



**NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI
JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**
H-1051 Budapest, Nádor u. 22.
www.kisebbsegiombudsman.hu

Ügyszám: NEK 88/2010.

JELENTÉS

a „Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban” című program vizsgálatáról

I. A megerősítő intézkedések jogalapjáról

A hátrányos helyzetű csoportok tényleges egyenlőségének megteremtését célzó speciális – azaz nem az általános szociálpolitika körébe tartozó – intézkedéseket korábban pozitív diszkriminációnak nevezték. A pozitív diszkrimináció kifejezés azonban nincs összhangban a jogintézmény tartalmával, és úgy tünteti fel az előnyben részesítést, mintha az a diszkrimináció egyik fajtája volna. Holott az előnyben részesítés nem a diszkrimináció “pozitív fajtája”, hanem a többletjogok biztosításának egy megengedett technikája, azaz jogszerű különbségtétel. Az amerikai szaknyelv az ilyen intézkedésekre az “*affirmative action*”, míg a közösségi jog a “*positive action*” kifejezéseket használja. Ezzel összhangban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szakított a korábbi terminológiával, és a pozitív diszkrimináció kifejezés helyett az “előnyben részesítés” fogalmát használja.

Az előnyben részesítő intézkedések indokát a magyarországi cigány kisebbségi közösségek esetén az a társadalmi-történelmi tény adja, hogy e kisebbség tagjai – nagy részben az őket a történelem során sorozatosan ért hátrányos megkülönböztetés miatt – halmozott gazdasági-társadalmi problémákkal küzdenek. A meghatározott ideig, szisztematikusan elszenvedett diszkrimináció ugyanis marginalizálja az adott csoport tagjait a társadalmi-gazdasági életben, halmozottan hátrányos helyzetet idézve elő. E hátrányok ellensúlyozása – ahogy ezt az elmúlt évtizedek jól mutatják – nem lehetséges hatékony, átgondolt, rendszerszerű pozitív intézkedések elfogadása nélkül.

A faji diszkriminációval sújtott csoportok esetében a jövőbeni diszkrimináció leküzdése érdekében alkalmazott jogi eszközök mellett további intézkedések szükségesek a múltban, illetve azóta folyamatosan elszenvedett megkülönböztetés hatásainak orvoslására. Az előnyben részesítő, másként „*megerősítő*” intézkedéseknek tehát a faji diszkrimináció vonatkozásában ennek – az adott csoport tagjainak származásához közvetve, a diszkrimináció hatásaként kötődő – hátránynak orvoslása a feladata. Az adott kisebbség tagjai tehát nem közvetlenül azért részesülnek a megerősítő intézkedésekben, mert a kisebbséghez tartoznak, hanem azért, mert az őket emiatt a múltban ért diszkrimináció következményeképpen hátrányos helyzetbe kerültek. Ezt felismerve a magyar Alkotmány és számos nemzetközi dokumentum szól a pozitív intézkedések szükségességéről.

A megerősítő, illetve előnyben részesítő intézkedések két nagy csoportját kell megkülönböztetni.

Az *esélyegyenlőségre* irányuló intézkedések lényege, hogy míg a döntéshozatali mechanizmusból kizárják a faji származáson alapuló szempontokat, a meghatározott tulajdonságokkal rendelkező csoportok tagjainak egyenlő esélyeit azáltal segítik elő, hogy felkészültségük fejlesztésére, a meglévő szociális különbségek hatásainak csökkentésére irányuló intézkedéseket alkalmaznak. Ez a típusú intézkedés *gyakorlatilag a hátrány kompenzálásához szükséges feltételeket biztosítja*.¹

Az *eredmény-egyenlőség* (*arányossági egyenlőség*) ezzel szemben nem a kiindulási esélyek egyenlőségére, hanem az eredmény arányosságára helyezi a hangsúlyt. Így például arra, egy adott beosztásban dolgozó személyek körében a társadalmon belüli arányuknak megfelelő arányban legyenek jelen a különböző csoportok. Az eredmény-egyenlőségi intézkedések módszere a *megerősítő preferenciális intézkedések* – tipikusan kvóták – alkalmazása, illetve meghatározott számú hely fenntartása az adott csoport tagjai számára. A kvótarendszereknek is számos típusa, technikája alakult ki mind az Európai Unió tagállamaiban, mind pedig a világ számos országában (pl. rugalmas, illetve „merekv” kvóták).

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága kimondta, hogy a megerősítő intézkedések a tényleges egyenlőség eléréséig nem minősülnek diszkriminációnak, azaz mindaddig, amíg a hátrányt ki nem küszöbölték.² A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával kapcsolatos jelentéstételi eljárás során a Bizottság gyakran felteszi a kérdést, hogy az adott tagállam milyen pozitív intézkedéseket alkalmaz a hátrányok felszámolására.³

A *Faji megkülönböztetés valamennyi formájának felszámolására irányuló ENSZ Egyezmény* kifejezetten kötelezi a részes államokat arra, hogy fogadjanak el speciális intézkedéseket meghatározott faji csoportok, vagy az ezekhez tartozó személyek megfelelő fejlődése és védelme érdekében, abból a célból, hogy teljes mértékben és egyenlő módon gyakorolhassák az emberi jogokat és alapvető szabadságokat. (2. cikk 2. bekezdés) Ezen intézkedések azonban csupán az adott cél megvalósulásáig folytathatók, és nem vezethetnek egyes faji csoportok külön jogainak fenntartásához. (1. cikk 4. bekezdés) Az Egyezmény érvényesítéséért felelős Bizottság általános ajánlásaiban szintén hangsúlyozza a megerősítő intézkedések fontosságát.⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága például a belga nyelvi ügyben kimondta, hogy bizonyos esetekben az eltérő szabályozás célja a ténylegesen fennálló egyenlőtlenlégek korrekciója. E megállapítással összhangban a Bíróság az *Európai Emberi Jogi Egyezményben* a hátrányos megkülönböztetést tiltó 14. cikkel összeegyeztethetőnek ítélte a férjzett nők munkába állását elősegítő adókedvezményt.⁵

¹Tausz Katalin: Egyenlőtlenlégek és különleges bánásmód. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A Jog lehetőségei és korlátai. AduPrint Indok Kiadó 1998. p. 204.

² OSCE: Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2000 (Organisation for Security and Cooperation in Europe – High Commissioner on National Minorities p. 31 – www.osce.org)

³ Jonathan Cooper: Applying Equality and Non-Discrimination Rights through the Human Rights Act 1998. In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality, Oxford, Hart Publishing 2000 pp.39-64., p. 45.

⁴General Recommendation No.14.: Definition of discrimination. (Art.1., Par.1.) 22/03/93- www.unhchr.ch, General Recommendation No.29.: Art.1, paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002 6., 8.

⁵ Case of Lindsay v. United Kingdom, (Application no. 11089/84), Commission decision of 11 November 1986

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának kiterjesztéséről szóló, az Egyezményhez kapcsolódó 12. számú *Kiegészítő Jegyzőkönyv* nem szól kifejezetten a megerősítő intézkedésekről, preambuluma azonban elfogadhatónak nyilvánítja a tényleges és teljes egyenjogúságot szolgáló intézkedéseket, feltéve, hogy ezeknek ésszerű és tárgyilagos oka van.

A megerősítő intézkedések szükségességére az *Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI)* is felhívja a figyelmet általános politikai ajánlásaiban, így ilyen intézkedéseket javasol a romák oktatása terén, valamint annak érdekében, hogy a munkahelyek képezzék le a társadalom sokszínűségét.⁶ Az antidiszkriminációs jogalkotásról szóló 7. számú ajánlásban pedig elvi élel rögzíti, hogy ideiglenes jelleggel lehetőség van pozitív intézkedések elfogadására meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek hátrányainak kiküszöbölésére vagy kompenzálására, és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételük elősegítésére.⁷ Az ajánláshoz fűzött magyarázatból kitűnik, hogy az ECRI nem idegenkedik az eredmény-egyenjogúsági szemlélettől, így a lehetséges pozitív intézkedésekre példaként hozza fel, hogy a munkáltató, amennyiben a magasabb beosztásban lévő munkavállalói körében nincs fekete munkavállaló, speciálisan a fekete alkalmazottak számára szervezzen továbbképzést.⁸

Az *Európai Unióban* a faji megkülönböztetést tiltó irányelv 5. cikke a „faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére vagy ellensúlyozására” irányuló pozitív intézkedések lehetőségéről szól. E rendelkezést az Európai Bíróság gyakorlatával összhangban érdemes értelmezni. Összefoglalva a testület álláspontját, elfogadják az arányossági-egyenjogúsági megközelítést, a következő feltételekkel: a megerősítő intézkedés csak azonos kvalifikációjú személyek vonatkozásában lehetséges, ebben az esetben sem biztosíthat azonban feltétlen és automatikus előnyt és nem zárhatja ki az egyéni szempontok objektív mérlegelését. A megerősítő intézkedésnek arányban kell állnia az orvosolni kívánt társadalmi problémával. Rugalmas kvóták alkalmazására tehát lehetőség van az Európai Bíróság gyakorlata szerint.⁹

A nemzetközi és európai normákat összegezve jól látható: míg a faji megkülönböztetés valamennyi formájának felszámolására irányuló ENSZ Egyezmény kifejezetten kötelezi a részes államokat a pozitív intézkedések elfogadására, addig a többi dokumentum és testület kifejezetten javasolja azt. Mindegyik igen tág mozgásteret ad az egyes államokban a konkrét megvalósítás tekintetében.

Az *Alkotmány 70/A.§ (3) bekezdése* kifejezetten kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.” Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése tehát állami feladatként határozza meg az előnyben részesítést mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság már 1990-ben állást foglalt a „pozitív diszkrimináció” alkotmányossága tárgyában. A pozitív diszkrimináció alkalmazásának elvi alapjait rögzítő 9/1990. (IV.25.) AB határozat értelmében a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget szolgáló megkülönböztetés tilos.

⁶ ECRI General Policy Recommendation No.3, ECRI General Policy Recommendation No.5.

⁷ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination. 5. – www.coe.int

⁸ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7.

⁹ Ld. különösen Kalanke-ügy, Marshall-ügy

A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatában leszögezte, hogy az „egyenlőtlen elosztás egyrészt nem nyugodhat olyan szempontokon, amelyek a (...) személyeket nem egyenlően kezelik, és ezek nem különböztethetnek meg valamely más szabadságjog megsértésével (például vallás vagy faj, nemzetiség szerint). Az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”

A magyar jogrendszer az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról* szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) elfogadásáig nem tartalmazott törvényi szinten szabályokat az előnyben részesítésről.¹⁰ Feltételezhetően két indoka volt az Ebktv.-ben szereplő részletes szabályok megalkotásának. Egyfelől, a jogalkotó „generálni” kívánta az ilyen intézkedéseket, fel akarta tehát hívni a figyelmet arra, hogy lehetőség van ilyen intézkedések megalkotására. Másfelől, meg kívánta óvni a jogalkotást, a kollektív szerződést kötő feleket, valamint a pártokat attól, hogy az előnyben részesítő intézkedésekkel – méltányolható szándékaik ellenére – megsértsék az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Ebktv. szabályozási rendszerében az előnyben részesítés általános kimentési szabály. Ezt hangsúlyozza a 11. § szövege, amely szerint „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.” Az idézett intézkedések jogszerűségének feltétele az Ebktv. értelmében, hogy azok nem sérthetnek alapvető jogot, nem biztosíthatnak feltétlen előnyt és nem zárhatják ki az egyéni szempontok mérlegelését. Az általános meghatározáson túlmenően az Ebktv. foglalkoztatásra, szociális biztonságra és egészségügyre, valamint oktatásra és képzésre vonatkozó rendelkezései kifejezetten és hangsúlyosan lehetővé teszik azt, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet előnyben részesítési köteleességet írjon elő (23.§, 25.§ (2) bekezdés, 29.§).

Az Ebktv. meghatározza az előnyben részesítés fogalmát, korlátait és alkalmazásának feltételeit. Előnyben részesítés az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul. Bár az Ebktv. ezt kifejezetten nem mondja ki, de az előnyben részesítés két formáját is megengedi, egyrészt többletjogok biztosítását, másrészt rugalmas, a fenti korlátoknak megfelelő kvótarendszer alkalmazását.

¹⁰ Az Alkotmány az esélykiegyenlítő intézkedésekről szóló előírását a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) pusztán megismétli, azonban ahhoz semmilyen kiegészítést nem fűz.

Az Ebktv.-ben meghatározott feltételek tehát összhangban állnak mind az Európai Bíróság gyakorlatával, mind az alkotmányos mércével, és széles körben lehetőséget adnak a pozitív intézkedések elfogadására. Az előnyben részesítés jogszerű, és indokolt eszköz lehet például arra, hogy a roma munkavállalók számaránya emelkedjen a munkaerő-piacon, különös a közsférában, ahol az állam közpénzekkel gazdálkodó munkáltatóként működik. A közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban dolgozó romák arányának kérdése az érintett szervezeteknek a döntéshozatali folyamatokra gyakorolt hatása miatt túlmutat a pusztán foglalkoztatáspolitikai szempontokon, ezért a romák bejutásának elősegítése, könnyítése legitim, jogszerű és társadalmilag indokolt célja lehet előnyben részesítő intézkedéseknek.

II. A jövőbeli visszásság kiküszöbölése

Az I. részben írtakból egyértelműen kitűnik, hogy Magyarországon a jogi keretek lehetőséget adnak a megerősítő intézkedések megtételére, bevezetésére a mindenkorin kormányzatnak. Ez tehát azt jelenti, hogy részben jogalkotási úton a piaci és civil szereplők megerősítő intézkedéseit lehetséges elősegíteni, másrészt a közhatalmi és közszolgáltatási sférában van módja a kormányzatnak jól körülhatárolt társadalmi csoportok érdekében megerősítő, rásegítő programokat bevezetnie. Ez egyben érték-és mintateremtő hatással lehet a piaci és civil sférára, ennek azonban feltétele, hogy a közpénzek felhasználása átlátható, eredményes és nyílt formában történjen. Fontos kiemelni, hogy a megerősítő intézkedések ténylegesen kedvező társadalmi hatásának biztosításához igen alapos, körültekintő tervezésre, végrehajtásra van szükség. Ennek azonban a jogi, közfinanszírozási, igazgatási és politikai kultúrája és a megfelelő nyilvánossági kritériumai még nem alakultak ki.

Országgyűlési biztostként minderre tekintettel kiemelten fontos feladatomban tartom egyfelől a kiállást a folyamatos hátrányt szenvedő társadalmi csoportokat segítő megerősítő intézkedések mellett, másfelől azonban rá kell mutatnom arra is, hogy azok hibás megvalósítása milyen negatív, előítéleteket erősítő következményekkel jár(hat), éppen az eddig is hátrányt szenvedett csoport tagjaival szemben. *A hibás programtervezés, végrehajtás mint alapjogi visszásság jövőbeli kiküszöbölése indokolta tehát a jelen vizsgálatot.* Meggyőződésem ugyanis, hogy a hiányzó jogi, igazgatási, politikai kultúrát csak következetes társadalompolitikai célkitűzésekkel és a megerősítő intézkedések minél jobb színvonalú alkalmazásával lehet távlatosan kialakítani.

III. A vizsgálat megindítása és főbb megállapításai

2009. december 15-én, 2010. március 16-án és április 22-én panaszok érkeztek hivatalomhoz a romák közigazgatásban foglalkoztatásának elősegítésére irányuló kormányzati program megszervezésére és a közigazgatási foglalkoztatáshoz szükséges versenyvizsgára vonatkozóan. Ezekben azt kifogásolták, hogy nem volt megfelelő a versenyvizsgára felkészítés, továbbá a jelentkezők származását „bemondás alapján” elfogadva, valójában nem roma diplomások foglalkoztatását segítették elő. Panaszra adott okot, hogy a munkáltatók felvételi szándéka gyakran nem volt valós, a jelentkezők sokszor megszegyenültek az állásinterjúkon, illetve azért, mert nem közvetítették ki őket a végzettségüknek megfelelő munkahelyekre, sőt a beígért foglalkoztatásról szóló kommunikáció alapján abbahagyták az intenzív álláskeresést más munkáltatóknál. Ráadásul a valóban elhelyezettek száma az ígértetekhez képest csekély, így sokan becsapva érzik magukat. Kedvezőtlen tapasztalataikról néhányan a sajtóban is beszámoltak.

Mivel a panaszok átfogó jellegűek, és megerősítő, esélykiegyenlítő célzatú intézkedésekre irányultak, amelyben különös jelentősége van a rásegítő intézkedésbe bevonandó célcsoport meghatározásának, az 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16.§ (2) bekezdése alapján hivatalból indítottam vizsgálatot. Eljárásom keretében megkerestem és tájékoztatást kértem a szociális és munkaügyi minisztertől, valamint a program bonyolításával megbízott Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (KSZK) igazgatójától, akik részletes írásbeli válaszára törekedtek. A vizsgálat megindítását követően a program végrehajtását időben meghosszabbították. Az időközben feltárt visszásságok mielőbbi orvoslása érdekében azonban úgy ítélem meg, hogy nem célszerű megállapításaim nyilvánosságra hozatalával késlekednem.

1. A vizsgált program céljai és a megvalósításra biztosított pénzügyi keret

A Kormány 2009. szeptember 9-én döntött arról, hogy az Államreform Operatív Program keretében programot indít, amely a diplomás romák közigazgatási foglalkoztatását segíti, azzal, hogy

(a) felkészíti őket a közigazgatási versenyvizsgára, amelyet a köztisztviselői törvény értelmében kötelező letenni a bekerülés feltételeként, és annak díját is fedezi a program;

(b) állaskijárlást végeznek a közigazgatási szervek felé, az üres álláshelyekre jelentkezők elhelyezésére;

(c) az első évben a bért és annak közterheit fedezik, ha a munkáltató vállalja, hogy a második évben fenntartja a foglalkoztatást saját költségvetése terhére, állami támogatás nélkül. A programban határozatlan idejű köztisztviselői munkaviszony létesítése a kitűzött cél, és a munkaadót visszafizetési kötelezettség terheli a kinevezéstől számított 24 hónapon belül, ha a roma diplomás pályázónak a jogviszonyát – a törvényben rögzített próbaidő leteltét követően – felmentéssel vagy közös megegyezéssel megszünteti. Ez alól mentesül, ha az illető nemzetközi szervezetnél létesít jogviszonyt vagy az álláshelyet másik roma diplomással tölti be.

(d) a munkáltató vállalja saját dolgozója bevonásával a roma diplomás munkavállaló mentorálását, amelyhez anyagi támogatást másik program terhére kérhet a munkáltató (ÁROP 229/C kiemelt projekt fedezi a mentor képzését, díjazását).

A Kormány 2010. március 31-i ülésén arról döntött, hogy kiterjeszti a programot, így a tervezési felhívás és annak útmutatója értelmében április 1-től kiterjed a területi és települési önkormányzatokra, azok társulására, a többcélú kistérségi társulásokra, illetve a kisebbségi önkormányzatokra. Ennek értelmében a program keretösszege nem, csak a pályázók köre és futamideje változott. A pályázatokat 2010. június 31-ig nyújthatják be ezek a szervezetek, a megvalósítás pedig szeptember 30-ig tarthat, az elszámolás végső határideje pedig 2011. október 31-re módosult.

A program összehangolásával a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot, míg a versenyvizsgára felkészítéssel, bonyolítással, valamint a foglalkoztatási pályázat szervezésével a KSZK-t bízták meg. A támogató program főbb mutatóit az Államreform Operatív Program 2009-2010.évi akcióterve tartalmazta, miszerint a projekt 2010. március végével zárul. A normatív pályázati rész, amely a bérkiadások egy éves fedezésére szolgál, 1 milliárd Ft-os összeget tartalmazott, míg a kiemelt projekt a program szervezésére, ide értve a vizsgáztatást és arra felkészítést is, 100 millió Ft összeget irányozott elő.

2. A program területi, szervezeti és személyi köre

A megvalósíthatóság érdekében tervezési, pályázati felhívás és útmutató készült (ÁROP-229/A-2010, 229/B-2010 számon)¹¹, amely már kiterjesztette az eredetileg a központi közigazgatásra és annak területi szerveire vonatkozó programot a Közép-magyarországi Régióra valamennyi közigazgatási szervére, valamint az igazságszolgáltatásra is.

Ezekben az anyagokban a kiterjesztés indokaként az IRM közjogi szakállamtitkárának leiratára, továbbá a módosított, a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről szóló 406/2007.(XII.27) Korm. rendelet 10/A.§-ára¹² hivatkoztak. A közép-magyarországi régió kiemelésének indoka ismeretlen maradt, a dokumentumok sem tartalmazzák, vajon miért volt erre szükség. Noha kétségtelen, hogy a központi államigazgatási szervek itt működnek, nem a fővárosban a legnagyobb a munkanélküliség, hanem éppen azokban a körzetekben, ahol nincs olyan ipar, kereskedelem, szolgáltatás, amely a diplomások számára megfelelő munkalehetőséget kínálhatna. Másfelől a romák lakóhelyének megoszlása sem magyarázza ezt a döntést. A párhuzamosan futó két pályázatból a 90%-os pályázati arányt biztosító az ország hat régiójára terjedt ki, míg a 10%-os pályázati arányt a központi régióra terjesztette ki, azaz összességében az ország egészét lefedte. Ez az aránypár a pályázóknak azt üzenhette, hogy inkább vidéken keressenek maguknak állást, bárhol is élnek.

A Kormány márciusi programkiterjesztő döntése alapján módosított pályázati felhívás és útmutató (ÁROP-229/A-2010, ÁROP-229/B-2010) a közép-magyarországi régió kívüli hat másik régióban nyitotta meg a lehetőséget a pályázat benyújtására a települési, területi önkormányzatok és ezek által létrehozott jogi személyiségű társulások, a többcélú kistérségi társulások és a kisebbségi önkormányzatok számára is, a meghosszabbított futamidőn belül. A közép-magyarországi régióra vonatkozó pályázati felhívás és útmutató (ÁROP-322/2010) szintén az előbbiekkal azonosan bővült ki. Ez lényegében annak tényszerű beismerése, hogy túlzottan rövidre szabták eredetileg a program végrehajtásának idejét, valamint a munkáltatói körből az önkormányzatok és társulásaik semmivel sem indokolható kizárását.

A 406/2007. (XII.27) Korm. rendelet hivatkozott új rendelkezése szerint, a magát romának valló, felsőfokú végzettségűeknek meghirdetett, külön pályázat keretében versenyvizsgát eredményesen letettek számára az alábbi kedvezményeket kívánták biztosítani:

- a versenyvizsga letételét követő 12 hónapig az általános, a KSZK által bonyolított pályázati eljárást nem kell alkalmazni,
- nem kell tekintetbe venni a központi költségvetési szervekre vonatkozó létszámkorlátot az alkalmazásukkor¹³,
- a vizsga letételét követő 12 hónapig nem veszik figyelembe e szerveknél a létszámgazdálkodást érintő átmeneti intézkedéseket.

¹¹ A foglalkoztatási pályázat útmutatóját 2010.január 18-án adták ki, az NFÜ honlapján <http://www.nfu.hu/doc/689>, míg a kiemelt projekt útmutatóját ld. <http://www.nfu.hu/doc/926>

¹² Ezt a rendelkezést a 279/2009.(XII.9.) Korm.rendelet iktatta be, amely 2009.december 12-től lépett életbe.

¹³ A 2057/2008.(V.14.) Korm. határozat rendelkezik a Kormány, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó, a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi költségvetési szervek, valamint a minisztériumok üzemeltetési, ellátó feladatait végző költségvetési szervek összlétszámának felső határáról. A Korm. határozatban engedélyezett összlétszámra nem kell beszámítani például az EU-s forrásokból finanszírozott, határozott idejű jogviszony keretében foglalkoztatottak számát, ha a foglalkoztatásukhoz többletforrás nem szükséges. (2. pont).

Másként fogalmazva, a határozatlan idejű köztisztviselői jogviszonyban csak legfeljebb 12 hónapig tekintendők többlet munkaerőnek, azt követően a létszámkeretbe már be kell őket számítani. A Kormány által elrendelt létszámleépítés miatt is megszüntethető tehát a jogviszonyuk ebben a fázisban, noha a programban résztvevő munkáltatóknak a második évre is vállalniuk kell a jogviszony fenntartását.

Nem egyértelmű, hogy a magát romának valló jelentkezők esetében a 406/2007. (XII.27) Korm. rendelet 10/A § (1) bekezdése szerinti kivétel¹⁴ valójában e jogszabály teljes mellőzésére jogosít fel, vagy csupán annak egyes részeire értendő, így különösen arra, hogy nem kell a munkáltatóknak részletesen meghatározni milyen munkakörre keresnek embert. Lehetséges, hogy itt csupán a pályáztatás alóli mentesség¹⁵ egy új, önálló esetéről van szó? A részlegesség a személyes és szenzitív adatok kezelését is érintheti, mivel a kormányrendelet mellékleteiben a kezelhető adatok közt származásra vonatkozó adat nem szerepel. Az 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szerint nem is szerepelhet, mivel különleges személyes adat kezelését törvényben lehet elrendelni.¹⁶ Ugyanakkor a pályázati indikátorok között is külön szerepel hat helyen a romák száma, neme, foglalkoztatottsági megoszlása. Mivel egy pályázónál 1-10 közötti a maximális kedvezményezett, ez aligha statisztikai adat, hiszen a pályázati anyagok alapján azonosíthatóak az alanyok. Aggályos hogy az adatkezelők (a pályázatot fogadó és feldolgozó VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft, a KSZK és a monitorozást végző NFÜ) adatkezelése nem átlátható, így a program résztvevőinek az adataik védelméhez való joga így sérülhet. A pályázati felhívásban és útmutatóban az alkalmazott jogszabályok közt sem Avtv., sem az Ebktv. nem szerepel.

A normatív pályázati felhívás és a kiemelt projekt felhívás címében egyaránt utalt a roma diplomások igazságszolgáltatásban való foglalkoztatásának elősegítésére, ám a részletes megvalósítási feladatokban ez csak annyiban jelent meg, hogy a programban igazságügyi szervek is részt vehettek pályázóként. A szociális és munkaügyi miniszter a megkeresésemre írt válaszában sem említi, hogy az igazságszolgáltatásban való elhelyezkedést is biztosították a program keretében. Az igazságügyi szervek esetében is ugyanazt a kiválasztási eljárást fogják alkalmazni (Ennek főbb fázisai: a közhatalmi szervezet a munkaerő igényét bejelenti, a beadott munkavállalói pályázatok alapján a személy kiajánlása, az igénylő szervezetben a jelöltek meghallgatása, a kiválasztás tényéről haladéktalanul értesítik a KSZK-t a további kiajánlás elkerülésére, a munkáltatói pályázat benyújtása). Ugyanakkor az 1997.évi LXVIII. törvény (Iasz.), amely az igazságügyi alkalmazottak jogviszonyáról szól, versenyvizsgát csak a bírósági fogalmazók számára ír elő, amelyet az OIT Hivatala szervez, és annak rendjét maga határozza meg, a törvényben rögzített feltételeken túl. Az igazságügyi szolgálati jogviszony létesítéséhez egyébként csak a bírósági fogalmazók tekintetében kötelező a pályáztatás, és a törvény a személyes adatok kezelésének tartalmát és idejét előírja. Ebben a jelentkező származása nem szerepel.

¹⁴ 406/2007.(XII.27) Korm. rendelet 10/A § (1) A szolgáltató központ által a roma önazonosságukat kinyilvánító, felsőfokú végzettséggel rendelkező személyek számára meghirdetett külön pályázat eredményeként közigazgatási versenyvizsgát tevő személyek a versenyvizsga eredményes letételétől számított tizenkét hónapon belül az e rendelet szerinti pályázat alól mentesülnek.

¹⁵ 406/2007.(XII.27) Korm. rendelet 10. § (1) A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter e rendelet szerinti pályázati eljárás alól mentesítést adhat, ha az államigazgatási szervnél *a*) a betölteni kívánt állás olyan speciális, egyedi tapasztalattal, vagy készséggel rendelkező pályázóval tölthető be, akinek kiválasztására a rendeletben meghatározott pályázati eljárás nem alkalmas, vagy *b*) az államigazgatási szerv szervezetében bekövetkezett szervezeti, feladat- és hatásköri változás miatt a köztisztviselői állás betöltésére e rendelet szerinti pályázati eljárásnál gyorsabb eljárást szükséges alkalmazni.

¹⁶ Avtv. 3.§ (2) bekezdés

Az OIT Hivatala által lebonyolított sikeres versenyvizsga egy évig mentesít annak újabb letétele alól. (Iasz. 13-14.§) A roma diplomásokra vonatkozó pályázati programmal egyidejűleg, az említett jogszabályok nem módosultak, így nem egyértelmű, hogy az OIT Hivatala versenyvizsga szervezési és a fogalmazói pályáztatás szabályaival miként hangolták össze a felsorolt eljárási rendet.

A pályázati felhívás és útmutató értelmében, a roma diplomások foglalkoztatását célzó pályázat benyújtása *„független a köztisztviselői, illetve igazságügyi alkalmazotti kinevezés (jogviszony) meglététől”*, tehát a jogviszony életbe lépését követően is beadható a pályázat. Ez pedig azt jelenti, hogy a pályázatban kedvezményezett roma diplomás munkavállalót nevesíteni kell, megjelölve, hogy mikortól válik a kinevezése hatályossá, mert akkortól lehet a bérköltségeket elszámolni. Ez elsősorban a nem versenyvizsgával bekerült igazságügyi alkalmazottak számára vagy a korábban felvett, már ott dolgozó, de szintén – esetleg utólag, éppen a program érdekében – magát romának valló munkatársak bérköltségének átvállalására lehet alkalmas. A támogatás a pályázat benyújtását megelőzően megkezdett projekthez is igényelhető a teljes támogatási összeg 17 százalékáig, míg a speciális foglalkoztatási jogviszony legkorábban 2010. február 1-től létesíthető. Ehhez képest a kormányzati kommunikáció már 2010 januárjától való foglalkoztatást említett. A programban való részvételre sikeresen jelentkezett olyan versenyvizsgát letett pályázó is, aki jobb munkahelyet szerzett ennek révén. Ez persze öröndetes, de valójában felveti azt a kérdést: a megerősítő intézkedést vajon a munkanélküli diplomás romáknak szolt-e, avagy a kifejezetten a közigazgatásban foglalkoztatásra. Miközben a külső kommunikáció – különösen a versenyvizsgára és a kiközvetítésre vonatkozó programelemek miatt – az állás nélkülieknek szolt, addig a laikusoknak alig érthető útmutató szerint mindkét lehetőség fennállt. Ez a tisztázatlanság pedig rontja a program társadalmi elfogadtatását, az állástalan jelentkezők esélyeit egyaránt.

További sajátosság, hogy a lehetséges pályázók közt felsorolták a Legfőbb Ügyészséget is, noha annak munkatársaira az 1994.évi LXXX. törvény vonatkozik. Ugyanakkor a pályázók közt csak központi és területi államigazgatási szerveket tüntettek fel, ám azok nem fedik az 1992.évi XXIII. törvényben (Ktv.1.§ (2) bekezdésében) szereplő szervek teljességét. Nem érthető, hogy miért maradtak ki egyes szervezetek, és miért került bele mások.

A pályázati felhívás és útmutató szerint, a munkáltatói szervezetek 2010. február 15. és május 31. között, két ütemben pályázhatnak, egy-egy pályázattal, amely legfeljebb 10-10 főre terjedhet ki. (Az említett programkiterjesztés révén ez utóbbi kitolódott június 30-ig.) A pályázati kiadások tervezhetősége érdekében a köztisztviselők, igazságügyi alkalmazottak jogállására, besorolására vonatkozó szabályok szerint magas vezetői beosztásba is kerülhet a roma pályázó, de a támogatás összege személyenként nem haladhatja meg a bruttó 6,5 millió forintot, ide értve az összes béren kívüli juttatást (például cafeteria), az adott szervezetre vonatkozó szabályzat alapján.

Abban az esetben, ha ezt az összeget vesszük alapul, úgy az 1 milliárd forintos keretből mintegy 155 fő pályázati támogatása fedezhető, de aligha életszerű, hogy a közigazgatási gyakorlat nélkül alkalmazott roma diplomások a törvényben előírt legalsó néhány besorolási fokozatnál feljebb kerüljenek. Így ebből az összegből mintegy 250-300 diplomás egy éves foglalkoztatása lehetett volna reális célkitűzés.¹⁷

¹⁷ A bérköltségek számításához ld. http://www.mennyitkeresel.hu/fizu?tid_2=32&tid_1=28&tid=21

A dokumentációban szereplő 200 fős maximált létszámra (számításon alapuló) magyarázatot nem találtunk, miközben ez a számadat rendszeresen megjelent a híradásokban is.

A pályázati felhívás és útmutató szerint a programban elszámolható a támogatás összegének másfél százalékáig a nyilvánosság biztosításának a költsége. A sajtóban megjelent híreken és részünkre megküldött válaszokon túl azonban nem találkoztunk azzal, hogy a pályázatban résztvevő szervezetek éltek volna ezzel a kommunikációt segítő lehetőséggel. A vizsgálat során csak a KSZK adatai alapján szerezhettünk tudomást arról, mely szervezetnél történt kiajánlás.

A közvélemény tehát éppen egy esélyeket kiegyenlítő program közkiadásairól és kedvezményezettjeiről nem kaphatott érdemi információt, amely a találgatásokra, a „túltámogatás” mítoszának fenntartására is alkalmas. Ugyanakkor külön pályázati fedezet nélkül is kötelesek a kedvezményezett közhatalmi szervezetek a közérdekű adatokat (közpénz felhasználása, létszám, uniós támogatás) hozzáférhetővé tenni. A kiemelt projekt tervezési felhívása és útmutatója is kiemeli (C9.pont), hogy a projektben keletkező eredmények bárki számára nyilvánosan elérhetőek, ezt biztosítani kell.

A program célkitűzése volt, hogy legalább 200 roma diplomás köztisztviselői jogviszonyba kerüléséhez a szükséges versenyvizsgára felkészítéséhez, a kiemelt projekt keretében, a következőket biztosítsa, a rendelkezésre álló 100 millió forintos keretből:

- (a) ingyenes felkészítő tanfolyam;
- (b) ingyenes vizsga, bele értve egy ingyenes pótvizsgát a pályázóknak, ha „önhibáján kívül nem tudták sikeresen letenni a versenyvizsgát”,
- (c) utazási költségtérítés, étkezési hozzájárulás a felkészítő tanfolyamon és a vizsgán;
- (d) utazási költségtérítés az állásinterjú részvételhez.

A KSZK az ország egészére kiterjedően végezte a toborzást, legalább 200 fő vizsgára felkészítésével, 75 mentorral, egy módszertani anyaggal és 200 eredményes vizsgázóval számolt a kiemelt projekt tervezési felhívásában és útmutatójában.

3. A program szervezése és kommunikációja

A szervezés további fázisaként, dátum nélkül, kiadták a felhívást a potenciális résztvevőknek. A *Tájékoztató a „Romák közigazgatásba történő bekerülését támogató programról” pályázói részére*. Ennek megfelelően – a címnek megfelelően – csak a közigazgatásba várták a jelentkezőket, mégpedig 2009. október 15-ig. A program 250 fő felsőfokú végzettséggel bíró, diplomás, roma származású magyar állampolgár térítésmentes versenyvizsgára felkészítéséről, vizsgáztatásáról, majd a foglalkoztatók által meghatározott feladatkörre kiírt álláspályázatra 200 fő kiajánlásáról szólt. Nem volt magyarázat arra, hogy a vizsgázók és az állaskiajánlásban résztvevők száma miért tér el. A szövegben s november-december hónapokra a felkészítés és vizsgáztatás időszaka szerepelt, majd az olvasható, hogy a kiajánlást követően, a foglalkoztatásra „előreláthatóan 2010. január 1-től kerülhet sor”. Ennek alapján a jelentkezők arra számítottak, hogy az új év elején már lesz munkájuk. A tájékoztatóban a jelentkezés pontos helyén, módján, a személyes kapcsolatfelvétel biztosításán túl (például egyéni kérdésekre adandó válaszok, miként ezt a KSZK igazgatója megkeresésünkre írt levélben is kiemelte), szerepelt egy kitöltendő Jelentkezési lap. Az rákérdezett – egyebek mellett – a jelentkező lakóhelyére, a versenyvizsga felkészülést segítő képzés formájára (távoktatás, tantermi oktatás egy vagy több alkalommal), budapesti képzés esetében a szállás igénylésére, utazási költségtérítésre.

Azt, hogy az illető milyen származású, nem kérdezték. Ehelyett a pályázati feltételeknek való megfelelést kellett saját kezű aláírással, büntetőjogi felelősség tudatában kijelentenie a jelentkezőnek.

A Kormány kommunikációja¹⁸ a roma diplomások közigazgatásba kerülését említette a rásegítő intézkedés céljaként. Nem szerepelt a híradásokban, hogy központi államigazgatási szerv a Ktv. 7. § (2) bekezdése értelmében angol, francia vagy német nyelvvizsgával rendelkező pályakezdő köztisztviselőt alkalmazhat 2008. január 1-je óta. Az egyik panaszos például azért nem szerezhetett állást, mert csak alapfokú nyelvvizsgája volt, és mert ezt a követelményt a Tájékoztatóban sem jelezték, megszegyenülve távozott az állásinterjúról.

Nem említették azt sem, hogy az igazságszolgáltatásba való bejutáshoz is támogatást kívánnak adni. Zavarkeltő volt az is, hogy a kormányzati híradás¹⁹ az elektronikus jelentkezést emelte ki, holott a Tájékoztató szerint a jelentkezési lapot postán is el lehetett küldeni. Ez azért érdemel szót, mert igen rövid volt a jelentkezési határidő. A közlemény jelezte, hogy a felvételnél előny, ha valakinek van már közigazgatási tapasztalata, több diplomája és tudományos fokozata van, több nyelvvizsgával rendelkezik. Ez magyarázza, miért kérdeztek rá ezekre az adatokra a jelentkezési lapban, holott aligha tekinthető általánosnak, hogy pályakezdő vagy éppen állástalan roma diplomások ezekkel rendelkezzenek.

A sajtónyilatkozatok szerint az elrendelt államigazgatási létszámstop ellenére a programban résztvevőket legalább 400 üres álláshelyre várják a közigazgatás különböző szintjein,²⁰ amely azt a látszatot keltette, hogy a 200 jelentkező biztosan kap állást, holott akkor még nem volt ismert sem a ténylegesen a bérterheket a második évben ténylegesen vállaló munkáltatók száma, sem a versenyvizsgát letevők képzettsége, nem is szólva a munkáltatói kereslet és a pályázati kínálat egymáshoz való viszonyáról. Egy további híradásból pedig már kiviláglott, hogy távoktatásban folyik a felkészítés, nincs szó tehát tantermi órákról, ahol közvetlenül lehet válaszolni a pályázók kérdéseire. A sajtóban joggal tették fel a kérdést, hogy ha létszámstop van a közigazgatásban, ennek ellenére a program kapcsán az üres álláshelyek betöltése mégis lehetséges, akkor a második évben kinek a munkáját fogják végezni a felvettek, továbbá, ha 1 milliárd forintos keretből 200 főt alkalmaznak, akkor mintegy 420 ezer Ft lesz a havi fizetésük? Hasonló vélekedés kezdett tehát terjedni, mint amelyet egy újságíró így fogalmazott meg: „A kezdeményezés alapján véve dicsérendő és követendő, sok hasonlóra lenne szükség, de sajnos érezhető rajta az átgondolatlanság”.²¹

4. A tervezés és a szervezés hiányosságai

A vizsgálat során kiderült, hogy a felhívás alapján mintegy 500 fő jelentkezett a programra, ám az idő rövidege miatt a roma társadalmi szervezetek és az SZMM nem vett részt a toborzásban és a jelentkezők kiszűrésében.

¹⁸ Így például NOL, 2009. szeptember 19. idézi a kormányzóvivői tájékoztatást és a miniszterelnököt; MTI szeptember 29. idézi a miniszterelnököt.

¹⁹ A MeH Nemzeti és Etnikai Kisebbségi osztályának 2009. október 9-i közleménye utalt arra, hogy a kormány felzárkóztatási programjának egyik eleméről van szó. http://nek.gov.hu/id-1184-diplomas_roma_munkavallalok.html

²⁰ MTI 2009. október 5. miniszterelnököt idézik, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzóvivői Iroda, 2009. december 16. www.magyarorszag.hu

²¹ Gulyás Katalin, www.hrg.globe.hu 2009. december 17.

Azt a két megbízott szervezet (SZMM és KSZK) sem határozta meg, hogy miként vizsgálják: a jelentkezők közül ki a roma, akiket a program valójában segíteni kíván. Elegendő volt tehát a vizsgára jelentkezés során kitöltött kérdőív és a jelentkező önkéntes nyilatkozata arról, miszerint megfelel azon pályázati feltételnek, amelyek alapján roma származású személyek jelentkezését várják. Ezt a Nektv. és az Avtv. rendelkezéseivel indokolta a két megkeresett szerv. Ennek az eljárásnak tudható be, hogy a sajtóban is részletesen megírta saját történetét egy vizsgázó²², aki nem roma, csak sorsközösséget érez a romákkal és már hosszú idő óta munkanélküli.

Nem lehet tehát kizárni, sőt – a korábbi években egyes roma támogatások kapcsán történt visszaélések miatt – feltételezni lehet, hogy más nem roma diplomások is megpróbáltak bekerülni a program keretében foglalkoztatottak körébe.

A pályázat másik hiányossága a jelentkezők sokféle előképzettségét figyelembe nem vevő felkészítés. Zömmel pedagógusok, óvónők, szociális munkások jelentkeztek a felhívásra és vettek részt a távoktatásban. A jogászok aránya a sikeres versenyvizsgát tettek körében mintegy 5-10 százalékot tett ki.²³

A feltételeknek megfelelő 287 főnek a távoktatásban ingyenesen hozzáférhető e-tananyagot, képzési segédanyagot, a vizsga követelményeit, a tesztkérdések megoldásait, valamint és tutori támogatást nyújtottak a felkészüléshez. Ezt az SZMM azzal indokolta, hogy a tantermi oktatáshoz közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni, ami a feszes határidőkre nem fért bele.

Mindez azonban nem mentesíti a szervezőket annak felelőssége alól, hogy az önerőből felkészülőkhöz képest – akik választhatták a tantermi képzést is – a programban résztvevők hátrányba kerültek, mert nem választhattak a felkészítő módszerek között. Mivel az utazási költségeiket is csak utólag térítette meg a program, célszerű lett volna hasonló módon a választás lehetőségét számukra is biztosítani azzal, hogy utólag megtérítik számára a tantermi oktatás vagy egyéb konzultációs forma díját, netán azt átvállalni a program terhére. Ezzel a megoldással azonban nagy volt a kockázata annak, hogy a vizsgakövetelménynek sokan nem tudnak megfelelni, a programból kihullanak, hiszen a vegyes életkori és végzettségbeli összetétel a pályázók azonos módon való felkészítését nem indokolta.

A közigazgatási versenyvizsgát végül 192 fő kísérelte meg, míg 69 fő távol maradt, akik közül 10 fő kimentette magát, 59 fő többszöri megkeresés után sem jelentkezett. 2010. március 31-ig lehetőséget kaptak a résztvevők, hogy a sikertelen vizsgát (vizsgarészt) megismételjék, térítés nélkül, külön kijelölt vizsga időpontokban. Ennek köszönhetően, mintegy 170 fő tett eredményes versenyvizsgát március végéig. Ez a szám lehetséges, hogy még bővülni fog a program meghosszabbításának köszönhetően.

Nem lehet tehát kizárni, hogy a lemorzsolódás és a vizsga ismétlése összességében talán többbe került, mint az, amit megtakarítottak az egyéni igényeknek megfelelő felkészítés helyett a távoktatás révén. A versenyvizsgát megelőző képzés hiányosságainak másik kedvezőtlen hatása az volt, hogy erősödhetek a roma esélykiegyenlítő intézkedések hatékonyságával kapcsolatos kételyek, hiszen a közvélemény csak azt érzékelte, hogy a roma diplomások jelentős része „nem volt képes levizsgázni”, arról nem értesült, hogy ehhez nem kapták meg

²² Czene Gábor írása Cs. Kádár Péterrel, Népszabadság, 2009. december 17.

²³ Magyar Nemzet 2009. december 17.

az elvárható és szükséges felkészítést. Egyes weboldalakon ezért egyenesen arról írtak, hogy méltatlanokra pazarolják a közpénzeket.

A legnagyobb hiányosság azonban a tényleges álláslehetőségek biztosítása terén tapasztalható. A potenciális munkáltatók körében az igények felmérése már 2009 decemberében megkezdődött, és akkor 77 szervezet 713 üres álláshelyet jelzett, de a feltételek alaposabb áttanulmányozása során a jelentkező közigazgatási szervek számottevő része visszalépett, már nem nyújtott be igényt a foglalkoztatásra. Száznál több pályázót közvetítették ki a közigazgatási szervek üres álláshelyeire, átlagosan négy helyre továbbították egy pályázó anyagát. Ezt követte a munkáltatók és a pályázó közötti személyes megbeszélés, találkozó, és ennek eredményeként, 2010. március 19-ig 46 fővel kötöttek foglalkoztatásra vonatkozó megállapodást. (Feltehetőleg a végleges szám ennél magasabb lesz a program kiterjesztése és meghosszabbítása következtében.)

Több panaszos is előadta, hogy a személyes állásinterjún szembesült azzal: valójában más végzettségre, nyelvtudásra lenne igénye a munkáltatónak, míg más pályázók személyi anyaga „elakadt” menet közben, azt a jelzett kiközvetítés ellenére sem továbbították. Úgy tűnik, hogy az igényfelmérés rendje (esetleg naprakészsége) nem volt megfelelő. Volt olyan pályázó is, aki azt panaszolja, hogy egyáltalán nem közvetítették ki üres álláshelyre, majd miután ezt a KSZK-nál kifogásolta, sőt a médiában is beszámolt tapasztalatairól, hirtelen több helyre is gyorsan továbbították az anyagát formálisan, ám valóságos esély és pontos adminisztráció nélkül. Végül egyik álláshelyen sem tudták foglalkoztatni az érintettet. A nem megfelelő kiközvetítési rendszernek lett több pályázó is oly módon vesztese, hogy például lakóhelyétől igen távoli, általa soha meg nem jelölt településekre közvetítették ki, amit nem is tudott így vállalni. Mivel az álláshelyet ajánló munkáltatónak semmiféle kötelezettsége nem volt, egyszerűen „meggondolhatta magát”, indokolnia sem kellett azt, hogy miért tekint el a foglalkoztatástól. Egyes pályázók állítása szerint az állásinterjút a munkahelyi vezető a program, a jogi előfeltételek (pl. létszámon felüli munkatárs, uniós támogatás a bérköltségre, határozatlan idejű jogviszony létesítése, mentor biztosítása) ismerete nélkül folytatta le, és ez is számos megalázó helyzetet eredményezett. Több panaszos is jelezte, hogy az útiköltséget utólag, hónapokkal később (sem) kapja meg, amely állástalan emberekkel szemben – hiába az uniós pályázati rendszer bonyolultsága – további visszasságot eredményez, hiszen ez a költségelem eleve szerepelt a programban is, tehát egyszerű kifizetéséről kellett volna gondoskodni az interjúra, vizsgára utazóknak. Talán mindezért fogalmazott így egyikük: *„Úgy érezzük, most a közigazgatás által, az egész ország szórakozik velünk!”*

Egyes pályázók kifogásolják azt is, hogy alkalmazásuk esetén együtt kell működniük egy mentorral. Felmerült annak kérdése, hogy miként történt a mentorok kiválasztása, felkészítése, amelyről érdemben a pályázati felhívás és útmutató sem tartalmaz a munkáltatók számára követelményeket. A mentorok léte eleve azt jelenti, hogy a megerősítő intézkedés révén bekerült roma munkavállalót nem hagyják magára, amellyel egyben meg is különböztetik egy munkahelyi közösségen belül. Ha a mentor ezt a pozitív intézkedésekkel és a roma kollégával szembeni előítéletességet nem tudja megelőzni, akkor megbízása az egész megerősítő intézkedések társadalmi elfogadottságát ássa alá a szűkebb és a tágabb környezetben. Ezért feltétlenül szükség lenne a mentorok ilyen szellemű kiválasztását, megbízását különböző feltételekhez kötni, azokat kidolgozni, és nem csak az anyagi támogatásról rendelkezni a jövőbeni pályázatok keretében, különösen akkor, ha a mentorálás minden – és nem kiemelten a roma – megerősítő intézkedés körébe tartozó munkavállaló részére biztosított lehetőséggé válna.

Hangsúlyozva azt, hogy a program még nem zárult le, megállapítható, hogy eddig a felvett pályázók mintegy felét központi szerveknél sikerült elhelyezni, akiket a Kormány által meghatározott köztisztviselői létszámkereten kívüli munkakörökben neveztek ki. Az önkormányzati álláshelyek betöltéséről még nincs adatunk.

További gond, hogy ezen munkakörök fenntartása alapvetően a program nyújtotta támogatástól függ, a pályázati szerződésben nem említett esetekben pedig az általános szabályokat fogja a munkáltató alkalmazni, például a létszámleépítésre, átszervezésre hivatkozva. Nem is szólva arról, hogy a köztisztviselőnek kinevezett személyeknél a próbaidő alatt megszüntetett jogviszony esetén sem kell a támogatást a munkáltatónak visszafizetnie. Mindez nem alkot átgondolt rendszert, hiszen a jövőben éppen a Kormány által elrendelt létszámleépítés miatt szűnhet meg a jogviszonyuk, bár a közigazgatási szervnek 24 hónapig kell vállalnia a jogviszony fenntartását.

A vizsgálat zárasakor szembesültünk azzal, hogy a programban meghirdetett 200 főnek szóló álláslehetőség valójában igen szerény célkitűzés volt. A központi közigazgatás és területi szervei a Kormány által 2010-re engedélyezett teljes létszáma mintegy 67 ezer fő. Ehhez még hozzászámíthatnánk az igazságügyi foglalkoztatottak mintegy 10 ezer fős létszámát is, valamint az önkormányzati igazgatási létszámot – így inkább jelképesnek nevezhető a 200 roma foglalkoztatására irányuló program.

A foglalkoztatás terén az esélykiegyenlítő, megerősítő intézkedések tervezésekor tekintetbe kellene venni az adott célcsoport sajátosságait és a munkaügyi szabályokat. A hazai közszolgálati jog bonyolultsága – amennyiben erős a kormányzati elköteleződés a roma középosztály létrehozására, amely nem nélkülözheti a közigazgatási igazságszolgáltatási körbe bekerülésük és normaadó szerepük elősegítését – a vizsgált programhoz képest sokkal nagyobb körültekintést igényelt volna. A diplomás munkanélküliség, a gazdasági válság és a romák képzettsége, lakóhelye ismeretében nem elsősorban a közigazgatási létszámkereten felüli munkakörök támogatásával, hanem például a közigazgatási és igazságügyi állásokba való bekerülési és megmaradási esélyek drasztikus emelését célzó más intézkedésekkel is el lehetett volna érni a kívánt célt. Így különösen sikeres lehet a nyelv-és versenyvizsgára való alapos felkészítés, a gyakornoki munkatapasztalat megszerzése²⁴, a kinevezettek további mentorálása, szakmai (nyelvi, jogi, vezetői) képzése ugyanekkora költségből, hosszabb távra tervezve, valamint a megfelelő jogi környezet megteremtésével. A Ktv. lehetőséget ad a miniszternek, hogy meghatározza az általa irányított vagy felügyelt államigazgatási szerveknél azokat a munkaköröket, amelyekben nem kell pályázati eljárást lefolytatni, míg az önkormányzatoknál ezt a helyi rendeletben kell rögzíteni. Az így felvettek a próbaidő alatt is letehetik a versenyvizsgát, és e kör teljes létszáma elérheti a hivatali létszám három százalékát is. A Ktv. szerinti általános pályázati eljárás alól indokolt esetben egyéb kiválasztási módszert, eljárást lehet alkalmazni, a központi közszolgálati hatóság vezetője mentesítést adhat az általános eljárás alkalmazása alól, és ennek részeként a versenyvizsga letételére halasztás adható éppen a rásegítő program sikere érdekében. Ezekkel láthatóan nem kívántak élni eddig sem a vizsgált programban, sem pedig attól függetlenül.

²⁴ A fővárosi önkormányzatnál és költségvetési intézményeinél a „Beindító” Roma Gyakornoki Program az érettségizett fiatalok személyre szabott foglalkoztatását, tréningezést és mentorálását célozta 6 hónapra. Így 35 főt segítettek a Norvég Finanszírozási Alap támogatásával, majd a program eredményeként 15 főnek állást is tudtak adni (Forrás: C-press 2010 február 26.)

IV. Összegzés

Országgyűlési biztosként határozott meggyőződésem, hogy a jövőben is kiemelt feladatként kell kezelni a roma közösség foglalkoztatási helyzetét javító programok kidolgozását és végrehajtását, különös tekintettel a közszolgálatra. Közismert tény, hogy a roma munkavállalók körében legalább hét-nyolcszor nagyobb a munkanélküliségi ráta, mint a többségi társadalom egészében. Talán kevésbé ismert azonban, hogy még nagyobb különbségeket tapasztalhatunk, ha a diplomások arányát nézzük. A főiskolákon és egyetemeken a romák alig 1 százaléka tanul, és a végzettséget szerzett roma értelmiségeik számára különösen nehéz az elhelyezkedés.

A demokratikus kormányzás egyik értékmérője, ha támogatja elsőként a közsférában olyan csoportok foglalkoztatását, amelyek az összlakosság arányához képest mélyen alulreprezentáltak, és segít bevonni őket a közhatalmi döntéshozatalba, a jogalkalmazásba a lakossági arányaiknak megfelelően. A roma középosztály életre hívásának, megerősítésének terén nagy jelentősége van a diplomát szerettek közigazgatási döntéshozatalba és az igazságszolgáltatásba bekerülésének, ugyanis éppen ezen a ponton bizonyítható, hogy a magasan képzett romák hátránya nem magyarázható pusztán a végzettség hiányával, a „gyenge munkakultúra” hamis mítoszával vagy lakóhelyük kedvezőtlen települési pozíciójával.

A Kormánynak ezért a jövőben is feladata, hogy hatékony esélyerősítő, kiegyenlítő programokat hirdessen, figyelemmel az emberi méltóság tiszteletére, az egyenlő bánásmód követelményére, a közhivatal viselésének állampolgári jogára és a munkához való jogra. Ugyanakkor ezen alapjogoknak az esélykiegyenlítő programok révén való érvényesítése sokkal nagyobb körültekintést igényel, ide értve a szükséges hatásvizsgálatot és a szakmai, jogi, költségvetési elemzést, transzparencia folyamatos biztosítását, levonva a tanulságokat a vizsgálatban érintett programból is.

V. A vizsgálat alapján megfogalmazott ajánlások

Az Obtv. 20.§-a alapján a feltárt visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a Kormány számára a következő ajánlásokat teszem:

1. Tegyen jelentést a vizsgált program érdemi lezárulását (2010. június 30.) követően, a monitoring szabályok és indikátorok alkalmazásával, valamint a résztvevők (munkáltatók, foglalkoztatott roma diplomások) megkérdezésével a program eredményeiről, kiadásairól, a beválási és elégedettségi adatokról és az alkalmazott módszerekről. A jelentést terjessze 2010. október 1-ig az országgyűlés kisebbségi és emberi jogi, foglalkoztatási, költségvetési és európai ügyekkel foglalkozó illetékes bizottságai elé megvitatásra.

2. Dolgozza ki és tegye nyilvánossá 2010. október 1-ig azokat a módszertani szabályokat, amelyek alapján tervezhetők és megvalósíthatók a hasonló roma esélykiegyenlítő, rásegítő programok. Ezeket a szabályokat az NFÜ és más kormányzati szervek kötelesek legyenek alkalmazni a pályázatok kiírása előtt és alatt. Különösen a Ktv. és az egyéb foglalkoztatási törvények ellentmondásmentes alkalmazása legyen a módszertan része (így például a pályázattal alóli mentesítés, vizsgára felkészítés, a foglalkoztatás megőrzése, a vezetővé válásra felkészítés, mentorálás, létszámleépítés elleni védelem), továbbá a hatáselemzés, a fölrajzi célterület, a roma szervezetekkel való kötelező konzultáció kérdéseinek szabályozása.

3. Konzultáljon az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalával, hogy az igazságszolgáltatási dolgozók körében milyen módon segíthető elő a roma igazságügyi alkalmazottak és jogászok foglalkoztatása. Ez utóbbi körben a fogalmazók pályáztatása, versenyvizsgára felkészítése bír különös jelentőséggel.

4. Dolgozza ki az esélykiegyenlítő roma programok társadalmi és a programban résztvevőkkel való kommunikáció általános rendjét, és azt hozza nyilvánosságra 2010. október 1-ig. Tekintettel arra, hogy a programok költségvetésének meghatározott részét a jövőben is kommunikációra lehet fordítani, annak felhasználási menetét ki kell dolgozni. Ezzel biztosítható, hogy a programban résztvevőknek módja nyíljon a személyes és gyors informálódásra, továbbá elkerülhető, hogy tovább erősödjenek a támogatottakkal szembeni előítéletek, a romákkal kapcsolatos „túltámogatási mítoszok” továbbélése. Ez illeszkedjen a közérdekű információk nyilvánosságának alapjához és az elektronikus információ szabadsághoz, továbbá legyen személyre szabott az egyéni résztvevők számára.

5. Dolgozza ki annak eljárási rendjét, hogy a roma származásúak esélykiegyenlítő programjaiban csak a célcsoportba tartozók vehessenek részt. A diplomás romák foglalkoztatásának elősegítésére például bevezethető a munkaerő piacon alkalmazott ajánlás (így például több ajánló levél csatolása, amelyet kiadhat a kisebbségi önkormányzat, a korábbi munkáltató, iskola, olyan roma társadalmi szervezet, amelynek a pályázó a tagja, tehát ahol érdemi információk és személyes kapcsolatok alapján lehet nyilatkozni a jelöltről), a pályázati eljárásba beépített beszélgetés vagy más kritériumok rögzítése. Ennek az eljárási rendnek a kidolgozását segíthetik elő az adatvédelmi biztossal közösen az etnikai adatkezeléssel kapcsolatos szabályok újragondolására tett javaslataink. Az ajánlásokban foglaltak hozzájárulhatnak a „jogi kiskapuk „bezárásával” a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogainak teljes körű érvényesítéséhez. A célcsoport kiválasztásának és az esélykiegyenlítő program működtetésének része a származásra vonatkozó különleges adat kezelésének szabályozása is (pályázat benyújtása, elbírálás, monitorizálás, pályakövetés jogszerűségét és megalapozottságát is biztosítva).

6. Terjessze elő a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény – és az OIT Hivatalával történő konzultáció alapján – az igazságügyi dolgozók foglalkoztatására vonatkozó törvények olyan kiegészítésére vonatkozó javaslatot, amely az esélykiegyenlítő programokban résztvevők származására vonatkozó adatok kezeléséről rendelkezik. A kiválasztásra vonatkozó eljárás rendjét a törvényi felhatalmazás alapján határozza meg kormányrendeletben. A javasolt megoldásnak összhangban kell lennie az Ebktv. 11.§ (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése szerinti előnyben részesítési szabályozás követelményével, azaz nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltételen előnyt és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését. A törvényi szabályozás módosítását 2010. október 1-ig – a fentiekben szereplő elemzések és a konzultációk ismeretében – nyújtsa be az Országgyűlésnek.

Budapest, 2010. április

Dr. Kállai Ernő