

kultúra újrafelfedezése történt meg, hanem olyan új művészet teremtése is, amely bekapcsolódik, integrálódik az európai kultúra, művészet folyamatába. Ezt a feladatot a század utolsó harmadában jelentkező cigány értelmiség, elsősorban a roma művész értelmiség végezte el. Ez a három évtized rendkívül felgyorsult fejlődést eredményezett, elindítva a cigányság kulturális integrálódását az európai kultúrába.

Péli Tamás, az első hivatásos képzőművész, nagyon pontosan és szemléletesen fogalmazza meg ennek a kultúrateremtésnek a jelentőségét: „Tulajdonképpen arra gondolok, hogy a cigányság Magyarországon hiába él itt 700 esztendeje, most kezd megszületni. Amíg az értelmisége nem jelent meg, legyen az bár egy kis szellemi elit, amely megvalósítja ezt a népet, megírja a történetét, lejegyzí dalait, megfesti a történetüket, megformálja az üzeneteket, és beviszi őket a kultúra világába, az örökkévalóságba, addig – ez minden más népnél is így van – nem válhat egyenrangúvá a népek közösségében.”

## 9. KORMÁNYZATI, POLITIKAI TÖREKVÉSEK

A rendszerváltás után az első demokratikusan megválasztott parlament és kormány azonnal szembesült az évtizedek óta háttérbe szorított kisebbségi kérdés, ezen belül a romák megoldatlan gondjaival, az azonnali cselekvés szükségességével. Így az elmúlt tíz év történéseit két nagy szakaszra bonthatjuk: 1990-től 1995-ig az egész *jogszabályi és intézményi* háttér újragondolása, jogszabályalkotás útján történő át- és kialakítása volt napirenden. 1995-től pedig megjelentek az első olyan *kormányzati programok*, amelyek a cigányság helyzetének jobbítása érdekében születtek. Tovább nem is lehetett halogatni az állami szerepvállalást, mivel a rendszerváltás az egész magyar társadalom anyagi helyzetét megváltoztatta. Kinyílt a szociális olló, a gazdasági szerkezet átalakulása, a privatizáció következtében jelentős tömegek váltak munkanélkülivé. A 90-es években felgyorsuló modernizáció, az új gazdasági körülmények által teremtett világ legnagyobb vesztesei Magyarországon a 2 millió szegényen belül a *romák*, akik a 10 milliós lakosság mintegy 5%-át jelentik. Megfogyatkozott a szolidaritás, felerősödött az intolerancia, a más gondjai iránti közömbösség. A megjelenő, majd megerősödő – és gyakran legitim politikai erők oldalvizen hajózó – szélsőjobb, fasisztoid csoportosulások támadásainak elsődleges célpontjává a magyarországi cigányok váltak. Rendszeresen történtek szervezett, csoportos bántalmazások. Az indulatok elszabadulásától tartva a politikai döntéshozók is felismerték, hogy speciális, a romák társadalmi integrációját elősegítő állami segítség nélkül nincs esély a helyzet kezelésére.

### Jogalkotás és új intézmények

Rögtön 1990-ben új, országos hatáskörű intézmény jött létre: a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH). Elsődleges feladata a mindenkori kormány kisebbségpolitikai döntéseinek előkészítése, a kisebbségi politika elvi megalapozása és koordinációja lett. Emellett feladata a kisebbségek helyzetének folyamatos figyelemmel kísérése, elemzések készítése, valamint a kapcsolattartás a kisebbségek képviselőivel. Az 1990-es évek közepétől pedig döntő szerepet vállalt a cigányságot érintő rövid és középtávú programok kidolgozásában, jelenleg a hosszú távú stratégiai programot készíti elő. Jelentős előrelépésnek értékelte mindenki, hogy a Hivatalon belül 1998-tól külön elnökhelyettes koordinálja a roma ügyeket. Az a szervezeti átalakítás viszont, amely 1998-tól a Miniszterelnöki Hivaltól az Igazságügyi Minisztérium alá rendelte a NEKH-t, rengeteg bírálatot kapott. Különösen a cigányság képviselői érezték úgy, hogy ezzel gyengül a Hivatal érdekérvényesítő képessége, és nem tartották szerencsésnek azt sem, hogy a börtönügy és más igazságszolgáltatási tevékenység mellé rendeljék a cigányság helyzetével is foglalkozó intézményt. Összességében mindenki szükségesnek ítéli a NEKH tevékenységét, de a Hivatal jelenle-

gi helye a kormányzati struktúrában, illetve az államigazgatásban eleve behatárolja és szűkre szabja lehetőségeit. A kormányzati munkában, illetve struktúrában a romák helyzetének kezelésére erősíteni kell a Hivatal koordinációs szerepkörét. A koordinációs szerepkört viszont csak sokkal erősebb kompetenciákkal lehet betölteni. Ellenkező esetben a kormánystruktúrán tulajdonképpen kívül álló Hivatalra lehet ugyan hárítani a felelősséget konfliktusos helyzetek esetében, a Hivatal különböző szintű vezetőit le is lehet cserélni, de a probléma kezelésében a kormányzati, illetve költségvetési források hatékony és ellenőrizhető felhasználásában nem történik előrelépés. Látni kell ugyanis, hogy a jelenlegi helyzetben ilyen módon a kormány egyszerűen áthárítja a felelősséget egy, tulajdonképpen a kormányzati struktúrán kívül álló, megfelelő kompetenciákkal nem rendelkező intézményre, illetve annak munkatársaira. Jelentős előrelépést jelenthetne, ha a kormányzati struktúrába szervesen illeszkedne a roma kérdéskör kezelése, nem pedig többszörös áttételen keresztül. Természetesen ez politikai döntés kérdése. Egy, a kormányzati munkában közvetlenül, a kormányzati struktúrában elhelyezkedő modell kialakítása részben kifejezné a probléma fontosságát, tudomásul vételét, ugyanakkor megteremtené a hatékonyság feltételeit.

A rendszerváltás után a kisebbségeket érintő jogalkotás legfontosabb eleme, a további előrelépést és intézményi kereteket megalapozó jogszabály a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló *1993. évi LXXVII. törvény*, amelyet az akkori parlament 96%-os többséggel fogadott el. Fontos lépés volt, mivel a cigányságot először ismerték el hazánkban jogilag is kisebbségnek. Európában egyedülálló módon a *törvény deklarálja az egyéneket és a közösségeket egyaránt megillető kisebbségi jogokat is*. Ez azért fontos, mivel így olyan lehetőségeket is biztosít a kisebbségeknek, amelyek alapján a szervezetalakítás, kisebbségi önkormányzatok létrehozása, vagy akár területi szervezeti egység (autonómia) is elképzelhető. A kisebbséghez tartozás kérdését a törvény az önbevallás intézményével oldja meg. Ez az elv biztosítja a lehetőséget az identitás megvallására, de jó néhány problémát okozott az elmúlt években. Elég csak a legutóbbi kisebbségi önkormányzati választások (1998) alkalmával előforduló ún. „kakukkfióka” néven elhíresült esetekre utalni, amikor valaki olyan kisebbségi önkormányzat képviselője lett, amelyhez származásának bizonyítottan nincs köze. Az ilyen visszaélések elkerülése végett már évek óta szorgalmazzák a kisebbségi szervezetek, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat ne a helyi önkormányzati testületek megválasztásával egy napon tartsák, a jelöltséget valamilyen kisebbségi szervezet tagságához kössék. Másik probléma, hogy a választásoknál nemcsak az adott etnikum tagjai szavazhatnak jelöltjeikre, hanem bárki a többségi társadalomból, ezzel döntő módon befolyásolva vagy megváltoztatva az adott kisebbségen belüli erőviszonyokat, a többségnek tetsző kisebbségi jelöltek megválasztásával. Fontos még megemlíteni, hogy rendelkezés található a törvényben a közszolgálati médiumokban készíthető műsorokról, az elismert kisebbségi nyelvekről, művelődési intézmények kialakításának lehetőségéről, a neveléshez, oktatáshoz való jog alapjairól, valamint, a kisebbségek országgyűlési képviselői jogáról, és a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményéről is.

Nem hallgathatjuk azonban el a hiányosságokat sem. Ezek között elsődleges: a szankciók hiánya. Hiába vannak megfogalmazva az országgyűlési képviselő, a tilalmazott magatartások, ha ezek realizálásához, illetve megsértéséhez, elmulasztásához nem kapcsolódnak jogkövetkezmények, és ezek hiányát más jogszabályok sem pótolják. A cigányság szempontjából aggályos rész a 45.§ (2) bekezdése, amely – részletezés nélkül – sajátos oktatási feltételek teremtésére ad lehetőséget. Ez egy rossz értelmezéssel forrása lehet a nem kívánt oktatási szegregációs jelenségeknek. Harmadrészt: a törvény nem biztosítja a kisebbségi önkormányzatok sikeres működésének anyagi feltételeit. Az állami normatíva mellett a többszörös finanszírozás (települési önkormányzatok kiegészítő támogatása, pályázatok) esetleges, átláthatatlan, így hosszú távra igen nehéz tervezni. Ily módon a gyakran súlyos nehézségekkel, forráshiánnyal küzdő települési önkormányzatoknak kiszolgáltatott testületek jönnek létre.

Fontos, hogy a cigányságnak nincs anyaországa sem, ahonnan erkölcsi és anyagi támogatást kaphatna. Az anyagi lehetőségek szűkös volta a sikeres működést veszélyezteti, különösen akkor, ha felelősségteljesen kívánják ellátni a törvényben is megfogalmazott feladatokat, vagy élni kívánnak az ugyancsak ott megfogalmazott lehetőségekkel. A jelenleg is zajló törvénymódosítási viták alapján előremutató változások várhatók. Kompromisszumos javaslattal valószínűleg országgyűlési képviselőkhöz jutnak a kisebbségek, de ennek formáját és módját illetően még nem született végleges megállapodás. Helyes irányba változik a kifogásolt 45.§ (2) bekezdés is. Az anyagi finanszírozás szabályozásáról és a szankciórendszer kidolgozásáról azonban nincs tudomásunk.

További fontos jogszabályok is születtek, amelyek közvetlenül érintik a magyarországi cigányság helyzetét. Így a *közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 1996 évi módosítása*, amely rögzítette az országos és helyi kisebbségi önkormányzatok számára azokat a lehetőségeket, amelyek közoktatási intézmények alapítására és fenntartására vonatkoznak. A 32/1997. MKM. rendelet a nemzeti és etnikai kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről rendelkezik, és fő feladatának tekinti a gyermekek életkori sajátosságainak és egyéni fejlettségének megfelelő nevelés-oktatás alapelveinek a kialakítását, segíti a kisebbség nyelvének és kultúrájának megismerését és elsajátítását, a kulturális hagyományok átörökítését és fejlesztését. Részletesen ismerteti a lehetséges oktatási formákat és a hozzájuk kapcsolódó követelményrendszert. A rendszer bonyolultsága miatt azonban sok helyen, önkormányzatoknál, iskolákban, nincsenek tisztában az egyes formák alkalmazásának lehetőségeivel, gyakran keverednek az egyes oktatási formák, és még gyakrabban felejtkeznek el a szülői kérésről-beleegyezésről.

A cigányság esetében rendkívüli fontosságú jogszabály lett a *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény*. A kisebbségi ombudsman alkotmányban is megfogalmazott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy vizsgálattassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az elmúlt évek eseményeiből és az ombudsman beszámolóiból az a következtetés vonható le, hogy az intéz-

mény létrehozása elengedhetetlenül szükséges volt. Tevékenysége nélkülözhetetlen a jogállami keretek között. A feltárt visszasságok megszüntetése érdekében azonban csak szűk körű lehetőségei vannak. Az ajánlás és a kezdeményezés gyakran nem éri el célját, a nyilvánossághoz fordulás pedig a cigányság esetében nem mindig éri el a kívánt hatást. Hatáskörének bővítése feltétlenül szükséges lenne.

Az 1121/1995. (XII.7.) Korm. határozat a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány létrehozásáról intézkedik, amelynek céljaként az esélyegyenlőtlenségek csökkentését nevezi meg.

## Középtávú intézkedéscsomagok

Az 1120/1995. (XII.7.) Korm. határozat az első jelentősebb kormányintézkedés, amely már kifejezetten a cigányság egyre inkább ellehetetlenülő helyzetére kereste a megoldást. Ennek érdekében, első lépésként a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek munkájának összehangolására Cigányügyi Koordinációs Tanácsot hozott létre, a cigányság problémáinak kezelésére és társadalmi integrációjának elősegítése érdekében. Deklarált feladatai között megtalálható a közép- és hosszú távú program kidolgozásának, az esélyegyenlőtlenség csökkentésének az igénye. Szorosan kapcsolódik hozzá az 1125/1995. (XII.12.) Korm. határozat, amely a cigányság helyzetével kapcsolatos, legsürgetőbb feladatokkal foglalkozó dokumentum. Felismerve a sürgető állami feladatvállalást, meghatározott területeken cselekvési programok kidolgozását írja elő a szaktárcák számára.

Ezekre az 1995-ös határozatokra épül az első középtávú intézkedéscsomag [1093/1997. (VII.29.) Korm. határozat], amely széleskörűen igyekszik felmérni és meghatározni a cigányság társadalmi integrációjához szükséges feladatokat. Első részében az 1997–98-ban megvalósítandó intézkedéseket tartalmazza.

Így az oktatás-művelődés területén megfogalmazásra került a tandíjrendszer és a gyermekvédelmi támogatás továbbfejlesztésének és hatékonyságának sürgető szükségzerűsége, az oktatási szegregáció megakadályozása, regionális tehetséggondozó programok (pl. Gandhi Gimnázium és Kollégium) továbbfejlesztése, hálózatuk bővítése, tehetséggondozó kollégiumok létrehozása. A foglalkoztatás területén a cigánytelepek felszámolása, a foglalkoztatási programok kialakítása és a működők továbbfejlesztése, a cigány tanulóknak a szakképzési rendszerbe történő integrálása, föld- és állattenyésztési programok megvalósítása került be célként. Szociális területen válságkezelő vis maior-keret létrehozását irányozta elő. A térségi programok területén komplex válságkezelő programok végrehajtását jelöli meg olyan településeken, ahol a lakónépességben belül jelentős részarányt képviselnek a halmozottan hátrányos helyzetű rétegek, így a cigányság is. A diszkriminációellenes programok tekintetében szükségesnek tarja felmérni az esetleges további jogszabályok szükségességét, fontosnak ítéli a rendőrképzésbe beépíteni a cigányságra vonatkozó ismereteket. Kommunikációs területen pedig a cigányság élethelyzetének fejlesztéséhez kapcsolódó PR-tevékenység kidolgozásának szükségessége jelenik meg. Az intézkedés-

csomag második részében a később meghatározandó feladatok irányelveit rögzíti a határozat. Így szól a cigány tanulók felsőoktatási tanulmányainak elősegítéséről, kulturális intézmények szükségességéről, a kisebbségi önkormányzatok szerepéről a munkanélküliség leküzdésében, a cigányság egészségügyi állapotának javítása érdekében a szűrő-gondozó hálózat kiterjesztéséről, a konfliktuskezelés érdekében a jogvédő irodák támogatásáról, a közszolgálati médiumokban szükséges reális cigánykép kialakításáról.

Az 1998-ban hivatalba lépő új kormány szükségesnek tartotta a középtávú intézkedéscsomag átdolgozását. Az 1047/1999. (V.5.) Korm. határozatban megfogalmazottak alapvetően az 1997-es célokat követik, de prioritást kaptak az oktatásra, kultúrára vonatkozó feladatok. Így jelenleg az oktatás tekintetében az alapfokú oktatásban a tartalmi fejlesztés (rendszeres óvodába járás és a mulasztások csökkentése mellett), a közép- és felsőfokú oktatásban pedig a lemorzsolódás megelőzése (kollégiumok, ösztöndíjak) a kitűzött cél. A kultúra vonatkozásában a csoportszerveződéshez kapcsolódó közművelődési intézményrendszer fejlesztése, szakemberek továbbképzése, szakanyagok elkészítése, a foglalkoztatás területén pedig a tartós és pályakezdő munkanélküliek segítése, közmunka és közhasznú programok szervezése, valamint szociális földprogram kidolgozása került megfogalmazásra. A diszkriminációellenes programok esetében nagyobb figyelmet kell fordítani a hatályos jogszabályok érvényesülésére, a kommunikációs stratégiában pedig el kell magyarázni a többségi társadalomnak, hogy miért is van egyáltalán szükség a cigányokkal foglalkozó programra.

A középtávú intézkedéscsomag sikeres megvalósításának érdekében az új kormány szükségesnek tartotta az irányító szervezet megváltoztatását is, így az 1048/1999. (V.5.) Korm. határozatban a Cigányügyi Koordinációs Tanácsot megszüntette, és helyette Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot hozott létre. Előrelépés, hogy az új fórum albizottságokat alakíthat, meghívás alapján tanácskozási joggal cigány társadalmi szervezetek képviselői is részt vehetnek az évente legalább négy ülésen, valamint állandó meghívott a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, a Magyarországi Cigányokért és a Gandhi Közalapítvány elnöke is.

## A hosszú távú stratégiai program<sup>8</sup>

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a politikai döntéshozók számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi magyar kisebbségvédelmi rendszer elfogadható színvonalú ugyan, de a cigányság problémáinak megoldása érdekében nem elegendő: kiegészítő állami intézkedésekre is szükség van. A változásokra azonban csak egy előrelátó, hosszú távú stratégia kidolgozása és következetes végrehajtása esetén van remény. A rövid és középtávú programok megvalósulásának eredményeit vizsgálva látható, hogy az eddigi törekvések ugyan

<sup>8</sup> A készülő programot – mivel írásos dokumentum még nem áll rendelkezésünkre – Dr. Varjú Gabriella, a NEKH romaügyekért felelős elnökhelyettesének előadása alapján ismertetjük, amely az Európa Tanács Cigányügyi Szakértői Bizottságának közmegehallgatásán, 2000. október 31-én, Budapesten hangzott el.

jók, de a cigányság élethelyzete nem javult, inkább romlott az elmúlt években. Ennek okaiként a romák régóta rossz életkörülményeit és Magyarország szűkös gazdasági lehetőségeit lehet megnevezni. A cigányszervezetek képviselői és független szakértők legalább ilyen fontos okoknak tartják a kormányzati cigánypolitika hiányosságait és átgondolatlan-ságát, valamint azt, hogy több – nem a romákkal foglalkozó – új jogszabály egyes területeken (gyermekvédelem, szociálpolitika, családi adókedvezmények), eleve hátrányosabb helyzetbe hozza a cigányokat, mint néhány évvel ezelőtt voltak.

Hasonlóan sok vita van a *romákra fordított anyagi eszközök felhasználásának* kérdésében is. Kimutatások szerint a *2000. évben* a középtávú programban megfogalmazott célok megvalósítására *a költségvetés 4,85 milliárd forintot*, egyéb kisebbségi feladatokra 2,2 milliárd forintot, összességében több mint 7 milliárd forintot *különített el*. A probléma azonban az, hogy *ez az összeg el van osztva az egyes szaktárcák költségvetési keretébe*, és tényleges felhasználásának, romákra fordításának ellenőrzésére nincsenek kidolgozott módszerek, lehetőségek, különösen a cigány szervezetek képviselőinek. Az ilyen átláthatatlan helyzetek akadályozzák a program sikeres megvalósulását, pedig egy hosszú távú stratégiának ez alapfeltétele.

Az eddigi programok megvalósulásának hiányosságai és hibáinak számbavétele után a hosszú távú stratégia célként a magyarországi cigányság *társadalmi és gazdasági integrációját* tűzi ki, a romák *identitásának megőrzése* mellett. Megfogalmazódik még célként a munkahelyteremtés és a romák egyenrangú *társadalmi-politikai szerepvállalásának* elősegítése is.

A program *alapelvek* megfogalmazásán keresztül kíván útmutatást nyújtani a cigányság lehetetlen helyzetének megváltoztatása érdekében. Így megtalálható benne a társadalmi szolidaritás és feladatvállalás, a partnerség (cigány részvétel), a szubszidiaritás és decentralizáció (helyi problémák helyben történő megoldása), valamint a cigány kultúra értékei megőrzésének, ápolásának szükségessége. Szintén alapelvként szerepel a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó jogi keretek szükséges továbbfejlesztése, a nyilvánosság és átláthatóság, valamint a kérdés komplex, sokdimenziós megközelítésének igénye. A program megvalósulásának anyagi feltételeként és a finanszírozás folyamatos fenntarthatósága érdekében az elkülönített, nagyobb *forráskoncentrációt* tartja szükségesnek. A tervezet fontos célkitűzése az *ellenőrző (monitoring) tevékenység* kialakítása és következetes érvényesítése. A romák életkörülményeinek tényleges javítása érdekében két ágazati prioritás kerül meghatározásra: az oktatás és a foglalkoztatás feltételeinek javítása a családok önfenntartó képességének erősítése érdekében. Érdekes eleme a programnak az ágazatokon átívelő, ún. *horizontális prioritások* megfogalmazása, úgymint a társadalmi-politikai kirekesztés megakadályozása és a romák szerepvállalásának erősítése.

A tervek szerint az elkészült hosszú távú stratégiai programot széleskörű társadalmi vitára bocsátják, ahol minden érdekelt elmondhatja véleményét, ezzel is elősegítve az esetleges hibák kiküszöbölését. A cigányszervezetek képviselői között máris fogalmazódnak azok a vélemények, amelyek szerint ismét csak egy általánosságban mozgó, alapelveket

tartalmazó programról van szó, tényleges módszereket nem tartalmaz a súlyos helyzet megváltoztatása érdekében. Valószínűsíthető, hogy éles vitára kell felkészülni a program végleges elfogadása előtt. Abban azonban mindenki egyetért, hogy – bevonva a roma és nem roma lakosságot egyaránt – a legnagyobb felelősséget az államnak kell vállalnia, hiszen a feltételrendszerek formálása az ő kezében van, és a magyarországi cigányság életkörülményeinek megváltoztatására csak az Európai Unió szilárd támogatásával van remény.