

András Kováts*

Medzinárodné hodnotenie migrácie Rómov z Maďarska

Minulosť a súčasná situácia

O d druhej polovice deväťdesiatych rokov postupne odchádzajú z krajín strednej a východnej Európy do členských krajín Európskej únie, Kanady a USA Rómovia so zámerom usídlieť sa. V prevažnej väčšine prípadov žiadajú o štatút utečenca, pričom svoje žiadosti odôvodňujú prenasledovaním a diskrimináciou v krajine pôvodu. Medzi prvými krajinami,

** András Kováts; Výskumné centrum pre medzinárodnú migráciu a otázky utečencov, Maďarská akadémia vied*

z ktorých Rómovia odchádzali, sú Česko, Slovensko, Maďarsko, Rumunsko a Bulharsko. Vo veľkom počte odchádzajú do európskych krajín aj Rómovia z Kosova, oni však utekajú pred regionálnymi etnickými čistkami a vojnovými konfliktmi, teda ich situácia sa výrazne líši od situácie vo vyššie spomínaných krajinách.

Rómske obyvateľstvo patrí k v hospodársko-spoločenskej transformácii krajín strednej a východnej Európy k najpostihnutejším. Väčšmi než všetky ostatné spoločenské vrstvy ich zasiahlo prehĺbenie chudoby, zhoršenie zdravotných a demografických ukazovateľov, marginalizácia na trhu práce a postavenie vo vzdelávacom systéme. Možnosť spoločenskej integrácie Rómov ďalej zhoršuje ich diskriminácia zo strany väčšinového spoločenstva, ktorá je sprievodným javom spomínaných aspektov a súvisí s nimi. Vo vládnej politike jednotlivých krajín sa iba sporadicky (ak vôbec) objavujú predstavy, ako zlepšiť situáciu rómskeho obyvateľstva, pričom ani tieto, keďže chýba zodpovedajúca politická vôľa a podpora väčšinového spoločenstva, nie sú príslubom úspechu.

To, že Rómovia očakávajú od emigrácie¹ vyriešenie svojich problémov, nemôžeme v nijakom prípade posudzovať nezávisle od ich spoločenskej a hospodárskej situácie a od ich diskriminácie. V dôsledku nepriaznivého postavenia Rómov na trhu práce znamená pre mnohých z nich získanie štatútu utečenca jedinou možnosť zdržovať sa na území prijímajúcej krajiny: migráciou sa deficity v krajine pôvodu stávajú konvertovateľným spoločenským kapitálom. Hoci rómsky pôvod a s ním súvisiace prenasledovanie a diskriminácia často postačuje na prijatie a získanie medzinárodnej ochrany, treba však počítať aj s tým, že hromadná migrácia Rómov a ich žiadosť o politický azyl vyvoláva v jednotlivých krajinách spoločenské napätia, ktoré majú priamy vplyv aj na diplomatické vzťahy. V uplynulých rokoch sa v krajinách EÚ alebo v zámorí často zavadzala dočasná alebo trvalá vízová povinnosť voči krajinám strednej a východnej Európy. Migrácia Rómov sa pokladá (aj) za faktor, ktorý oneskoruje integračné snaženie krajín stojacich na prahu vstupu do Európskej únie. Tento faktor však nestimuluje k zlepšeniu situácie Rómov, naopak, čoraz častejšie spúšťa mechanizmus hľadania obetných baránkov. Možno pomenovať tých, čo sú zodpovední za vytváranie zlého mena krajiny, za oneskorenie integrácie, čo ďalej zvyšuje napätie medzi väčšinovým spoločenstvom a rómskym obyvateľstvom. Prirodzene, vôbec nie je podružné to, čo skutočne oneskoruje (môže oneskorovať) integráciu: mimoriadne zlá sociálna situácia Rómov, respektíve chýbajúca snaha vlády zmierniť ju, alebo migračný tlak na členské krajiny Únie, ktorý síce nie je, čo sa týka jeho veľkosti, významný, ale – keďže Rómovia nie sú v krajinách EÚ vítanými hosťami – môže spôsobiť vážne vnútropolitické napätia.

Ak rozmyšľame o vstupe do EÚ, rómska migrácia má aj iné súvislosti: v dôsledku liberalizácie trhu práce a slobodného pohybu pracovnej sily sa mohli Rómovia zo strednej a východnej Európy objaviť v súčasných členských krajinách EÚ. Objavenie sa schudobnenej, nekvalifikovanej a lacnej pracovnej sily z Východu mohlo vyvolať v dolných segmentoch západoeurópskeho trhu s pracovnou silou napätia. Hoci tento názor výsledky výskumov migrácie pracovnej sily nedokazujú, možno sa s ním často stretnúť v politických stanoviskách.

Podobne ako z ostatných krajín strednej a východnej Európy aj z Maďarska už Rómovia roky migrujú, a to najmä do Kanady. Hoci emigrácia do Kanady a občasnú uznanie utečeneckého štatútu je už roky trvajúci jav, záujem domácej verejnej mienky a politiky o túto problematiku je pomerne malý. V hodnotení rómskej migrácie nastal zlom vlani v júli, keď skupina Rómov zo Zámolya požiadala o azyl v Štrasburgu. Vycestovanie Rómov zo Zámolya a fakt, že v marci tohto roku bol niektorým z nich udelený azyl, spôsobili veľkú zahranično- a vnútropolitickú búrku. Maďarská vláda dôrazne spochybňuje opodstatnenosť emigrácie a oprávnenosť prisúdenia utečeneckého štatútu, rómske záujmové organizácie a opoziční intelektuáli však rozhodnutie francúzskych orgánov vítajú, lebo podľa ich názoru poukazuje na neudržateľnú situáciu Rómov v Maďarsku. Nevedno ešte, aký vplyv má/bude mať tento prípad na integračné rokovania Maďarska, je však isté, že reakcia vlády (kritika francúzskych úradov, vykreslenie zámolyských Rómov ako zločincov a provokatérov, vytváranie alebo aspoň spomínanie sprisahaneckých teórií) neprispieva k tomu, aby boli sporné otázky v čo najkratšom čase objasnené. Uznanie utečeneckého štatútu Rómov vo Francúzsku môže povzbudiť ďalšie skupiny, aby v krajinách Európskej únie požiadali o azyl. V nasledujúcich mesiacoch sa ukáže, či sú opodstatnené názory, ktoré predpovedajú, že davy Rómov z Maďarska budú hľadať šťastie v niektorej z členských krajín EÚ a tieto krajiny – podobne ako sa to stalo v prípade Rómov z Česka a Slovenska, ktorí žiadali o azyl vo Veľkej Británii, Belgicku a Fínsku – prijímú v snahe zabrániť imigrácii Rómov politické rozhodnutia.

Stanovisko medzinárodných organizácií k rómskej migrácii

Napriek tomu, že migrácia rómskeho obyvateľstva už od polovice deväťdesiatych rokov ovplyvňuje zahraničnú, vnútornú a menšinovú politiku krajín strednej a východnej Európy, oficiálne stanoviská sú k tomuto javu iba ojedinelé. K otázke rómskej migrácie sa nezrodili ani komplexné strategické koncepcie, problém sa vníma buď na úrovni všeobecnej menšinovej a róm-

skej politiky krajín, z ktorých Rómovia pochádzajú, alebo ako prvok migračnej a azylovej politiky prijímajúcich krajín. V zahraničnej politike krajín pôvodu sa vo všeobecnosti zdôrazňujú dve hľadiská. Jedným je zavedenie vízovej povinnosti v krajinách, v ktorých Rómovia žiadajú o politický azyl, druhým je zasa prípadné oneskorenie integrácie do Európskej únie z dôvodu situácie Rómov.

Verejná mienka v Maďarsku prejavuje – najmä odvtedy, čo bol Rómom zo Zámolya udelený azyl vo Francúzsku – zvýšený záujem o migráciu Rómov. Vo vnútropolitickej debate sa najčastejšie spomína v súvislosti so všeobecnou situáciou Rómov a úsilím vlády zlepšiť ju, vstup do Európskej únie je iba druhotným hľadiskom. Verejnosť Rómov za migráciu často odsudzuje, a to aj vo všeobecnej, aj konkrétnej rovine. Diskusie hovoria na jednej strane o tom, či je opustenie krajiny skutočne odôvodnené, či sú súčasné kroky vlády schopné účinne riešiť problémy Rómov v Maďarsku, na druhej strane zasa o tom, či emigranti ovplyvňujú medzinárodné hodnotenie krajiny a akú úlohu zohrávajú pri jeho formovaní. Ďalej budem analyzovať stanoviská Európskej únie a iných medzivládnych organizácií k všeobecnej situácii maďarských Rómov a k ich migrácii, pričom vychádzam z oficiálnych dokumentov. Pri ich analýze som sa snažil zdôrazniť stanoviská súvisiace s integráciou.

Komisia Európskej únie

Výročné správy o krajinách, ktoré vydáva Komisia EÚ od spustenia integračného procesu, sledujú situáciu rómskeho obyvateľstva v Maďarsku. V súvislosti s integračnými požiadavkami sú smerodajné kodanské kritériá, ktoré ustanovujú, že podmienkou členstva v Únii je, aby „...v kandidátskych krajinách fungovali inštitúcie zaručujúce demokraciu, právny štát, ľudské práva, ako aj uznanie a ochranu menšín.“² Druhou podmienkou integrácie je ratifikácia *Rámcovej dohody o ochrane národnostných menšín kandidátskymi krajinami*, ktorú Maďarsko splnilo v roku 1995.³

Prvý dokument hodnotiaci situáciu maďarských Rómov je *Agenda 2000*, ktorá sa zrodila ako hodnotenie žiadosti o vstup do EÚ a Komisia ich zverejnila pri otvorení integračných kapitol.⁴ Správa nevidí v súvislosti so situáciou menšín a uplatňovaním menšinových práv väčšie problémy, predsa však upozorňuje na niekoľko nedostatkov.

Nie je vyriešená otázka parlamentného zastúpenia maďarských menšín vrátane rómskej.⁵ Dokument sa odvoláva na správu vlády z roku 1997 a tvrdí, že Rómovia sú pravidelne vydávaní napospas útokom a diskriminácii

a že táto situácia sa bude v nasledujúcich rokoch zrejme zhoršovať. Správa ďalej uvádza, že platný maďarský právny poriadok neumožňuje účinne predchádzať etnickým konfliktom, ktoré doliehajú na Rómov.

Hodnotenie Komisie sa venuje aj nerovnosti šancí Rómov a príslušníkov väčšinového spoločenstva, pričom ukazovatele rómskeho obyvateľstva sú výrazne horšie v oblasti vzdelania, zamestnanosti a priemernej dĺžky života.⁶ Spomínajú sa aj naštartované a plánované vládne opatrenia, ktoré Komisia hodnotí ako pokrok.

Správa z roku 1998 uvádza, že vláda prijala v júli 1997 komplexný akčný plán, ktorého cieľom je strednodobé zlepšenie situácie Rómov v týchto oblastiach: vzdelávanie, zamestnanie, poľnohospodárstvo, sociálne otázky, zdravotníctvo a bývanie. Pozitívom programu je, že tvorí základ diskusie medzi vládou, Rómami a ostatnými členmi spoločnosti, avšak centrálny rozpočet iba v obmedzenej miere poskytuje zdroje na jeho realizáciu. Podľa všeobecných hodnotení Maďarsko splňa kodanské kritériá, napriek tomu však treba venovať zvýšenú pozornosť zlepšeniu situácie Rómov.

V roku 1999 sa podľa správy Komisie situácia Rómov nezmenila. Komisia považuje situáciu Rómov v oblasti vzdelávania, zamestnanosti, prístupu k službám verejných inštitúcií, ako aj zdravotníctva a bývania v dôsledku každodenných predsudkov a diskriminácie za podstatne horšiu, než je situácia maďarského obyvateľstva. Správa osobitne spomína stanovisko ombudsmana pre menšiny, podľa ktorého sú Rómovia na trhu práce diskriminovaní. Ako pozitívum sa uvádza, že sa zrodil strednodobý rómsky akčný plán, ako aj to, že sa zdvojnásobením počtu rómskych menšinových samospráv posilnila prítomnosť Rómov vo verejnom živote. Napriek týmto zmenám zostala situácia Rómov naďalej veľmi ťažká. Okrem realizácie strednodobého akčného programu treba venovať osobitnú pozornosť zvládnutiu predsudkov voči Rómom a prekonaniu diskriminácie Rómov vo verejných inštitúciách.

Podľa všeobecného hodnotenia krajina naďalej splňa kodanské kritériá, Komisia však zdôrazňuje, že vláda musí na realizáciu strednodobého rómskeho programu zabezpečiť aj zodpovedajúce rozpočtové zdroje.

Správa z roku 2000 oceňuje spustenie strednodobého akčného programu, ako aj to, že vláda na tento cieľ vyčlenila spolu 19 miliónov EURO.⁷ Dodáva, že konkrétne výsledky možno očakávať iba dlhodobo a dovtedy zostane situácia rómskeho obyvateľstva naďalej ťažká. Správa uvádza aj nižší priemerný vek Rómov, zlé ukazovatele vzdelanosti (mimoriadne málo Rómov, iba 0,24 %, má vysokoškolské vzdelanie), ako aj diskrimináciu vo všetkých oblastiach života. Zdôrazňuje neopodstatnene vysoký podiel rómskych detí v pomocných školách a v súvislosti s tým ako pozitívum hodnotí vyme-

novanie ombudsmana pre vzdelanie, ktorý by sa mal touto problematikou zaoberať.

Podľa všeobecného hodnotenia Maďarsko naďalej spĺňa kodanské kritériá a v súlade s prioritami krátkodobého integračného partnerstva začalo realizovať strednodobý rómsky akčný program. Správa zároveň zdôrazňuje, že v záujme dosiahnutia rukolapných cieľov je potrebné program priebežne realizovať.

Okrem ročných výročných správ zverejnila Európska komisia začiatkom tohto roka komplexné hodnotenie⁸, ktoré skúma situáciu Rómov v Bulharsku, Česku, Maďarsku, Rumunsku a na Slovensku. V kapitole o Maďarsku sa opäť uvádza kritika, ktorá je už známa zo správ o krajine. Spomínajú sa rasistické útoky proti Rómom, voči ktorým úrady nepostupujú s potrebnou razanciou, dokonca niekedy sú ich aktérmi. Pripomínajú sa aj parlamentné prejavy namierené proti iným národnostiam. V oblasti školstva hodnotí pomocné školy ako inštitúcie zamerané na segregáciu Rómov. Hovorí sa v nej aj o diskriminácii v oblasti zamestnanosti, na ktorej aktívne participujú pracovné centrá a inzertné fóra. Správa konštatuje, že takmer tretina rómskej populácie v Maďarsku žije separovane, akoby v gete, na čom má veľký podiel vysťahovanie, organizované samosprávami, a bytová politika plná predsudkov. Ostrá kritika sa však netýka strednodobého rómskeho akčného programu, ktorý sa hodnotí pozitívne. Podľa správy je reprezentácia menšinových záujmov aj napriek existencii samospráv nedostatočná, rovnako je nedostatočná aj praktická aplikácia protidiskriminačných noriem. Podľa štúdie chýba komplexný antidiskriminačný zákon, ktorý by bolo potrebné vytvoriť a aplikovať ho v praxi.

Migrácia Rómov sa v správe o krajine, ktorú vypracovala Komisia, a v iných dokumentoch nespomína. Správy vždy upozorňujú na ťažkú situáciu Rómov a vyzývajú vlády urobiť konkrétne kroky. Žiadosti Rómov o azyl v zahraničí by sa pravdepodobne iba ťažko dali zodpovedne hodnotiť na úrovni hodnotenia krajiny. Členské krajiny EÚ uspokojia iba veľmi málo stredo- a východoeurópskych žiadateľov o azyl, väčšinu Rómov považujú za hospodárskych migrantov. Udelenie azylu alebo odmietnutie žiadosti je však vnútornou záležitosťou členských krajín EÚ, jednotné azylové právo zatiaľ ešte nie je súčasťou *acquis communautaire*. Napriek tomu migrácia rómskeho obyvateľstva významne ovplyvňuje hodnotenie krajín, z ktorých Rómovia pochádzajú. Strach obyvateľstva z migrácie vplýva na oneskorenie rozširovania Únie a politickú podporu derogačných úsilí.⁹ Je však pravdepodobné, že nevyriešenie situácie Rómov nebude mať priamy vplyv na spomalenie integračných rokovaní. Napriek tomu, že Komisia Maďarsko už roky kritizuje, autori správ o krajine sú si vedo-

mí, že situácia sa nemôže zlepšiť zo dňa na deň a že bez zodpovedajúcej podpory v rozpočte nie je možné strategické programy zrealizovať. Prehnané zdôrazňovanie problémov Rómov môže ľahko spustiť mechanizmus hľadania obetného baránka. Verejná mienka a – ako sme videli v prípade Rómov zo Zámolya – aj vláda môže za kritiku krajiny, respektíve za oneskorenie integrácie obviňovať Rómov.¹⁰

Iné vládne organizácie

Maďarsko sa v roku 1995 pripojilo k *Rámcovej dohode Rady Európy o ochrane národnostných menšín*, ktorú v roku 1999 potvrdil parlament zákonom.¹¹ Obsahom Rámcovej dohody sú dobrovoľné povinnosti, vzťahujúce sa na menšinu – teda aj na Rómov – o ktorých je každá vláda povinná podať správu Rade. Posledná takáto správa sa zrodila vo februári 1999 a podrobný komentár k nej vypracovala *Nadácia pre rómske občianske práva (Roma Polgárjogi Alapítvány)*.¹² Správa a komentár sa venujú problémom, ktoré sú už známe z materiálov Komisie EÚ, pričom rómsku migráciu nespomínajú.

V lete 1999 Komisia proti európskemu rasizmu a intolerancii (ďalej ECRI), ktorá pôsobí pri Rade Európy, zverejnila svoju druhú správu o Maďarsku.¹³ V kapitole *Otázky, ktoré vyvolávajú mimoriadne obavy* sa venuje situácii Rómov. Zo správy vyplýva, že znepokojenie vyvolávajú dve oblasti – školstvo a zamestnanosť. ECRI sa domnieva, že v Maďarsku sa v súčasnosti neuplatňuje právo na rovnaký prístup ku vzdelaniu a aj v oblasti zamestnanosti sú Rómovia diskriminovaní. Správa navrhuje problémy riešiť sčasti účinnejším uplatnením existujúcich právnych noriem, sčasti zasa vyzýva k urýchlenej príprave protidiskriminačného zákona.

Na jeseň roku 2000 sa konalo v Budapešti desiate stretnutie skupiny odborníkov venujúcich sa rómskym otázkam pri Rade Európy. Skupina sleduje rómsku migráciu a pravidelne o nej konzultuje s inými medzinárodnými organizáciami. Počas budapeštianskeho rokovania si vypočula správy o situácii Rómov, pričom sa hovorilo aj o migrácii. Predseda skupiny považoval „za neprijateľné, aby obyvatelia demokratickej krajiny boli nútení hľadať politický azyl v iných krajinách“.¹⁴

Na stretnutí *Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe* (OBSE) v októbri roku 2000 sa sformuloval názor, že najviac rómskych utečencov je z tých krajín, ktoré dostávajú od Európskej únie najvyššiu finančnú podporu. Rómske organizácie, ktoré sa na stretnutí zúčastnili, navrhli, aby financovanie bolo pozastavené dovtedy, kým sa nepreskúma, či boli zdroje využité

v súlade so svojím určením. Účastníci navrhli spoločné stretnutie OBSE, Európskej komisie, Rady Európy a rómskych organizácií, ktoré by malo preskúmať využitie zdrojov a jeho vplyv na rómsku migráciu.¹⁵

Na jar 2000 OBSE zverejnila správu o situácii rómskeho obyvateľstva v členských krajinách, v ktorej sa migrácia Rómov spomína iba v jednej súvislosti. Organizácia kritizuje britské médiá za predsudky, s ktorými pristupovali k rómskym žiadateľom o azyl z Česka a Slovenska. Všeobecne konštatuje, že tento jav sa vyskytuje aj v iných prijímajúcich krajinách.¹⁶ Správa v súvislosti s migráciou Rómov nespomína Maďarsko, ktoré však – ako jedna z krajín s najpočetnejším rómskym obyvateľstvom – často figuruje pri analýze problémov týkajúcich sa vzdelania, zamestnania, zdravotníctva a bytovej problematiky, ako aj pri opise rasistických prejavov.

Vo februári 2000 zverejnila svoju správu *Hospodárska a sociálna rada OSN* (UNESCO), ktorá sa zaoberá situáciou Rómov v Česku, Rumunsku a Maďarsku.¹⁷ Správa vychádza z údajov zhromaždených v septembri roku 1999 a v mnohých aspektoch kritizuje Maďarsko. Okrem vládnych zdrojov vo veľkej miere vychádza aj z údajov zverejnených občianskymi organizáciami. Správa hovorí o latentnom inštitucionálnom rasizme voči Rómom, ktorý sa však v každodennej praxi ťažko dokazuje. Ako výnimočný prípad spomína prípad Rómov zo Zámolya, kedy sa jednoznačne dokázalo protiprávne konanie miestnej samosprávy. Dokument okrem už spomínaných nedostatkov zdôrazňuje aj diskrimináciu Rómov zo strany orgánov činných v trestnom konaní a orgánov spravodlivosti. Správa obšírne analyzuje úsilie vlády zamerané na zlepšenie situácie Rómov, pričom sa opiera o kritiku občianskych organizácií. Vláde navrhuje opatrenia v štyroch bodoch: vyzýva k účinnejšiemu postupu súdov voči osobám a inštitúciám, ktoré sa dopustili rasistického trestného činu, navrhuje prijatie komplexného protidiskriminačného zákona, podporuje programy, ktoré napomôžu zrušiť školskú segregáciu, ako aj spustenie regionálnych programov, ktoré pomôžu Rómom začleniť sa do spoločnosti.

Migráciou Rómov zo strednej a východnej Európy sa v minulom roku začal zaoberať aj *Úrad vysokého komisára Spojených národov pre utečencov* (UNHCR). Úrad v predchádzajúcich rokoch sledoval situáciu Rómov v Kosove, ďalej prístup k nim v krajinách, v ktorých žiadali o azyl, ako aj v Macedónsku a krajinách bývalej Juhoslávie. UNHCR viackrát zaujal stanovisko voči diskriminácii kosovských Rómov, vyzval miestne a medzinárodné spoločenstvá a prijímajúce krajiny, aby ukončili diskrimináciu a prenasledovanie Rómov. V stanovisku z augusta roku 2000 UNHCR spomenul okrem kosovských Rómov aj Rómov utekajúcich z krajín strednej a východnej Európy: „Aj keď iba málo Rómov odchádzajúcich z krajín strednej a východnej Euró-

py dostane v ostatných európskych krajinách utečenecký štatút, v mnohých žiadostiach o azyl možno nájsť poukazy na diskrimináciu a zneužívanie, ktoré v kombinácii s nedostatkom efektívnej právnej nápravy môžu byť základom strachu v zmysle, v akom to v roku 1951 stanovil 1. odsek Ženevskej konvencie.¹⁸

V októbri 2000 UNHCR zverejnil podrobnú analýzu o situácii rómskych žiadateľov o azyl.¹⁹ Analýza tvrdí, že napriek očividne nepriaznivej situácii Rómov nie je odôvodnené automaticky prisúdiť utečencom z krajín strednej a východnej Európy azyl, pri individuálnom posúdení žiadostí je možné určiť, či ide o diskrimináciu takého stupňa, že sa môže považovať za prenasledovanie, resp. že diskriminácie v rôznych oblastiach života vyvolávajú situáciu, ktorá už naplňa obsah pojmu prenasledovanie.²⁰

Ako vidieť, medzivládne organizácie sa kriticky vyjadrovali o situácii Rómov v krajinách strednej a východnej Európy, teda aj v Maďarsku. Napriek rozdielom v štylistike a akcentoch sú názory vždy podobné. Rómovia sú vážne diskriminovaní v mnohých oblastiach každodenného života, vo vzdelávaní, na trhu práce, v zdravotníctve a bytovej otázke, ako aj zo strany orgánov činných v trestnom konaní a orgánov spravodlivosti. Doterajšie úsilie vlády – hoci si zaslúžia úctu – nie sú na vyriešenie problémov postačujúce. Migrácia Rómov – hoci tento jav jednoznačne súvisí s ich spoločenskou situáciou – nezaujíma pri hodnotení ich situácie ústredné miesto. Je však nesporné, a dokazujú to aj analyzované dokumenty, že v uplynulých rokoch sa medzinárodné organizácie v porovnaní s minulosťou podstatne viac zaoberali otázkou rómskej migrácie. Väčšina vyššie citovaných štúdií, správ a politických stanovísk sa zrodila v minulom roku. Napriek tomu, že niektoré európske krajiny a Kanada sa priamou zmenou azylového a prisťahovaleckého systému, ako aj realizáciou krátkodobých projektov snažia ovplyvniť rómsku migráciu, ktorú verejná mienka a vlády pokladajú za nežiaducu, jav si však predsa len zasluhuje pozornosť, lebo v krajinách pripravujúcich sa na vstup do Európskej únie sa najviac upriamuje zrak na situáciu Rómov. Importu sociálnych problémov a etnických konfliktov možno predísť iba komplexným a dlhodobým zlepšením situácie Rómov, na čo je potrebný vážny záujem zo strany Európskej únie, ako aj zo strany kandidátskych krajín.

Záver

Azylová migrácia maďarských Rómov je politicky mimoriadne citlivá otázka, každá informácia sa súčasne označuje za politické stanovisko a hodnotiaci súd, preto medzi politikmi nepanuje zhoda ani o konkrét-

nych číslach, ani o úspechoch a neúspechoch, ani o tom, či je emigrácia opodstatnená alebo nie, ani o osude emigrantov, či tých, čo sa na emigráciu pripravujú.

Napriek tomu je účelné sformulovať niekoľko myšlienok, ktoré môžu byť pomôckou k interpretácii horeuvedených javov:

- Maďarsko nie je v súvislosti s migráciou Rómov ani v lepšej, ani v horšej situácii než jeho susedia. Napriek snahám vládnych orgánov výrazne rastie počet emigrujúcich Rómov a tých, čo sa emigrovať chystajú. Z osobitostí fungovania migračných sietí možno vyvodiť, že proces sa ani v blízkej budúcnosti nespomalí.
- Očividný, ale krátkodobý výsledok môže priniesť iba drastická zmena pri prijímaní cudzincov a v azylovej politike prijímajúcich krajín, no aj v tomto prípade treba počítať s tým, že narušený migračný systém sa v krátkom čase „upraví“ a prispôsobí sa zmeneným podmienkam. Buď si nájde inú cieľovú krajinu, alebo sa zmení spôsob pricestovania.
- Pri vstupe Maďarska do Európskej únie zohráva hodnotenie situácie Rómov kľúčovú úlohu. Komisia zatiaľ síce oficiálne nehovorila o migrácii Rómov, Európska únia však udalosti pozorne sleduje, pričom privysoká migračná hrozba môže nepriaznivo ovplyvniť reakcie členských krajín. ■

Poznámky:

1. Pojmy „emigrácia a imigrácia“ používame v štúdiu vo všeobecnejšom zmysle, nie v zmysle právnej kategórie na opustenie a pricestovanie do krajiny.
2. Citát: Brabam et Brabam, 2000, p. 107.
3. Parlament uzákonil uznesením č. 81/1995 (6. júla).
4. Commission Opinion, 1997.
5. Napriek tomu, že protiústavnosť tohto stavu vyrieklo už v roku 1991 uznesenie Ústavného súdu MR, tento problém nie je dodnes vyriešený.
6. Počet nezamestnaných je medzi Rómmi štvor- až päťnásobne vyšší než celoštátny priemer a dĺžka života je zasa o desať rokov kratšia než u nerómskeho obyvateľstva.
7. Táto suma predstavuje tých 4,8 (neskôr 7,2) miliárd forintov, ktorými vo vlaňajších ilačových vyhláseniach vládni úradníci dokazovali, že vláda robí všetko v záujme zlepšenia situácie Rómov.
8. Viď: European Commission, 2001.
9. K tejto téme viď: Brabam et Brabam, 2000, pp. 102-104.
10. Na základe rozhovoru so spolupracovníkom maďarskej delegácie v Komisii EÚ Ronom Korverom.
11. Zákon Komisie Rady Európy o ochrane národných menšín č. XXXIV z roku 1999, o vyhlásení Rámcovej dohody prijatej 1. februára 1995 v Štrasburgu.
12. Viď: Hell – Horváth, 2000.
13. Viď: ECRI, 1999.

14. Vid: Meeting Report, 2001, p. 26
15. Prameň: Meeting Report, 2001, pp. 3-4
16. Vid: OSCE, 2000, pp. 48-49.
17. UNESCO, 2000.
18. UNHCR, 2000 (a), p. 3.
19. UNHCR, 2000 (b).
20. Takúto interpretáciu odôvodneného strachu z prenasledovania ponúka Príručka o uplatnení Ženevskej konvencie, konkrétne jeho 53. a 54. paragraf. Porovnaj Príručka, 1998, s. 12.

Použitá literatúra:

- (1998) Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. <http://mfa.gov.hu/euint/keydoc2B1.html>.
- (1999) Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. <http://mfa.gov.hu/euint/keydoc3.html>.
- (2000) Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. http://mfa.gov.hu/euanyag/bu_en.html.
- Braham, Mark – Braham, Matthew: Romany Migrations and EU Enlargement. In: Cambridge Review of International Affairs, vol. XIII/2, Spring/Summer 2000. pp. 97-116.
- Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union (Agenda 2000), 1997. <http://www.mfa.gov.hu/dok/www/agenda.htm>.
- ECRI – Komisia proti európskemu rasizmu a intolerancii: Druhá správa o Maďarsku. CRI (2000) 5, Štrasburg 21. marec 2000.
- European Commission Directorate-General Enlargement: The Situation of the Roma Minority in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia: An Overview. PL D(2001), Brussels, 28 February 2001.
- Hell István – Horváth Aladár: Komentár k vládnym správam. In: Polgárjogi Füzetek, I. ročník, 2000, č.1, s. 54-61.
- Meeting Report of the Specialist Group on Roma/Gypsies (MG-S-ROM) Tenth meeting. MG-S-ROM (2000) 20, Strasbourg, 8 January 2001.
- OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe. High Commissioner on National Minorities: Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area. The Hague, 10 March 2000.
- UNESCO – United Nations Economic and Social Council: Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Racial Discrimination. E/CN.4/2000/16/Add.1, 7 February 2000.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees: Statement to the 57th Session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Thematic Discussion on Roma. 15 August 2000(a).
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees: Roma Asylum Seekers, Refugees and Internally Displaced. Geneva, October 2000(b).

Summary:

András Kováts: *The International Evaluation of the Romany Migration from Hungary*

1. Background and the current situation

Since the second half of the ninety's Romany people emigrate from countries of the Central and Eastern Europe into member states of the European Union, Canada and the USA with the view of settlement. Among the first countries, where Roma emigrated from, are the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Romania and Bulgaria. They leave in a large number also from Kosovo, but this situation differs from the above-mentioned situation because of regional ethnic cleansing and war conflicts.

The Romany population belongs to losers of the social-economic transformation of Central and Eastern European countries. They were, more than other social groups, affected with the deepening of poverty, aggravation of health and demographic indicators, displacement from the employment market and the educational system. The possibility of social integration is further aggravated by the discrimination from the side of the major population.

We cannot regard the fact that Roma expect from the emigration improving of their living conditions, independently from their social and economic situation and their discrimination. The acquirement of a refugee statute as a result of the unfavorable situation of Roma on the employment market is for many of them the only way to reside on the territory of the receiving country. The mass migration of Roma and their applications for political asylum evoke in particular countries social tensions, which have a direct impact on diplomatic relations. The Romany migration is also considered as a factor, which hinders integration efforts of candidate countries into the European Union.

Alike in other countries, Roma also emigrate from Hungary, namely to Canada. Although the emigration to Canada is a phenomenon existing for years, the interest of the domestic public opinion to solve the Romany problem is relatively little. The change in people's way of thinking happened last year in July, when a Romany group from Zámoly applied for political asylum in Strasbourg. The fact that in March this year some of them were granted political asylums caused a big political commotion. The Hungarian government strongly challenged the justness of the Romany emigration and the justness of the granted political asylums. Romany interest organisations and the intellectual opposition, however, welcomed the decision of French authorities. We'll see in next months, if the opinion is justified that a large

number of Roma from Hungary will apply for political asylum in some of the EU member states and that these countries will pass political decisions to avoid Romany migration alike in the case of Roma from the Czech and Slovak Republic that applied for political asylum in Great Britain, Belgium and Finland.

2. The standpoint of international organisations to the Romany migration

Despite the fact that the migration of the Romany population influences the foreign, domestic and minority policy of Central and Eastern European countries already since the middle of ninety's, official standpoints to this phenomenon are sporadic. In the foreign policy of states of origin are in general these two aspects emphasized: the initiation of the visa obligation in countries where Roma applied for political asylum and a possible delay in the integration process into the European Union as a consequence of the situation of Roma. Since the Zámoly case the public opinion in Hungary shows a growing interest in Romany migration. The public denounces Roma very often on a general and concrete level.

2. 1. The European Commission

The first document evaluating the situation of Hungarian Roma is Agenda 2000. The report doesn't see bigger problems in connection with the minority situation and the exercising of minority rights. However it directs attention to some shortcomings.

The question of parliamentary representation of Hungarian minorities, including the Roma, is not solved. The document appeals to the report of the government from the year 1997 and claims that Roma are regularly victims of aggression and discrimination and that this situation will even get worse in next years.

Annual Reports issued by the European Commission observe the situation of the Romany population in Hungary.

The Report from the year 1998 states that the government passed in July 1997 a complex action plan, which has as a goal to improve the situation of Roma in these spheres: education, employment, agriculture, social issues, health matters and habitation. The strength of this program is that it creates the basis for discussion among the government, Roma and other members of the society. The Report considers education as the most important problem. According to the Report's evaluation Hungary fulfils the Copenhagen criteria.

According to the Report of the Commission from 1999 the situation of Roma didn't change. The Commission considers the situation of Roma in the fields of education, employment, access to services of the state administration as well as in the fields of health matters and habitation as considerably worse than the situation of the Non-Roma majority as a result of prejudice and discrimination. The Report specially mentions the standpoint of the ombudsman for minorities who states that the Roma are discriminated on the employment market. Romany Action Plan and the doubling of the number of Roma in minority self-governments are strengthening the presence of Roma in the public life. This is considered a significant strength. Despite this fact the situation of Roma remained henceforth very oppressive. According to Report's evaluation Hungary fulfils the Copenhagen criteria. However, the Commission emphasizes that the government has to guarantee equivalent budgetary financial means for the Romany Action Plan.

Commission's Report from 2000 appreciates the initiation of the Action Plan, especially the fact that the government guaranteed nineteen millions EURO. It also stresses the unfounded large number of Romany children in special schools. In this connection the Commission appreciates the appointment of the Ombudsman for Education who should concern with this issue.

Apart from Annual Reports the Commission published at the beginning of this year a complex evaluation, which investigates the situation of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and the Slovak Republic. In the chapter about Hungary we can find again the criticism known from Reports: Racial attacks against Roma, which are not handled by the authorities with a necessary resolution, parliamentary speeches against minorities, special schools evaluated as institutions for segregation of Roma. However, this criticism doesn't concern the Romany Action Plan. Despite the existence of self-governments, the representations of minority interests as well as the practical application of anti-discrimination norms are considered, according to the Report, insufficient. According to the study, a complex anti-discrimination law lacks.

2.2. Other governmental institutions

Commission against European Racism and Intolerance (ECRI) published in summer 1999 its second Report about Hungary. From the Report follows that two fields invoke fear: education and employment. ECRI presumes that Roma have no equal right of access to education and employment market.

The tenth meeting of the Group of Experts at the Council of Europe dealing with Romany issues took place in Budapest in autumn 2000. The Group is observing the Romany migration and regularly consults this problem with another international organisations.

On the meeting of the OSCE the opinion was formulated that the largest number of refugees among Roma comes from countries, which receive the highest financial support from the European Union. Romany organisations, which took part in this meeting, proposed that the financing should be suspended until an investigation of spent financial means. The participants proposed a common meeting of the OSCE, European Commission, Council of Europe and Romany organisations, which should investigate the appropriate application of sources and its influence on the Romany migration.

UNESCO published in February 2000 its report about the situation of Roma in the Czech Republic, Romania and Hungary. The report criticises Hungary in many aspects. Besides the governmental sources, the report also considers data published by civil organisations.

Last year also UNHCR became involved in the migration of Roma from the Central and Eastern Europe. The organisation observed the situation of Roma in Kosovo. The organisation mentioned in its standpoint also Roma from Central and Eastern Europe.

As we see, intergovernmental organisations criticise the situation of Roma in Central and Eastern Europe, thus in Hungary. Roma are seriously discriminated in many spheres of everyday life: employment, education, health matters and habitation. Actual efforts of the government are not sufficient enough to solve the problem. It is indisputable that international organisations are, in comparison with the past, more concerned with the question of Romany migration.*

* *summary: Martin Pangrác*