Írta: Dr. Kállai Ernő
2011. október 27. csütörtök, 15:16 - Módosítás: 2011. október 27. csütörtök, 15:28

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről: Elöljáróban le kell szögeznem, hogy az alábbi gondolatok nem tekinthetőek a Stratégia és a kapcsolódó intézkedés-lista mély és átfogó, a teljesség igényére törekvő értékelésének. Ilyen elemzésre e szűk időkeretben nem vállalkozhattam, ezért a stratégia alapelvei, főbb pontjai kapcsán fogalmaztam meg néhány elvi és gyakorlati megállapítást.

A „Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia" tervezete egy „felzárkózás-politika" alapjait fekteti le, amelynek egyik, de nem kizárólagos célja a roma és nem roma lakosság közötti szociális különbségek csökkentése.

Egyértelmű tehát, hogy nem kizárólagos, specifikus roma-stratégiáról van szó, még akkor sem, ha a tervezet megközelítésmódja összhangban áll az Európai Unió Roma Keretstratégiájában megfogalmazottakkal és az Európai Roma Platformon elfogadott tíz integrációs alapelvvel is, amelyek a főáram felé való törekvést és a „kifejezett, de nem kizárólagos célbavétel" elvét tekintik irányadónak.

A Felzárkózási Stratégiát sajátos viszony fűzi az Európa 2020 Stratégia keretében tett magyar vállalásokhoz is: „Az integrált társadalmi felzárkózási stratégia tíz éves horizontra előretekintő keretstratégia. Ezen az időtávon átfogó céljai az Európa 2020 stratégia hazai szegénység csökkentési céljaival megegyezők. 2008-as adatok szerint a népesség 28,3%-a (közel 3 millió fő) él a szegénységi küszöb alatt és/vagy aktív kereső nélküli háztartásban és/vagy súlyos anyagi nélkülözésben."

„A társadalmi felzárkózási stratégia célja, hogy a szegények számának tervezett félmilliós csökkentése ne csupán a hárommilliós népességben a relatíve jó helyzetűek pozíciójának javulását jelentse. Célunk, hogy a beavatkozások a legsúlyosabb nélkülözésben élőket is elérjék, különös tekintettel a gyerekekre, annak érdekében, hogy a szegénység átörökítésének ciklusai megtörjenek."

A Stratégia öt prioritása közül csak egy, a roma nőkkel kapcsolatos vonatkozik kifejezetten a romákra, a többi más szempontokon keresztül, áttételesen érinti a roma lakosságot. A Stratégia kiindulópontja, hogy „a romák társadalmi és gazdasági integrációját célzó intézkedéseket elsősorban területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) és szociális szempontok (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség, stb.) – illetve ezek metszete - alapján kell meghatározni. A diszkrimináció leküzdése és a kulturális fölemelkedés területén azonban van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben jelen legyen a kulturális-etnikai jellegzetességek tisztelete és támogatása."

A Stratégia tehát elsősorban felzárkózási programnak, a társadalmi hátrányok kiegyenlítését célul tűző tervnek tekinthető, alapvetően a romák tekintetében is. A „romapolitika vagy hatékony társadalompolitika” régi dilemmája tekintetében egyértelműen állást foglal a tervezet, azonban nem ad megfelelő választ a roma lakosság összetett társadalmi problémáira. A jelenlegi helyzet okainak elemzése elengedhetetlen a stratégiaalkotáshoz. Vannak hátrányok, melyek a jelenben előforduló diszkrimináció következményei, s vannak valóban szociális jellegűek.

Azonban a szociális hátrányok egy része a múltbeli kirekesztés következménye, azaz származáshoz köthető szociális hátrány. Mindezért álláspontom szerint nem elegendő a jó társadalompolitika a kirekesztés felszámolásához, a diszkrimináció következményeinek megszüntetéséhez. A romagyilkosságok gyűlölet-bűncselekmények voltak, az áldozatoknak nem azért kellett meghalniuk, mert szegények voltak. Szem előtt kell tartani továbbá azt a jelenséget is, hogy az évszázados kirekesztés és a gyakori megaláztatások következtében a roma lakosság egyes – jellemzően elzártan élő – tagjai illetve csoportjai bizalmatlanok, szkeptikusak, a „többséggel”, a többségi intézkedésekkel szemben.

A helyzet megoldásához a jó társadalompolitika mellett valamiféle speciális „romapolitikára” is szükség van. Alapvető kérdés ugyanis, hogy célozhatja-e, még inkább elérheti-e a romákat egy mainstream intézkedés-csomag, ha a többségi társadalom szemléletformálására nem fektet kellő hangsúlyt?

A Stratégia szociálpolitikai, mainstream megközelítése tehát csak akkor lehet hatékony, ha tényleges, beépített garanciák biztosítják, hogy az intézkedések eljussanak a roma lakossághoz is. Ehhez egyrészt adatokra van szükség, mind a tervezés, mind a végrehajtás, mind pedig a monitoring fázisában, másrészt pedig a többségi társadalom körében végzett tervszerű és módszeres szemléletformáló, anti-diszkriminációs intézkedésekre.

(A mainstream intézkedések mellett fragmentumokként jelennek meg az Országos Roma Önkormányzattal kötött megállapodásban kitűzött számszerű célok, amelyek megvalósításának szintén megkerülhetetlen előkérdése az adatkezelés miléntje.)

Az általános intézkedések romákhoz való eljuttatását előre kimunkált, arra alkalmas és az emberi jogi kritériumoknak megfelelő adatkezelési mechanizmusokkal lehet biztosítani és ellenőrizni, ezek jövőbeni kialakításának szükségességére való utalás nem elegendő egy ilyen mélységű és horderejű stratégiai dokumentumban. A 2011-es népszámlálás és a Stratégia elkészítésének időbeni közelsége páratlan lehetőséget kínálhatna a tervezet kidolgozói számára.

Vélhetően azonban a Stratégia készítői azért nem tartották szükségesnek, hogy bevárják a népszámlálási eredményeket, mert a jelenlegi feszült és bizalmatlansággal terhelt társadalmi légkörben kétséges, hogy valós képet kapunk majd a cigány lakosságról, tekintettel hivatalom és a KSH között korábban folyt egyeztetéseken megfogalmazott módszertani aggályokra is.

A mainstream intézkedések romákhoz való eljuttatásának másik előfeltétele, hogy a szolgáltató szervek, a szociális, oktatási, munkaügyi stb. intézményrendszer hangsúlyt helyezzen arra, hogy szolgáltatásaik valóban eljussanak a roma lakossághoz is. Munkám során rendre azt tapasztalom, hogy ezen intézményrendszerek működését gyakorta hatja át az intézményes diszkrimináció. Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gondolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait.

Az intézményi működés e sajátosságai elválaszthatatlanul összefonódnak a többségi társadalom előítéleteivel, a roma lakosságot sújtó hátrányok okozta helyi feszültségekkel. Emellett az intézmények eszköztelensége is kiélezheti az intézményes diszkriminációt. Az emberi tényező kiemelt fontosságú, ha a társadalom kevéssé népszerű, sokak hallgatólagos egyetértésével bűnbaknak tekintett tagjait kell ellátásokban részesíteni.

Átfogó és konzekvens szemléletformálásra, antidiszkriminációs és érzékenyítő képzésekre lenne tehát szükség – a többségi társadalom körében. A stratégia tervezete mindössze két oldalon keresztül, általános jelleggel említi a szemléletformálás szükségességét. E körben jó intézkedés, azonban csupán töredék a média területére esetlegesen kidolgozandó etikai kódex.

Komoly kihívás a sok helyütt kettészakadt társadalom közeledését megoldani, tekintettel arra, hogy olyan távolságok lehetnek romák és nem romák között, ahol nincsenek érintkezési felületek sem, kölcsönös bizalmatlanság és előítéletek jellemzik akár a közvetlen szomszédok kapcsolatát is. Í

gy gyakran nem arról van szó, hogy találkozik-e a többség a kisebbséggel, vagy elkerülik-e egymást. Éppen ezért határozottan és megalkuvás nélkül síkra kell szállni az integráció megvalósítása mellett. E kérdésben a Stratégia nem foglal egyértelműen állást: A felzárkózás-politika elvei között szerepel az integráció elve, mely csak azt rögzíti, hogy az integráció a szükséges feltételek megléte esetén lehet sikeres.

A kisebbségek, a társadalmi pluralizmus értékként kezelése és védelme, társadalmi beágyazottsága a társadalom integritásának és a demokráciának is mérőeszköze. A kisebbségek hatékony védelme az emberi jogok védelmén és a gazdasági szükségszerűségen túl erősíti a társadalmi összetartozást és a demokratikus pluralizmust is. Kérdés tehát, hogy mi

a teendő az integrációhoz szükséges feltételek hiánya esetén?

Ezek megteremtéséhez mielőbbi erőfeszítésekre, kulturálisan kompetens szociális munkások, pedagógusok bevonására van szükség a sajátos helyi viszonyokat szem előtt tartva. Az oktatás területén kiemelt jelentőségű ez a kérdés. Tapasztalataim szerint jellemző, hogy a többségi társadalom tagjai el tudják érni, hogy a fennmaradásukat biztosító tanulólétszámért küzdő iskolák nyílt és burkolt szelekciós eszközökkel elkülönítsék a cigány tanulókat, akikben gyermekeik fejlődésének akadályát látják. Nagy veszélyt rejt magában az, ha a felnövekvő generációk nem ismerik meg egymást kora gyermekkoruktól. Semmiféle rövid távú érdek nem indokolhatja tehát a szegregáció fenntartását.

Aggodalomra ad okot, hogy a közszereplők média-megszólalásai gyakran a célcsoport „nevelésére” fókuszálnak, ahelyett, hogy az integrációhoz szükséges kétirányú folyamat részeként a többség felelősségét is megfogalmaznák. Az önhibára alapozó, érdemességi szemléletet követő kommunikáció éppen az előítéleteket és a társadalomban meglévő bűnbakképzési folyamatokat erősíti.

A társadalmi szemléletformálás fontos eszköze a jó példa. Közszereplők, politikusok elkötelezett befogadó, elfogadó, másságot tiszteletben tartó magatartással és kommunikációval komoly befolyást gyakorolnak a közbeszéd és a közgondolkodás alakulására, a társadalmi mentalitásra. Ezzel kapcsolatban további problémát okoz a Stratégia elnevezése, különösen a tervezet „romastratégiakénti” kommunikációja is, amely azt a téves képzetet keltve, hogy egy külön, „a romák” érdekét szolgáló intézkedéscsomagról van szó, tovább erősítve ezzel a romák „túltámogatásáról” szóló társadalmi mítoszt.

A fragmentált intézkedés-csomagok hibájából okulva előremutató lépés, hogy a tervezet összkormányzati prioritássá teszi a felzárkózás kérdését. Kérdéses azonban, hogy a növekedés-elvű felzárkózás-politika és az általános gazdaságpolitikai helyzet valamint az abból törvényszerűen következő nyílt vagy burkolt megszorító intézkedések hogyan egyeztethetőek össze.

Jó példa erre a közfoglalkoztatási rendszer átalakítása, amely a hivatalomhoz érkező visszajelzések szerint „a munka világába való visszavezetés” helyett csak tovább nehezítette a létfenntartásért folytatott mindennapos küzdelmet, és a közvélemény szemében „kriminalizálta” a közfoglalkoztatásban részt vevőket azáltal, hogy a téma felelőse éppen a belügyi tárca lett.

A téma összkormányzati prioritáskénti kezelését kérdésessé teszi az is, hogy az oktatás kulcsfontosságú területére vonatkozó jogszabály-tervezetek látszólag ugyan hangsúlyt

fektetnek az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód érvényesítésére, valójában azonban a magyar oktatási rendszer szélsőségesen szelektív, szegregáló mechanizmusainak felerősítését célozzák.

Összességében elmondható, hogy a mainstream megközelítés valódi hatékonyságának kiaknázásához szükséges annak adatkezelési szempontból, valamint a társadalmi szemléletformálás terén való megerősítése. A tervezet alapos elemzéseket tartalmaz, és sok, önmagában jó célt rögzít. Ilyenek például a szociális bérlakás-állomány növelése, vagy a helyi szintű gyermekjóléti alapellátások megerősítése. Másutt, például a telepfelszámolás kapcsán nem világos, hogy miben mások a tervezett intézkedések, mint a korábbi elképzelések, programok.

Az önmagukban jó célok azonban a megközelítésmód komplexitása ellenére sem állnak össze egységes egésszé, még kevésbé akkor, ha a roma közösségre várhatóan gyakorolt hatásukat nézzük. Sokszor nem világos a megvalósítás módja sem, így gyakorta úgy tűnik, mintha ez egy alapos, részletes háttér-anyag lenne egy, a későbbiekben készülő stratégiához. A tervezet szóhasználata igen hullámzó, egyes kifejezések használata (pl. „etnikumok”, „kulturális fölemelkedés”) a kulturális kompetencia hiányát tükrözi.

Annak érdekében, hogy a Stratégia ne jusson az elmúlt 15 év intézkedés-csomagjainak sorsára, szükség lenne arra, hogy a társadalom- és gazdaságtudományok képviselőivel közös munkában kerüljön sor a valóban koherens, egymással, és a társadalmi-gazdasági mutatókkal összhangban álló – akár célzott, akár mainstream – intézkedéscsomag kidolgozására. Intő példa e tekintetben a Roma Integráció Évtizede Program, amelyben a magyar stratégia kezdetben igen jó értékelést kapott, annak tényleges hatása tekintetében azonban a későbbiek folyamán Magyarország a leggyengébben teljesítő országok közé került független külső szakértők megítélése szerint.

Budapest, 2011.október 20.

Dr. Kállai Ernő