5. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52019DC0406>
- Európai Bizottság (2020): *Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer*. COM(2020) 620 végleges. 2020. október 7. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9a007e7e-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Parlament (2011a): *Jelentés a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról*. 2010/2276(INI). 2011. február 18. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0043_HU.html
- Európai Parlament (2011b): *Az Európai Parlament 2011. március 9-i állásfoglalása a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról*. 2010/2276(INI). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0092_HU.html

- Európai Parlament (2015): *Az Európai Parlament 2015. április 15-i állásfoglalása a nemzetközi roma nap alkalmából – cigányellenesség Európában és a második világháború alatti roma népiertás Unió általi elismerése*. P8_TA(2015)0095. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095_HU.html
- Európai Parlament (2017): *Az Európai Parlament 2017. október 25-i állásfoglalása a romák unióbeli integrációjának alapjogi szempontjairól és a cigányellenességgel szembeni küzdelemről*. P8_TA(2017)0413. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_HU.html
- Európai Parlament (2022): *Az Európai Parlament 2022. október 5-i állásfoglalása az EU-ban telepeken élő roma közösségek helyzetéről*. P9_TA(2022)0343. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0343&from=EN>
- Európai Parlament (2023): *Az Európai Parlament 2023. október 4-i állásfoglalása az oktatásban részt vevő roma gyermekek szegregációjáról és megkülönböztetéséről*. 2023/2840(RSP). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0342_HU.html
- European Union Agency for Fundamental Rights (2010): *Respect and Protection of Persons Belonging to Minorities 2008–2010*. Bécs. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf
- KSH (2023): *Népszámlálás 2022 – Végleges adatok. A népesség főbb jellemzői (országos és területi adatok)*. Online: https://nepeszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf
- KSH (2014): *2011. évi népszámlálás – 9. Nemzetiségi adatok*. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf
- Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030. Online: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/mntfs2030.pdf>