

**MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

DR. NAGY ANDREA

**DISZKRIMINÁCIÓ ÉS KISEBBSÉGVÉDELEM
AZ EURÓPAI UNIÓBAN
(ROMÁK/CIGÁNYOK AZ UNIÓBAN)**

(PhD értekezés)

**Deák Ferenc Állam- És Jogtudományi
Doktori iskola**

A doktori Iskola vezetője: Dr. Habil. Bragyova András

Tudományos vezető: Dr. Habil. Bragyova András

**MISKOLC
2007.**

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	6
I. A romák/cigányok története az európai kontinensen.....	12
1.1. A romák eredete	12
1.2. A romákra/cigányokra vonatkozó jogi szabályozás történeti áttekintése	16
1.3. Romák/ cigányok Magyarországon	19
II. A diszkrimináció fogalma, fajtái, elméleti alapjai.....	26
2.1. Az előítéletek szerepe a diszkrimináció alakulásában.....	37
2.2. Az antidiszkriminációs jogalkotás indokolhatósága.....	42
2.2.1. A diszkrimináció elleni jogalkotásra/jogalkalmazásra vonatkozó elméletek....	49
2.3. A pozitív diszkrimináció fogalma, kialakulása	52
2.3.1. Az amerikai modell bemutatása.....	58
2.3.1.1. „Színvak politika” időszaka	58
2.3.1.2. A pozitív intézkedések ideje	61
2.3.1.3. A kvóták időszaka	63
2.3.2. A pozitív diszkrimináció indokolhatósága az elméletek tükrében	67
2.4. A diszkrimináció/pozitív diszkrimináció gyakorlata Európában	69
2.4.1. A magyar szabályozás bemutatása.....	73
2.4.2. A diszkrimináció/pozitív diszkrimináció fogalma a nemzetközi jogi dokumentumokban.....	77
2.5. Emberi jogok az Európai Unióban	82
2.5.1. A diszkrimináció fogalmának kialakulása, tartalmi bővülése az EGK-ban, illetve az Európai Unióban	89
2.5.2. A faji direktíva részletes bemutatása.....	95
III. Kisebbségvédelem az Európai Unióban	104
3.1. A kisebbségek fogalomalkotási problémái a diszkriminációra is tekintettel	104
3.2. Az alapvető kisebbségi jogok tartalma	111
3.3. A kisebbség fogalmának megalkotására tett nemzetközi kísérletek	115
3.3.1. Nemzetek Szövetsége és a kisebbségvédelem.....	115
3.3.2. Az ENSZ kisebbségekkel kapcsolatos tevékenysége	117
3.3.3. Az Európa Tanács kisebbségeket érintő dokumentumainak bemutatása.....	123
3.3.3.1. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája.....	126
3.3.3.2. Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye.....	128

3.3.3.3. A Parlamenti Közgyűlés 1201. sz. ajánlása.....	129
3.3.4. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és a kisebbségek védelme.....	131
3.4. A kisebbségek az Európai Unióban.....	137
3.4.1. A kisebbségekre vonatkozó jogi környezet az Unió egyes tagállamaiban....	139
3.4.2. A kisebbségekre vonatkozó szabályozás Magyarországon.....	149
3.4.3. Kisebbségvédelem az Európai Unión belül.....	167
3.4.3.1. Kisebbségi jogok a közösségi jogban.....	174
3.4.3.2. A kisebbségvédelem közvetett lehetőségei	177
3.4.4. Kisebbségek védelme az Unió külpolitikájában.....	183
IV. Romák Európában, a velük kapcsolatos szabályozás szükségessége	186
4.1. A tagállamok romákkal/cigányokkal kapcsolatos szabályozása	186
4.1.1. A romák/cigányok, mint etnikai kisebbség	188
4.1.2. A romák/cigányok jogi státusza az egyes tagállamokban.....	195
4.2. Romák/cigányok az Európai Unióban	207
4.2.1. Romákkal foglalkozó közösségi dokumentumok, programok	211
Összegzés.....	226
Magyar Összefoglaló.....	231
Idegen nyelvű összefoglaló.....	233
Irodalomjegyzék.....	236

**Dr. Loss Sándor emlékére, köszönettel az ötletért
és a bátorságért!**

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Tisztelettel köszönöm témavezetőmnek Dr. Habil. Bragyova Andrásnak, hogy mindig időt tudott rám szakítani, és beszélgetéseink alkalmával olyan sok ötletet adott, hogy milyen irányba vigyem a dolgozatom fonalát.

Köszönöm a családomnak a toleranciát, amiért a rájuk fordítandó időmet a dolgozat írásával tölthettem.

Mottó:”...kíváncsi, hogy a Másikat ne közössége megtestesítőjeként ítéljük meg, hanem mint kontingens, véletlen személyt, s hogy önmagunkat is kontingens embernek tekintsük. Ha ezt tesszük, akkor saját, esetleg szorosabb közösségi ethoszunk nem lesz a tisztesség általános mércéje, csak éppen a mi szabadon választott erkölcsünk letéteményese.”¹

Bevezetés

A Nyíregyházi Főiskolán kértek fel, hogy vegyek részt egy romológiai programban és a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogi oktatási anyagot állítsam össze. Ekkor kezdtem el foglalkozni a romák helyzetével, a rájuk vonatkozó jogi szabályokkal. A téma egyre jobban kezdett érdekelni, mert rádöbbsentem az anyaggyűjtés során, hogy régóta jelen vannak az európai társadalmakban, de a többségi társadalmakhoz való viszonyuk szinte változatlan maradt ez idő alatt. Annak ellenére változatlan a helyzet, hogy már igen korán, a megjelenésük után 5-10 évvel jogszabályok is születnek, melyek a jelenlétükkel felmerülő problémákat valamilyen módon meg kívánták oldani. Az a kérdés, hogy a fennálló „rend”, a többségi társadalom miért nem tudja, vagy nem akarja befogadni a többségtől eltérő értékrendű csoportokat, mindig is érdekelt. Az egyetemen foglalkoztam a zsidó joggal, az antiszemitizmussal, a szakdolgozatomban, pedig a keresztényüldözést vizsgáltam római jogi szempontból és arra kerestem a választ, miért pont ezt a vallást nem tudta elfogadni az amúgy „toleráns” Római Birodalom.

A szakirodalomból megállapítható, hogy a romákkal kapcsolatban leginkább történeti, illetve szociológiai művek születtek, míg kifejezetten a jogi háttér megvilágítására sokkal kevesebben vállalkoznak. Természetesen a jogi szabályozás bemutatása elképzelhetetlen történeti illetve szociológiai kategóriák figyelembevétele nélkül. A dolgozatomban célja egyrészt, hogy a romákkal kapcsolatban felmerülő társadalmi kérdéseket jogi szempontból megvizsgáljam, másrészt hogy rámutassak arra, hogy a romák olyan speciális csoportot alkotnak az Unión belül, mellyel ennek a nemzetközi szervezetnek mindenképpen szükséges foglalkoznia és a helyzetükből adódó problémákat, sajátosságuk figyelembevételével nemzetközi szinten is meg kell válaszolnia.

¹ Heller Ágnes: Költészet és gondolkodás, Múlt és Jövő Kiadó, Budapest 1998. 52. o.

A rendelkezésre álló anyag feldolgozásánál az általánostól haladok a speciálisabb, szűkebb kategória felé. A dolgozatomat három fő részre kívánom tagolni, melyekre tartópillérként próbálom felrakni az általam összegyűjtött anyagot.

Miért lehet érdekes a romákra/cigányokra vonatkozó európai jogi környezet feltárása?

Egyrészt tagadhatatlan tény, hogy ez a csoport ma az európai kontinens legnagyobb kisebbségének számít, melynek megítélése az európai társadalmak részéről legtöbbször negatív. Az elutasítás, a kirekesztettség, az előítéletek szempontjából szinte minden többségi társadalom azonos módon bánik velük, akarva-akaratlan közös csoportképzők alapján határozzák meg ezt az etnikai csoportot. Másrészt a kisebbségi jogok elismerése, a kulturális másság elfogadása szempontjából fordul a helyzet, és sok államban megtagadják tőlük az erre vonatkozó jogokat, hangoztatva, hogy nem rendelkeznek olyan jegyekkel, melyek a kisebbségi jogok szempontjából csoportképző tényezők lennének.

Az Európai Unió szempontjából is érdekesnek tartom ezt a témát. A 2004-es bővítés, a tíz új tagállam belépése a roma kisebbség életében is változásokat hozhat. Érdekes a helyzet, hiszen az Európai Unió már a kilencvenes évektől – észlelve a romák helyzetével kapcsolatos problémákat – egyre inkább igyekszik valamiféle megoldásra törekedni. Az új tagállamok csatlakozása a romák unióbeli számarányát – a legóvatosabb becslések szerint – 6-8 millióra emelte, ez a tény pedig már nem odázhathja el a konkrét európai megoldások meghozatalát. Az Európai Uniónak abban a kérdésben is döntenie kell, melyik úton halad a megoldáskeresésben, mert a kisebbségi jogokra való hivatkozás ebben a pillanatban elég bizonytalan, hiszen jelenleg ilyen kategória a közösségi jogban nem létezik. A kisebbségi jogokon túl másik lehetőség a hátrányos helyzet hangsúlyozása lehet, melynek felszámolására az Unió pénzalapjaiból, a kitűzött célok szerint van lehetőség. A hátrányos helyzet megszüntetése, azonban nem lehet egyirányú folyamat, hiszen a hátrányok nem mindig materiális természetűek, hanem sokszor a többségi társadalom nagyfokú elutasítása, előítélete, olyan „kőfalat” épít, melynek áttörése, lebontása nagyon nehéz feladatot jelenthet a roma/cigány kisebbségnek. Ebből a szempontból az Unió részéről a felmerülő problémák megoldására hozott intézkedéscsomagból semmi esetre sem hiányozhat a hátrányos megkülönböztetés tiltására, felszámolására tett uniós irányelv, illetve az azt követő programok felhasználása.

Míg a kisebbségi jogokkal kapcsolatban az uniós jogalkotásnak komoly hiányosságai vannak, addig a diszkrimináció tiltására vonatkozó területen előre mutató szabályokat találhatunk, melyek a tagállamok jogalkotását, hozzáállását is befolyásolják.

Bár az általánostól haladok a speciális területek felé, sokszor már az általános kategóriákra adott példákban is a romák/cigányok életkörülményeiből merítek példákat.

A dolgozatomat az alábbi három nagy részre lehet tagolni : foglalkozom romák eredetével jogtörténetével, a jelenlegi helyzetükre vonatkozó szabályozás bemutatásával, a diszkrimináció fogalmával és a kisebbségi jogok fogalmával, tartalmával, uniós jelenlétével.

A romákkal kapcsolatos tematikai egységet keretszerűen szétválasztottam. Így a dolgozatomban, mintegy bevezetőként foglalkozom a romák/cigányok eredetével, történetével. Talán azért célszerű ezzel a témával kezdeni a dolgozatot, hogy a későbbi példák, utalások, a csoportra vonatkozó specialitások érthetőek legyenek. Ebben a részben röviden felvázolom a romák eredetére vonatkozó elképzeléseket, történetüket. Történelmük bemutatásánál a dolgozat olvasója illethet azzal a váddal, hogy az adatok egymásutánisága, kiemelése túl szubjektív. A romák/cigányok történetének feldolgozásában azonban nagyon sok bizonytalanság van, mely adódhat az írásbeliség teljes hiányából, illetve abból, hogy ezeket a tényeket maguk az érintettek is szubjektíven kezelik.

A dolgozatom legfontosabb kategóriájának tisztázása után térek rá arra a két fogalomra, melyek a csoport jogi hátterének megvilágításakor mindenképpen hangsúlyt kell, hogy kapjanak.

1) Az első és talán legfontosabb elem, a **diszkrimináció fogalmának** pontos megválaszolása. Ebben a részben jogelméleti alapon haladva, körbe kívánom járni az összes olyan fogalmat, mely a megkülönböztetés-mentességhez fűződő jogot alátámaszthatja. A két meghatározó fogalom, mely ebben segítségemre lesz: az **igazságosság** és az **egyenlőség**, illetve az ehhez szorosan kapcsolódó emberi méltóság kategóriája. A megkülönböztetés jogi szempontból két fajtájú lehet, nem minden különbségtétel tiltott, csakis az, amely ésszerű indokokkal nem igazolható, az érintett számára hátrányt jelentő diszkriminációt teremt. Az érintettek számára hátrányt nem jelentő, sőt kifejezett előnyöket nyújtó különbségtétel nemcsak hogy megengedett, de egyes dokumentumok szerint kifejezetten kívánatos is. Magyar szóhasználatnál élve a **pozitív diszkrimináció** fogalma igen vitatott, indokolhatósága elméletileg kevésbé megalapozott. Az elméleti háttér bemutatásánál nem arra törekszem, hogy filozófiai szempontból mélyre ható elemzéseket adjak, hanem inkább arra, hogy csokorba gyűjtssem, a megkülönböztetés mentességet igazoló elméleti fogalmakat, felvillantva tartalmi összetevőjük általam részletesnek ítélt elemeit. Fontosnak tartom ezt azért is, mert számomra a legnagyobb

probléma a szabályozásoknál az volt, hogy ebben a témakörben a jogalkotók által megkívánt akár negatív - vagy a legújabb korban -, akár pozitív célt nem mindig tudják a romákkal kapcsolatos jogszabályok elérni. Sokszor a jogalkotóban meglévő legjobb szándék ellenére sem hozzák meg a kívánt eredményt az adott normák.

A diszkriminációt tiltó normákat alapjogi szempontból is fontosnak tartom megvizsgálni. Érdekes kérdés lehet, hogy a diszkriminációt tiltó szabályra tekinthetünk-e úgy, mint egy korlátozhatatlan alapjogra. Fontos annak tisztázása is, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak is az állam felé jelent kötelezettséget, vagy korlátozhatatlansága miatt az egyén - egyén viszonyában is meg kell, hogy jelenjen. Eleve az alapjogok korlátozhatatlanságának kérdése komoly elméleti kérdéseket vet fel.

A diszkriminációra vonatkozó jogi szabályozás elméleti hátterének részletes bemutatása azért is lényeges, hogy a jogalkotás kiinduló pontjánál ezekkel számolni tudjanak, s jogszabály hatékonyságát növeljék. (A jogi norma ne csak „pusztába kiáltott szó” legyen, melyre senki sem figyel, illetve ne váltson ki ellenérzéseket a többségből, mely csak mélyítené az előítéleteket.)

A jogelméleti háttér megvilágítása után, természetesen sorra veszem azokat a nemzetközi szervezeteket is (ENSZ, Európa Tanács, EBEÉ, Európai Unió), amelyek az emberi jogok általános védelmén belül a hátrányos megkülönböztetés fogalmával is foglalkoznak.

Fontos azt is megindokolni, hogy miért a diszkrimináció fogalmának elemzését választottam dolgozatom első tartó elemének: a romák/cigányok esetében a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem az a fogalom, melyet bárhol, bármelyik európai országban kapcsolatba lehet hozni ezzel a csoporttal. A romák esetében az egyetlen biztos pont: valamiben (nyelvben, bőrszínben, életmódban, kulturális szokásokban, értékrendben) különböznek a többségi társadalomtól. Az, hogy erre a többségi társadalom milyen módon válaszol, már országonként más és más lehet.

Sok helyütt jogi státuszuk nem is tisztázott, ha mégis etnikai kisebbségként ismerik el őket, az ehhez kapcsolódó jogok tartalma az egyes országokban igen változó.

Ezzel szemben, a különböző felmérések alapján, a romák/cigányok csoportja - mely ma az Európai Unióban a lélekszám alapján a legnagyobb etnikai kisebbségnek tekinthető – a sok közös vonás mellett, a többségi társadalom hátrányos megkülönböztetésének a

leginkább kitett csoport.² Talán a hátrányos megkülönböztetés elleni harc keretében született hatékony jogszabályok lehetnek azok, melyek ezen a helyzeten változtatni tudnak.

2) A többségtől eltérő **kisebbség** jogi helyzetének bemutatása adja a dolgozat következő egységét. Itt az általános fogalmat szűkítettem és a témám szempontjából fontos **nemzeti, etnikai kisebbség** kategóriájával kívántam foglalkozni részletesen. A már bemutatott hátrányos megkülönböztetés tilalmánál is érezhető a bizonytalanság a nemzetközi szintén. A nemzeti, etnikai kisebbségi jogok tekintetében pedig egyértelmű az emberi jogok védelmére hivatott nemzetközi szervezetek kudarca, hiszen lassan 50 év után sem sikerült egységes álláspontot a kérdésben kialakítani. A két alapfogalom (diszkrimináció, kisebbségi jogok), melyet dolgozatomban szeretnék körüljárni, a nemzetközi szerződésekben, illetve az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlatban sem annyira kidolgozott. A bizonytalanságot - véleményem szerint - semmiképpen sem a jogelméleti hiányosság okozza, leginkább az, hogy az érintettek nem nagyon akarnak, vagy tudnak közös álláspontot kialakítani. Éppen ezért ezekben a kérdésekben, az egyes országokban eltérő jogszabályokkal, technikákkal találkozhatunk. A hátrányos megkülönböztetés a romák esetében egy általánosabb alkalmazási kategória, míg a romák etnikai kisebbségként való elismerése már problémásabb lehet. A dolgozatomban fel szeretném tárni, hogy ez milyen gyökerekből fakad, illetve választ keresek arra, hogy ez a fogalom megfelelő kategória-e, melyet erre a kisebbségre mindenképpen alkalmazni kell.

A kisebbségi jogok általános fogalmi bemutatásán túl, részletesen foglalkozom majd a már korábban említett nemzetközi szervezetek ez irányú tevékenységével, ezen túl bizonyos európai országok kisebbségekkel kapcsolatos joggyakorlatával. Az Európai Unió tagállamainak kisebbségpolitikáját csakis vázlatosan, nem minden tagállamot számba véve kívánom bemutatni. Céлом, hogy egy olyan skálán mozogjak, ahol az egyik véglet a kisebbségi létet tagadó Franciaország és Görögország mintája, míg a skála másik végén a kisebbségi jogokat igen széles körben elismerő Ausztria, Finnország, illetve Magyarország helyezkedik el. A magyar kisebbségi rendszert részletesen is be kívánom mutatni. Ezzel az a célom, hogy az általános részben felsorakoztatott jogok konkrét megvalósulását egy adott törvényen keresztül érzékeltethessem, illetve, hogy

² 2005. áprilisában az EU Rasszizmust és idegengyűlöletet vizsgáló Központjának közzétett felmérése szerint „származását tekintve a zsidókat, a muzulmánokat és a romákat éri a legtöbb atrocitás”. <http://www.gfbv.de/voelker/europa/roma.htm> (2005. november 4.)

hibáin keresztül is, de kontrasztként állíthassam a magyar szabályokat a „kisebbségtadó” országok jogi környezetével szemben.

Ezek után kívánom részletesen taglalni az Európai Unió kisebbségekkel kapcsolatos politikáját. Nagyon fontos érzékeltetni azt az anomáliát, amely az Európai Unió belső és kifelé irányuló politikája között megtalálható. Mindenképpen szükséges ezt a helyzetet ismertetni, hiszen egy olyan kérdésről van szó, melynek napirendre tűzését a magyar európai parlamenti képviselők is nagyon fontosnak tartják (a magyar történelem ismert eseményei miatt).

A dolgozat utolsó részében visszatérek az első fejezetben megkezdett témához, és a romákkal kapcsolatos jogi háttérrel jelen időben, jogtörténeti szempontokon túl is foglalkozni kívánok. Azért tartottam szükségesnek az Unió egyes tagállamaiban a romákra vonatkozó jogi környezet bemutatását is, hogy kitűnjön, a jogi szabályozások mennyire változóak. Sőt egy adott országon belül is találhatunk olyan jogi szabályozást, melyben a romák/cigányok bizonyos csoportjait eltérő elvek szerint kezelik.

Végezetül bemutatom azokat az uniós döntéseket, határozatokat, gyakorlatokat, melyekben az Unió különböző szervei a romákkal kapcsolatos kérdések megválaszolására keresik a konkrét válaszokat.

Ezzel elértem ahhoz az általam kitűzött célhoz: hogy bizonyítsam, a romák/cigányok „nemzetek feletti kisebbsége” bekerült az európai uniós gondolkodásba, a velük szemben megnyilvánuló diszkriminációra, a helyzetükből adódó problémákra mindenképpen - a tagállami válaszokon túl -, uniós megoldást is keresni kell.

A dolgozatomban végig a roma kifejezést³használok, többször alkalmazom párhuzamosan a cigány szót is. A roma kifejezéssel nem célom elmosni azt a sokféleséget, mely a népcsoporton belül létezik. A legáltalánosabbnak elfogadott kifejezést alatt, mindazokat a személyeket értem, akik magukat romának, cigánynak, szintinek, kalénak, „manouches”-nak, vándorlónak, illetve más „cigánynak” tekintik az egyes országokban.

³ 1971-ben tartották a romák első világkongresszusát Angliában. Itt állapodtak meg abban, - mivel különböző nyelveken a cigány szó általában negatív előítéletet hordozó kifejezésnek számít -, hogy népük neve egységesen roma lesz.

I. A romák/cigányok története az európai kontinensen

1.1. A romák eredete

Az első, amire választ kell adnunk, hogy kit tekinthetünk romának, illetve cigánynak. Ezt a kérdést nagyon nehéz, vagy talán lehetetlen megválaszolni. Egyrészt az okoz problémát, hogy mit tekinthetünk olyan elemnek, melynek megléte esetén valakit ehhez a népcsoporthoz sorolhatunk. Másrészt nagy probléma az eredetükre vonatkozó dokumentumok hiánya. Ez leginkább az írásbeliség hiányából eredhet, de bizonytalanságokra adhat az is okot, hogy ezzel a témával igen későn kezdenek foglalkozni, illetve, hogy a felmerülő kérdésekre maguk az érintettek adtak igen szubjektív magyarázatot.

Kutatók nagyobb csoportja az **indiai eredetet**, míg kisebb csoportja a **vándorló életmódot** tekinti csoportképzőnek. Bár lehet, hogy ezek eltérő kiindulási pontot jelentenek, de maguk az elméletek nem állnak egymástól messze, sőt több ponton ki is egészítik egymást. Az indiai eredet felfedezése **Fáy István**, egykori leideni magyar diákhoz fűződik, aki malabári (Dél-India) diákokkal tanult együtt (1776.). A diáktársai beszédében sok olyan elemet talált, amelyek az általa ismert cigányok nyelvében hasonlóan megvoltak.⁴ Megtudta tőlük, hogy Malabár egyik helysége Zigania ezt a brahminok lakják, akiknek a nyelve szanszkrit. Ezt követően írja meg H. Krellman „A cigányok” című könyvét, melyben az indiai eredet gondolata hivatalosan is megjelenik.

A romák eredetvizsgálatánál az a legnagyobb probléma, hogy nem maradt fenn olyan írásos emlék, mely használható lenne. Maguk a romák, cigányok történetük során az írást nem használták, viszont szájhagyomány útján rengeteg eredetmondát, mesét hagyományoztak nemzedékről-nemzedékre.⁵ A beszélt nyelvről fennmaradt írásos emlékek, tőlük független kívülállóktól származnak, akik beszédüket lejegyezték. Így nincs egy olyan egységes jelrendszer sem, amely a beszélt nyelvet pontosan visszaadná. Kezdetben a nyelvtudósok, nem romák, mindig a saját betűkészletükkel (angol, francia, magyar) jegyezték le a hangokat, így visszaolvasásuk sem vezethetett azonos eredményre.

⁴ Feljegyzett több mint 1000 szót, s hazatérve a győri cigányoknak felolvasta azokat, akik szinte minden szót értettek. Erről egy bécsi lap latinul tudósított, s innét tudjuk ennek az eredetnek a felfedezését.

⁵ Az eredetmondákkal azonban az lehet a probléma, hogy a mondák kiválasztása mindig tetszőleges, az értelmezése igen későn a 19. század végén a korábbi időkre visszatekintetve történt.

De mindezek ellenére a téma kutatói hamar rájöttek, hogy a romák, cigányok történelme nyelvük tanulmányozása során fedezhető fel a legjobban. Így lett fontos a **romani nyelv**, mely azok nyelve, akik magukat anyanyelvükön **romnak** (férfi) nevezik. A nyelvészeti vizsgálatok egyértelműen bebizonyították, hogy a romani és bizonyos indiai nyelvek (szanszkrit, hindi) között nyilvánvaló a hasonlóság.⁶ A romani nyelv dialektusainak egymás melletti vizsgálata arra is választ adhat, hogy milyen körülmények között éltek együtt, amikor még egységes népként lehetett őket kezelni, mi volt az egyes csoportoknak a fő foglalkozása, ezek a csoportok mikor váltak szét, illetve milyen területen vándoroltak, milyen útvonalon jutottak el Európába. Ennek a közös nyelvnek a vizsgálata azonban, mégsem fedi le teljesen azt a csoportot, akiket, származásuk szerint, közös eredetűeknek tekinthetünk. Nem mindenki használja közülük ezt a nyelvet, Magyarországon például a legkorábban hazánkba érkező csoportok (romungro) már csakis a magyart tekintik anyanyelvüknek, míg a főleg Pécs környékén élő beások egy archaikus formában fennmaradt román nyelvet, használnak. Angliában, Írországbán a magukat „travelers” utazóknak tekintő személyek a „Gammont” beszélik, melyben ugyan megtalálhatóak bizonyos szavak a romani nyelvből, de nem tekinthető ez a nyelv a romani valamiféle nyelvjárásának sem.

Az **őshazát** mindenképpen Ázsiában kell keresnünk, ezt támasztják alá az eredetmondái is.⁷ Az indiai eredetre utalhat az a tény is, hogy ma több mint 20 millió cigányról tudunk Indiában. Jelentősebb csoportjaik Pandzsádban és Maharatra államokban, Bombay környékén élnek. A vándorlás ténye is adott, viszont hogy miért kezdtek el vándorolni, az őshazát elhagyva más országokba menni, arra a mai napig nem tudjuk a pontos választ. Sok monda eltérően határozza meg ennek is az okát. Sokszor az állandó szabadságvágyra hivatkoznak,⁸ sokszor a vándorlás tényét, valamilyen büntetésként

⁶ Az a szó, amellyel a cigányok saját etnikumuk férfitagjait nevezik Európában a rom, örmény romaniban a lom, a szír és a perzsa romaniban dom, ezek kimutathatóan mind a szanszkrit dōmba és a modern indiai dam vagy dom pontos, fonetikus megfelelői. Ezek konkrét töszövétségre utalnak.

⁷ A kárpáti cigányokhoz igen közel álló monda szerint magvakból keletkeztek az ősi Indiában, amikor más népek már éltek. A Nagy-hegyen élt egy asszony, aki különös magvakat rejtegetett. Annyira együtt élt a természettel, hogy boszorkánynak hitték, félték tőle, el akarták pusztítani. Amikor a gonosz emberek megtámadták, a napfény körülölelte az asszonyt és felemelte az égbe, eközben kötényéből kihullottak különös magvacskáik. Némelyekből virágok lettek, erdők és madarak, másokból pici, barna csecsemők keltek ki, akikre azóta is a napfény visel gondot. Ezekből lettek a cigányok. (Rozgonyi Ibolya: Romológia. 1. 215.o.)

⁸ Az oláh cigányok eredetmondája szerint, melynek címe: Madarakból lettünk, vagy Madarak voltunk, olyan szabad madarak voltak a cigányok, akik élelemért gazdag búzamezőkre jártak, sohasem nyugodhattak és ezért vannak ma is vándorlása ítéelve.

értékelik.⁹ A romanin belül az egyes csoportok nyelveinek vizsgálata után megállapították, hogy az őshaza centruma Pándzsab (Punjab) állam volt az Indus folyó két oldalán, mely a vele határos Szindh, Kashmir, Dzsammu, Radzsasztán és Gudzsarát államok területére tehető. Itt, bár igen gazdag a földterület, de a romák ősei főleg állattartással, főként lótenyésztéssel foglalkoztak.¹⁰ Sokan foglalkoztak még kézművesiparral, illetve kereskedelemmel is. Emellett orvoslással (kuruzslással) és szórakoztatással (éneke, zene, tánc, cirkuszi mutatványok, mesemondás).¹¹ Firdausi perzsa költő beszéli el az egyik művében, hogy Bahram-Gur perzsa király (i.sz. 430-443.) az ind Shankal királytól 10.000 lurit, vagyis cigányt kért magának, azért, hogy ezek a nagy zenészek szegény alattvalóit játékkal szórakoztassák¹². A vándorlás azért volt lételemük, mert mindig az adott piac kereslete, igénye szerint éltek. Ha ez telítődött, vagy az igényeket kielégítették, akkor továbbálltak és új piacot kerestek, folyamatos mozgásban voltak.

A tényleges választ mai napig nem tudjuk arra a kérdésre, hogy ez a népcsoport miért indult el egy nagyon hosszú, több száz éves vándorútra. Sokan úgy gondolják, hogy valamilyen háború, erőszakos cselekmény vezethetett oda, hogy ezek a csoportok megindultak Európa felé. Feltételezhető, hogy a roma/cigány nép nem volt harcos nép, tehát a területeit, mivel nem is volt állandó lakóhelye, nem védte. Háborút soha nem vezetett senki ellen. Indiából Pakisztánban, Afganisztánban keresztül kb. az **5. században** eljutottak **Iránba**. A cigány nyelvben meglévő perzsa jövevényszavak is igazolják, hogy hosszabb időt tartózkodtak Perzsiában. A **7-8. században** talán az **arab expanzió** kényszerítette őket, hogy tovább menjenek. Az indiai őshaza elhagyásának dátuma kb. i.sz. 1000 körülre tehető és ennek során indultak el az első csoportok, törzsek, hogy máshol keressenek hazát, új területeket megélhetésük számára.

Ekkor két nagy ágra váltak szét, két különböző útvonalon indultak tovább.

1) Az egyik csoport Irakban, Kis-Ázsián keresztül eljutott Egyiptomba, ahol Észak-Afrikán keresztül vándorolva, a Gibraltári-szoroson átkelve, érkeztek meg Európába, Spanyolországba. Az egyiptomi tartózkodásból eredhet talán az a téves nézet, mely a

⁹ Egy csehországi monda szerint Isten anyja elszökött Heródes elől Egyiptomba, megkereste a cigányokat, náluk akart maradni éjjelre, mert szomjas és éhes volt. A cigányok őt nem engedték be, ezért az Isten bánatra kárhoztatta őket, hogy mindig járniuk kelljen, sehol se legyen hazájuk. (A cigányok története 32.p.)

Továbbá a büntetés tényére utal az is, hogy állítólag a cigányok lopták el Krisztus keresztjéből a szöveget, és ezért kell állandó vándorlásként bűnhődniük tettükért.

¹⁰ Vándorlásaik során a ló létfontosságú volt számukra.

¹¹ Erre utal a szanszkrit elnevezés is.

¹² Rostás-Farkas György- Karsai Ervin: A cigányok története. Budapest 1992. 25. o.

romákat, cigányokat a „fáraó népének” tartja. Sokszor a cigányok maguk is mondták, hogy Egyiptomból érkeztek, de származhat ez (s ez valószínűbbnek látszik) abból a félreértésből is, hogy Kis-Ázsiát akkoriban Kis-Egyiptomnak is hívták, s az onnan jöveket pedig kis egyiptomiaknak, vagy csak egyszerűen egyiptomiaknak nevezték. De ugyanilyen félreértésre adhatott okot az is, hogy a görögországi Peloponnészoszi Gyppe hegy alján nagy cigány település volt.¹³ A romák/cigányok nem cáfolták, sőt, kihasználták ezt a téves feltételezést, amikor alamizsnáért folyamodtak. (Az akkori keresztény Európában az alamizsnaosztás, a zarándokok megsegítése igen komoly keresztény kötelesség volt.) Egyiptomi zarándokoknak kiadva magukat még a pápától is kaptak menlevelet (II. Ulászló magyar király 1496-ban kelt menlevelében a cigányokat már a fáraó népének nevezi.) Ebből ered Spanyolországban a gytanos elnevezés (Egyiptomból származó). Ugyanerre az eredetre vezethető vissza Angliában a gypsy (gipsy) szó megjelenése is.¹⁴

2) A másik ág perzsiai tartózkodás során nem délre folytatta tovább az útját, hanem Törökországon keresztül eljutott Görögországba a **8. század** körül. Görögországot India és Irán után szintén sokszor tekintik a harmadik őshazájuknak a romák/cigányok. A görögországi tartózkodás során alakult ki a cigány kifejezés is. A szót, a görög eredetű **athinganos** szóból származtatják, melynek pontos jelentése érinthetetlen volt.¹⁵ Ez a szó lesz az alapja a francia tsiganes, a német zigeuner, vagy az olasz zingaro szónak, ahogy természetesen a magyar cigány kifejezésnek is. Az ebbe az irányba vándorló csoportok nyelve is bizonyítja a görögországi jelenlétet, hiszen nagyon sok kifejezést vettek át a görög nyelvből. Egy bizánci krónikás 835-ben már arról ír, hogy a cigányok Anaboszászban (Kirikiában) vannak.¹⁶ Görögországból kisebb-nagyobb csoportokban már a 11-12. században el kezdenek beszivárogni Európa többi országába, de egy jelentősebb áramlat a 14-15. században vándorol tovább az európai országok felé. A Duna

¹³ Sokan onnan érkeztek Nyugat-Európába, s mikor kérdezték, honnan jöttek, azt válaszolták „ekgüppe” amit Egyiptomnak érthettek.

¹⁴ „Az 1990-es években az amúgy is sokszínű Balkánon egy újabb, politikusok, tudósok és a széles nyilvánosság figyelmét magára vonó csoport került előtérbe. A Macedóniában és Koszovóban „Egyptcani”-ként, illetve Albániában „Jevg”-ekként ismert csoport, amelyet az albán muszlimok elalbánosodott cigányokként tartanak számon, noha ők magukat egyiptomi bevándorlók leszármazottainak tartják.” Trubeta, Sevasti, In: Bosznay Csaba: Balkáni egyiptomi és cigány/roma tanulmányok, Kisebbségkutatás, 2005.3.sz.

¹⁵ Ez akkor egy eretneknek minősített öskeresztény szekta volt, kiknek tagjait jósként vagy varázslóként tartották számon.

¹⁶ 1323-ban egy ferences barát, Szümón Szimeonisz említést tesz, Kréta szigetén Herakleisz közelében barlangokban és téglalap alapú sátrakban táborozó cigányokról.

mentén, Havasalföldön, Szerbián, Horvátországon keresztül az 1450-es években már eljutnak Németországba, Franciaországba, Angliába, Spanyolországba. Olaszországot délről és északról egyaránt megközelítették, dél felől a Balkán-félsziget görög nyelvetéről közvetlenül a tengeren keresztül érkeztek, míg északról német, szláv területekről utaztak be. Ezt bizonyítja, hogy a ma délen élő cigányok nyelvén egyáltalán nem találhatunk német vagy szláv jövevényszavakat, kizárólag csak görög szavakat.

A 15. századra, Nyugat-Európa szinte valamennyi országában megtalálhatóak. A 16. század elején pedig részben Dánián, részben Lengyelországon és Oroszországon át Svédországot, Norvégiát és Finnországot is eléri.¹⁷A 15. században, a 16. század elején Közép- és Nyugat-Európában való tömeges bevándorlásuk idején, a cigányság és környezete közötti konfliktus még inkább csak egyedi esetekben jelentkezik. Nem indítottak ellenük szervezett, átfogó intézkedéseket. A lakosság azonban végig bizalmatlan volt velük szemben, s ez arra készítette őket, hogy kisebb csoportokban éljenek, összehangoltan mozogjanak, és ne szakadjanak el túlságosan egymástól.

1. 2. A romákra/cigányokra vonatkozó jogi szabályozás történeti áttekintése

A nyugat-európai országok kezdetben befogadták a vándorló romákat, de már igen hamar, kinyilvánították, hogy nem kívánatosnak tekintik őket. A legfontosabb probléma az volt, hogy a vándorló személyek nem fizettek adót, illetve a közigazgatás szempontjából ellenőrizhetetlenek voltak. Ezek után szabályosan meg akartak tőlük szabadulni, és elkezdték őket üldözni, országuk határán kívülre szorítani. A szigorú szabályok bevezetését több okra vezethetjük vissza. A polgárosodó társadalmak külső szemlélőként nem tudták elfogadni a messziről jött csoportok másságát, a csoporton belüli erős összetartozást, mely a beilleszkedést, vagyis a legkisebb mértékű asszimilációt is megakadályozta.¹⁸

Gazdasági vonatkozásban, a romák/cigányok olyan ismeretekkel rendelkeztek, mely a kézműveseknek, városi kereskedőknek jelenthettek konkurenciát.

¹⁷ 1540-ben egy egész cigány csoportot deportálnak Angliából Norvégiába.

¹⁸ Érdekességként érdemes megemlíteni, hogy ekkor találhatunk Európában más olyan csoportokat is, akik nomád életmódot folytattak és vándoroltak. Ilyenek voltak Írországból a XII. századtól a tinklerek vagy tynklerek, akiket „bolygó íreknek” is neveztek, és megtartották sajátos társadalmi szervezetüket, és nyelvüket. A XVI. század óta ilyen speciális csoportot alkotnak Kasztíliaiban a quinquisek illetve az Alpok területein a jenischek, akiknek eredetük ismeretlen. Ezek a vándorló csoportok igen hamar kapcsolatba kerültek a cigánysággal és már a XVI. század végén csoportok is léteznek.

Társadalmi vonatkozásban, ezek az emberek szigorú törzsi-nemzetségi szervezetben éltek, életmódjuk elfogadhatatlan és teljesen ismeretlen volt az európai társadalmak szemében.

Vallási tekintetben a viselkedésükben a papság kivetnivalót talált. A keresztény egyház sokat tehetett volna azért, hogy a többségi társadalom jobban elfogadja őket. De sokszor, maguk a papok is intoleránsak voltak, és sokszor a közösség életében bekövetkezett bajokért a romákat/cigányokat okolták. Tehették, hiszen a romák zarándokoknak adták ki magukat, de templomba nem jártak, nem imádkoztak, keresztet nem vetettek, a hit tételeit különféle babonákkal keverték. Olyan foglalkozásokat űztek, amely az akkori keresztény élettel egyszerűen összeegyeztethetetlen voltak.¹⁹ Sokszor pogányként kezelték őket, csak a 20. században indultak olyan kezdeményezések, amikor a romák/cigányok speciális életkörülményeit, hiedelemvilágát figyelembe véve, a keresztény értékrend felé próbálták őket irányítani, elfogadva másságukat.²⁰

Ezek a fent bemutatott ellentétek, olyan mértékűek voltak, hogy nem láttak más utat a probléma megoldására, csak azt, hogy szigorú törvényekkel a nyugat-európai országokból kiűzzék, kiirtsák őket, ha idáig nem is jutottak el, akkor is legalábbis erőszakosan asszimilálni igyekeztek. Már 1498-ban a Freiburgi gyűlés olyan határozatot hozott, mely szerint egy éven belül az ország területéről minden cigányt ki kell űzni. Később (1711, 1713, 1725) még szigorúbb cigányellenes szabályokat fogalmaztak meg. Ezekben már nem volt elég az országból való kiűzetésük, hanem az életüktől kívánták megfosztani őket. Hiszen kimondták, hogy minden cigányt agyon kell lőni. 1772-ben ezt úgy módosították a rájuk vonatkozó szabályokat, hogy a férfiakat le kell lőni, a nőket pedig elég megvesszőzni, majd a homlokukat megbélyegezni.

Poroszországban I. Frigyes rendelete szerint, ha a helyiségben cigányokat láttak, azonnal meg kellett húzni a vészharangot, s a lakosságnak kellett üldözőbe vennie, és megfognia őket. Azt is elrendelte, hogy az ország határán akasztófát állítsanak fel a következő felírással: „Erre akasszák a cigányokat és más tolvaj népségeket, férfit és nőt.”²¹

Spanyolországban, 1494-ben jelent meg az első cigányellenes törvény. Ezzel először megpróbálták helyhez kötni őket, hiszen 100 ostorcsapás és füllevágás járt a

¹⁹ Ilyen volt a kuruzslás, vagy a jóslás a cigány kártyából az „ördög bibliájából”

²⁰ A Hajdúdorogi görög- katolikus egyház megyében, Hodászon cigány nyelvű istentiszteletet tartanak.

²¹ I.m.: A cigányok története 68. o.

cigányoknak, ha nem rendelkeztek állandó lakhellyel. **1525-ben** „csak” kiutasítás járt annak, aki ennek ellenére nem telepedett le.

Angliában már **1531-ből** találunk hasonló típusú diszkriminatív törvényt. Ebben a törvényhozó felszólította a cigányokat az ország elhagyására, ha ezt nem teljesítették, akkor a kitoloncolást az állam maga hajtotta végre. Akik-e szabályt megszegtek és visszamentek Angliába, azonnal felakasztották őket. Egyes történeti adatok szerint, az ezt követő időszakban, kb. 18.000 cigányt akasztottak fel. A törvény 1783-ig hatályban volt.

Skócia 1579-től már követi Angliát, azokat a romákat, akik a kiutasítás ellenére mégis visszatértek, elfogták őket, és fülükkel a fához szegezték, majd sorsukra hagyták. A segítőiket is súlyos büntetéssel sújtották.

Franciaország 1561-ben utasítja ki először a cigányokat az országból. XIII. és XIV. Lajos igen szigorúan be is tartja a fenti szabályt. A francia felfogás csak a XVIII. század végén enyhül.

Skandináviában a „toleráns” keresztény egyház kezdi meg a cigányok elleni harcot először. **1560-ban** Uppsala város első luteránus püspöke, Petre Laurentius a svéd király jóváhagyásával így nyilatkozik: „Cigányokkal ne bíbelődjék egy pap sem, halottait ne temesse, gyermekeit meg ne keresztelje”²²

Itt is látható, hogy Nyugat-Európa a feudalizmusban igen drasztikusan, kifejezetten arra törekedett, hogy a kóborló, vándorló cigányokat országukból kiűzzék. Sőt a fizikai megsemmisítéstől sem riadtak vissza. Azért is fontos ezt megemlíteni, mert így talán magyarázatot kaphatunk arra, hogy miért ilyen a roma /cigány lakosság mai európai megoszlása. Ezek a törvények sorompóként állították meg a keletről Európa felé vándorló cigányságot. Így a nyugat-európai országok fenti magatartásának az is lehet az egyik következménye, hogy Közép Kelet-Európában mára ilyen lett a romák/cigányok megoszlása, népesség aránya.

²² I.m.: A cigányok története 69. o.

1. 3. Romák/ cigányok Magyarországon

A cigányok történetével foglalkozó kutatók szerint, már az Árpádok idejére, mások II. András uralkodására teszik az első megjelenésüket hazánkban. Az biztos, hogy 1329-ben, volt hazánkban Czigány nevű település, sőt 1373-ban cigányt (cigant) mint nemzetséget említik Szabolcs és Zemplén megyékben. Elképzelhető, hogy a 9. század környékén kisebb kóborló csoportjaik akár Levédia, vagy Etelköz területén, akár a Balkánon (a Bölcs Leó bizánci császár szolgálatában a bolgárok ellen hadakozó) ősmagyarokkal kapcsolatba kerülhettek, hiszen kézműves szaktudásukra mindig szükség volt. Így nem elképzelhetetlen, hogy egyes cigánycsaládok már a 8. honfoglaló törzzsel, a kabarokkal, Árpád vezetésével érkeztek meg a Kárpát-medencébe.²³ A cseh II. Ottokár 1260-ban, IV. Adrián pápához írt levelében megemlékezik arról, hogy IV. Béla magyar király tatárok elleni csapatában már cigányokat is találhatunk.²⁴ A 15. századra szinte az ország minden területén megtalálhatóak.²⁵

A magyar szabályozás kezdetben mindenképpen eltér a már bemutatott nyugat-európai törvényektől, példáktól. Talán azért, mert a politikai, történeti helyzet is más volt.

A legfontosabb különbség az, hogy XV. század körül, amikor a romák/cigányok nagyobb számban megjelentek a Kárpát-medencében, a magyar területeken a török hódoltság volt a jellemző. Az ország nagy része elnéptelenedett, nincs rendes közigazgatás, kialakult a végvárok rendszere, állandósult a hadiállapot. Ebben az időszakban szükség volt az idegenekre, mint munkaerőre. Vándorló életmódjukat a harcok során megfogyatkozott letelepült lakosság zavarása nélkül folytathatták. Talán a fenti indokoknak, és nem az akkori magyarság nagy fokú toleranciájának köszönhetik, hogy hazánkban, kezdetben nem üldözik őket. Ebben a speciális helyzetben a cigányokra, arra a szaktudásra, vagy munkára, amit csak ők tudtak, igen is szükség volt.²⁶

A korábban bemutatott helyzettel magyarázható, hogy a legelső dokumentumok, amelyek a romákkal/cigányokkal foglalkoznak úgynevezett dekrétumok, kiváltságleve-

²³ Erdély észak-nyugati részén a középkorban ismert volt egy kis birtokos uradalom, mely a Zygan nevet viselte, s ennek a nemesi családnak az eredete a honfoglaláskorig nyúlik vissza.

²⁴ Egy borsodi népmonda szerint IV. Béla királyt a muhi csata végén egy cigány katonája mentette ki a tatár veszedelemből. Ezért a király ennek a katonának Fáy néven nemesi címet és birtokot adományozott.

²⁵ A középkorban a magyar uralkodók négy oklevelet bocsátottak ki a cigányok részére. A négy oklevél területi érvényessége szinte a teljes Magyarországot lefedi (Buda, Bécsújhely, Pécs, Szepes). Ez is arra utal, hogy erre az időszakra már az ország minden területén megtalálhatóak.

²⁶ Ki ne emlékezne az Egri csillagok Sárközijére, aki fegyverkovács tudományával segített Bornemissza Gergelynek, az egész regényben igen pozitív képet kapunk róla.

lek, vagy *salvus conductus*ok voltak. Ezeket bizonyos csoportoknak, vagy azok vezetőinek (pl. vajdáknak) címezték és a kiváltságok (előjogok) adományozását dokumentálták bennük.

Ilyen volt **1422-ből Zsigmond király útlevele László vajda és népe számára.** „Hűségteknek erősen meghagyjuk, s megparancsoljuk, hogy ezen László vajdát és az alája tartozó cigányokat, kifogás és bármiféle zavar nélkül befogadjátok, és megtartóztassátok, sőt mindenféle bántalmazástól megvédelmezzétek.”²⁷ Érdekessége ennek a kiváltság levélnek, hogy a vajdának kizárólagos igazságszolgáltatási jogot ad. Tehát nem annak a helyiségnek a földesura döntött, ha a cigány „kompániában” valamilyen jogi konfliktus támadt, ahol helyileg megálltak, hanem a vajda. A „cigányvajda” funkciójáról, jogi szerepéről a mai napig éles vita folyik a szakirodalomban, hiszen erről sem maradt fenn írásos dokumentum.

Hasonló kiváltságot ad **II. Ulászló 1496-ban** Bolgár Tamás vajdának és 25 sátor cigánynak.

1552-ben I. Ferdinánd adómentességet biztosít a Szamosújváron élő 10 sátor cigánynak, akik aranymosással keresték kenyerüket.

Az egyes földesurak is oltalomleveleket állítottak ki különböző cigány közösségek számára.

II. Rákóczi Ferenc a szabadságharc alatt **1704. január 01.-én** Tokaj alatti táborában pátentst bocsát ki, melyben a cigányok vajdájának szintén igazságszolgáltatási jogosultságot ad.

A pátensek mellett megtalálhatjuk a helyi statutumokat, a régi királyi rendeleteket. Ezekben általában végig küzdenek a cigányságra jellemző életmódból fakadó - kóborlással, csavargással - kapcsolatos gondokkal. Ebben az időben csak az elkövetett bűncselekményt vizsgálják, még kifejezetten nem diszkriminálják őket, hanem a hasonló elkövetőkkel együtt (pl. szegény legények, vagy hajdúk) azonos eljárás alá vonják őket.

A Habsburg uralom alatt azonban megváltozik a cigányság megítélése. Már nem tudják semmiképpen sem elfogadni az adott társadalomtól való eltérést, leginkább a vándorló életmódot. A Habsburg uralkodók csak egy olyan problémát láttak bennük, amit mindenképpen meg kellett oldani. **III. Károly 1724-ből** származó **rendelete** nyugat-európai példákra nyugszik. Ez a rendelet már a kóbor cigányokról és más, gonosz

²⁷ I.m.: A cigányok története 104. o.

és veszedelmes emberek hordájáról beszélt. A rendelet hatálya alól csak azok a cigányok mentesültek, akik valamelyik földesúri birtokon letelepedtek, és valamilyen munkát végeztek. A kóborló cigányokat, mivel azt feltételezik róluk, hogy „kóbor tolvaj, és rabló életet folytatnak” komoly atrocitásoknak teszik ki. 3 hónapos határidőt adtak, hogy ezeket a személyeket népszámlálásszerűen összeírják, feljegyezzék őket, aki ellenállt meg lehetett ölni. Akik valamilyen bűncselekményt követtek el, elég volt a gyanú, arra, hogy ilyen kóborló egyének, és minden eljárás nélkül le lehetett fejezni ezeket az embereket. Az asszonyoknak először, ha elfogták őket, a hátukra R betűt („relegata-száműzött”) égettek, ha másodszor is elfogták őket, akkor fejezték le őket.

Ehhez képest, felvilágosult rendelkezéseknek tűnnek **Mária Terézia**, illetve **II. József** rendeletei (1753, 1769, 1773, 1783.). Mária Teréziát egyik oldalról az a cél vezette, hogy a felmerülő, cigányokkal kapcsolatos problémákat megoldja. Másik oldalról a terve az volt, hogy ezeket a csoportokat is, megfelelő állampolgárokká, adófizetőkké tegye. A cigányokkal kapcsolatos problémák eredetét szintén életmódjukban látta. Ezért a megoldást ő is a letelepítésben, az erőszakos asszimilációban látta. Az asszimilációt jobbagytelkeken valósította volna meg. A változtatásokat az élet minden területén megkövetelte.²⁸ A rendeletben eltiltották őket a lótartástól, ló kereskedéstől, sőt a zenéléstől, koldulástól is. Pedig ezek voltak azok a foglalkozások, amelyeket csak vándorlással lehetett űzni, ezt azonban veszélyes életformának tartották, amit meg kellett akadályozni. Útlevelet nem lehetett a számukra kiállítani, még a szomszédos vármegyébe sem mehettek át. Nem hordhatták eredeti ruhájukat, nem beszélhették nyelvüket, mindig az adott helyiség népviseletét, nyelvét kellett használniuk. Elvileg az azonos cigány nemzetiségűek egymással nem házasodhattak. Az erőszakos asszimiláció egyik legdurvább intézkedése volt, hogy a roma/cigány gyermekeket 4 éves koruk után elvették a saját családjuktól és parasztsaládoknak adták át. Ezzel azt akarták, hogy - mai szóval - megfelelően integrálják a gyerekeket, és a parasztok neveljék „rendes életre” őket.²⁹

II. József rendeletében még azt is megparancsolta, hogy az elvett gyermekek után a kincstár fizette tartásdíj felét a gyermek szülei fizessék meg. A cigány férfiakat besorozták, de diszkriminálták őket a magyar lakossággal szemben, mert a katonaság alatt, többi társuktól eltérően, szabadságra nem mehettek. Ezzel azt kívánták megakadályozni (a rendelet indoklása szerint), hogy a szabadság ideje alatt ne kövessenek el bűn-

²⁸ Magát a cigány elnevezést is megváltoztatta, és az „új paraszt” kifejezést használta.

²⁹ A felvilágosodás eszménye szerint a neveléssel mindent meg lehetett oldani.

cselekményeket. Érdekes megjegyezni, hogy II. József a rendeletében kitér azokra a javaslatokra is, amelyekkel a cigánysággal kapcsolatos problémákat kívánták megoldani.

Már akkor is felmerült annak az ötlete, hogy a cigányokat egy közös helyre kellene telepíteni. Ekkor jelenik meg az a felvetés, hogy a tengerpartot a cigányság kötelező lakhelyéül kellene kijelölni. De a császár nem fogadta el ezt az ötletet.

Természetesen az életmód erőszakos megváltoztatására irányuló törekvés, a letelepítés nem vezetett eredményre és ez nem csak a romákon /cigányokon múlt. A rendelet például, amikor a letelepedésre gondolt, arra kötelezte az érintett helységeket, hogy különböző jobbágytelkeket osszanak ki a cigányok számára. A helyi statutumok, azonban nem egészen adták vissza a rendelet tartalmát. Volt olyan hely, ahol megkövetelték ugyan a letelepedést, azonban ehhez, a rendeletben előírt földet, házhelyet nem biztosították nekik. A cigányok nem rendelkeztek megfelelő anyagi háttérrel, így önként nem is tudták volna a rendeletet végrehajtani, hiszen sokszor tiltott életmódjuk biztosította megélhetésüket.

Az abszolutizmusban idején ezek a rendeletek határozták meg a roma/cigány lakossággal kapcsolatos szabályozás hátterét. A következő századok is csak az erőszakos letelepítésre törekedtek, meg nem értve a cigányság eltérő sajátosságait, másságát. A XIX. században sem változik a helyzet, még mindig a kóborlás, a vándorlás megakadályozására törekszenek elsősorban. Több rendeletben tiltották azt, tilos volt számukra útlevelet kiállítani. Nem mehettek Ausztriába és az örökös tartományokba. Ekkor jelenik meg a **toloncolás** intézménye, ami azt jelentette, hogy az útlevéllel nem rendelkezőket fegyveresen a lakhelyükre kísérték. Csakhogy a lakhely „illetőség” kérdése problémás volt, mivel nem volt hivatalosan elismert lakhelyük, egyik helyről a másikra üzték, „toloncolták” őket.

A XIX. századtól a cigányság összetételében is változás következik be. Erre az időre tehető az „**oláh cigányok**” megjelenése hazánkban. Ezek a csoportok nagyon sok szempontból különböztek a már Magyarországon élőktől. Az itt élők magukat „magyar cigánynak” (romungro) tartották és vagy a kárpáti dialektust beszélték, vagy ekkorra már teljesen elhagyták a nyelvüket és csak magyarul beszéltek. Az oláh cigányok korábban Havasalföldön vagy Moldvában felszabadított rabszolgák voltak, akik a jobb megélhetés reményében, éltek a szabadság adta lehetőséggel és kezdtek vándorolni. Nyelvük sokban különbözött a hazánkban használt roma nyelvtől, nagyon sok román szót tartalmazott. Az öltözködésük, szokásaik is igen eltértek a már Magyarországon

lévőkétől. Az újonnan érkezett csoportok lenézték a nyelvüket elhagyó, egyre inkább asszimilálódott cigányságot és népük egyedüli, hiteles képviselőinek tartották magukat. A cigányságon belül megjelenő komoly ellentétek azonban nem csak ezekre az okokra vezethetők vissza. Ekkorra hazánkban már a gazdasági válság jelei mutatkoztak, így az itt élő cigányság azért sem látta szívesen ezeket a csoportokat, mert saját megélhetésének veszélyeztetését látták bennük. Sajnos ezek az ellentétek a mai napig éreztetik hatásukat, a felmerülő problémák megoldása sokszor azon bukik meg, hogy ezeket az ellentéteket máig nem sikerül orvosolni, teljesen feloldani.

A XX. században az állami intézkedésekben egyértelműen a cigányokkal szembeni nyílt diszkrimináció érvényesült, például az **141.113/1931 Magyar Királyi rendelet** korlátozta részükre a vándoripari engedélyek kiadását. (Ezzel azonban a cigányság megélhetését nehezítették el, elvéve a keresetüket, de nem megoldva a valódi problémát.)

66/045/1938 Belügyminiszteri rendelet pedig egyenesen kimondta, hogy „minden cigányt gyanús egyénnek” kell tekinteni.³⁰ Felvetődik a magyar törvényhozásban az a megoldási javaslat is, hogy a cigányok összes vagyonát el kell kobozni, őket pedig börtönbe kell zárni. Végül ezt nem valósították meg.

A II. világháborúban, sokan eljutottak oda, hogy a fizikai megsemmisítés eszköztől sem riadtak vissza.³¹ Népszövetségi iratból ismert, hogy a harmincas évek első felében maga Hitler érdeklődött az iránt, elképzelhető volna-e néhány polinéziai szigetet „kiutalni” a romák számára, ahová ki lehetne őket telepíteni. Az európai romák többsége már akkor is többségében Kelet-Közép-Európában élt, sajnos ezekben az országokban a nácik által folytatott gyakorlatnál a romák üldözése sokkal szisztematikusabban, durvábban folyt. Hazánkban erről a tényről ma már egyre többet, de talán még mindig nem eleget hallani a holocaust borzalmaitól. 1944. július végétől 1945. márciusáig csak becsülni lehet - a hiányos adatok miatt -, hogy kb. 25-30 ezer magyarországi romát/cigányt deportáltak. A legnagyobb probléma, hogy sok esetben az összegyűjtött emberekről nem készült semmilyen feljegyzés, az is kérdés lehet, hogy az Ausztriából összegyűjtött személyek közül ki tekinthető magyarnak. Pl. az auschwitz-i regiszterben

³⁰ I.m.: A cigányok története, 131. o.

³¹ Bár a náci fajvédők eleinte nehezen tudtak megbirkózni, azzal a számukra kínos helyzettel, hogyha valakik, akkor az Indiából érkezett romák elég közel állnak az „árja” fogalomhoz. 1935 szeptemberétől az új német állampolgársági törvény, azonban már a roma/cigány személyeket is kizárja a „német vagy fajrokon vérű állampolgárok „kategóriájából”, idegeneknek, betolakodóknak tartották őket. Ezek után kezdődik meg az igazi üldöztetésük.

kb. 1800 burgerlandi, de magyar nevű roma található, míg a regiszter csak 36 magyar állampolgárságú roma feljegyzését tartalmazza. Becslések alapján csak 3-4 ezren tudtak visszatérni a haláltáborokból.³²

1945 nyara, a háború vége, nálunk is egy új, megváltozott gondolkodásmód megjelenését hozta maga után. Elvileg megszűnt a romákra/cigányokra nézve terhes hátrányos megkülönböztetés. Az 1949-es Alkotmány a fajra, nemre való megkülönböztetést megtiltotta. Magyar állampolgárként kezelik őket, akiknek a többi állampolgárral azonos jogokat biztosítanak mindenhez. Sajnos azonban, az így kapott jogokkal a romák/cigányok nagy többsége nem tudott élni. A második világháború befejezése után végrehajtott földosztásból a törvény logikája miatt, kimaradtak a cigányok. A törvény hatályba lépésnek pillanatában nagytöbbségük semmilyen földdel nem rendelkezett s a munkájukkal egyáltalán nem kötődtek a mezőgazdasághoz sem.³³ A fejlődő ipar kialakulása vonzotta a képzetlen segédmunkaerőt. Ez jelentős elvándorlást indított be az ipari központok felé.

A romákkal/cigányokkal kapcsolatos problémák nem jelentkeztek a jogalkotásban, nem tekintették őket önálló nemzetiségnek, etnikai kisebbségnek sem. Az állam részéről az „erőszakos asszimilációs” politika figyelhető meg.

1957-ben hozták létre a **Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét**, mely céljának tekintette, hogy elősegítse a cigányok egyenlő rangú állampolgárokká válását. A fő feladatának tartotta a cigánygyerekek iskoláztatását, kultúrált lakásviszonyok megteremtését, a cigánysággal kapcsolatos előítéletek megszüntetését, ezzel az állam az erőszakos asszimilációról a „támogatott asszimilációt”³⁴ tűzte ki elsődleges célnak

1961. január 20.-án az MSZMP KB Politikai Bizottsága határozatot hozott, melyben a cigányság társadalmi elmaradottságát kívánta megoldani. A helyzetet csakis egy megoldandó társadalmi kérdésként értékelik, hiszen kijelentik, hogy a cigány lakosság „bizonyos néprajzi sajátossága ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot”.

1968-ban tárcaközi koordinációs bizottságot hoztak létre konkrét feladatokkal, mely a cigányság társadalmi felemelkedését szolgálta volna. A szocialista időszakban nem sikerült megoldani ezeket a célkitűzéseket sem. Az intézkedések mégis nagyfokú

³² Szőnyi János: A cigányok sorsa a fasizmus évtizede alatt 56. o.

³³ Bár kb. egynegyed részük napszámos vagy cseléd volt ebben az időben.

³⁴ Majtényi B.- Majtényi Gy.: Romakérdés és állampolitikák in: Kisebbségek kisebbsége, (szerk.) Neményi Mária-Szalay Mária ÚMK, Budapest 2005.

asszimilációhoz vezettek, hiszen a cigányságot nem készítették fel megfelelően az új szabályokra és a megoldáskeresésnél nem az ő világukból, gondolkodásmódjukból indultak ki a szabályalkotók.

1989-90-es demokratikus folyamat a romák/cigányok életében is komoly változást hozott. A legnagyobb változást talán az jelentette, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek között szerepelhettek, s ezzel a kisebbségi jogok keretében egyéni és kollektív jogokkal élhettek, kulturális autonómiát hozhattak létre.

Mára a helyzet a romákkal/cigányokkal kapcsolatos kormányzati politikák ellenére nem igazán javult. Kaltenbach Jenő szerint mostanra a társadalom olyan csoportjává váltak, melyek teljesen elszakadtak a többségi társadalomtól. A szakadék pedig sajnos nem csökkent, hanem csak mélyült, már-már áthidalhatatlanná vált.³⁵

A magyarországi problémákhoz sokban hasonló gondokkal küzdenek minden európai országban a romák/cigányok. A kérdés súlyossága, a problémák mélyülése mindenképpen indokolja, hogy megvizsgáljuk a velük kapcsolatos jogi helyzetet, az európai kontinenst meghatározó uniós szinten is.

Ehhez azonban mindenképpen szükséges, hogy a vizsgálat során felmerülő két legfontosabb alapfogalom (diszkrimináció, kisebbségi jogok) tartalmát, nemzetközi szabályozását részletesen áttekintsük. Fontos ez azért is, mert a dolgozat utolsó részében bemutatandó romákkal kapcsolatos szabályozások specialitásai így válnak érthetőbbé.

³⁵ Elhangzott a Magyar Rádió Napközben című adásában, 2006. október 17-én 10 órakor

II. A diszkrimináció fogalma, fajtái, elméleti alapjai

A ma olyan sokat hangoztatott **diszkrimináció** tartalmi elemeinek pontos megfogalmazása igen sok vitára adhat okot. Mind a jogalkotóknak, mind a jogalkalmazóknak nagyon fontos, hogy a diszkrimináció elleni sikeres harc érdekében megismerjék azokat az elméleti megközelítéseket, s az ezeken alapuló lehetséges vitákat, amelyek munkájukban nagy segítséget jelenthetnek.

Ha a kifejezés magyar megfelelőjét keresem, akkor talán a **hátrányos megkülönböztetés** jelzős szerkezet lehet az, mely ennek a szónak a legjobban visszaadja a jelentését.

A diszkrimináció-mentességhez való jogra, mint emberi jogra tekint a szakirodalom. Ez a jog azonban nemcsak egyike az idők folyamán egyre gazdagodó emberi jogi katalógusban szereplő jogosultságoknak, hanem az emberi jogok alkalmazási gyakorlatának alappillére is.

Ebben a felfogásban a diszkriminációt tilalmazó rendelkezés önállóan sohasem, csakis minden esetben, egyes jogok tényleges érvényesülésével kapcsolatban merülhet csak fel.

Sokak véleménye, hogy a megkülönböztetés-mentesség garantálása azért fontos, mert hiányában az emberi jogok léte is megkérdőjeleződhet, hiszen „minden ember egyenlő méltóságából egyenlő szabadság, egyenlő jogok következnek”³⁶

Christian Tomuschat szerint a jogalkotás nem más, mint bizonyos helyzetek közötti osztályzás.³⁷ Így az állam részéről adott szituációban mindig az a felteendő kérdés, hogy az adott szabályt/jogszabályt miért nem ugyanúgy, illetve miért nem mindenkire ugyanolyan tartalommal alkalmazzák. További kérdésként merülhet fel: miért kell az államnak a jogalanyok közötti megkülönböztetést tiltani? Ennél a kérdésfeltevésnél mindenképpen meg kell jegyeznünk, hogy a diszkrimináció fogalmi kategóriája csakis a hátrányos, tehát negatív hatású megkülönböztetést tiltja. Ennek vizsgálatára a későbbiekben fogok részletesen kitérni.

A kérdést úgy tehetjük fel: Miért nem lehet megkülönböztetni a jogalanyokat?

³⁶ Kardos Gábor: A diszkrimináció tilalma és az egyenlőség értelmezése: a nemzetközi jog lehetőségei, Acta Humana 14. évf. 2003.1.-2. sz. 9.o.

³⁷ Christian Tomuschat: Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights, i.m. Kardos, 9.o.

Kiinduló pontunk a **kanti felfogás** lehet, mely szerint az államnak politikai és morális szempontból mindenkit egyenlőnek kell tekintenie, jóhiszeműen, azonos gondoskodással kell kezelnie valamennyi embert.

Kantot etikai racionalistának tekintik, hiszen a kategorikus imperatívuszra vonatkozó erkölcsi szabály megteremtésével, teljesen új felfogásban mutatja be az erkölcsi szabályok teljesítési kötelezettségét.³⁸ A kanti etika leghumanistább mozzanata azonban abban rejlik, hogy végig hangsúlyozza: az ember önmagában véve érték, ezért soha nem szabad senkit, semmilyen kérdésben pusztán eszköznek tekinteni. Kant szerint az ember abban különbözik más, a természetben élő lénytől, hogy szükségletein túl, akarattal bíró, racionális – az ő szó használatával élve „eszes” lény. Ez az értelem arra is képessé teszi, hogy maga szabja meg azokat a törvényeket, amelyeknek engedelmeskedni fog. Így, ez az eszes ember nemcsak a természet törvényszerűségeitől függ, hanem a saját maga által megfogalmazott szabályoktól is.

Ha a kanti fogalmak szerint feltesszük a kérdést, megfelelhet-e a diszkrimináció gyakorlata az egyetemes erkölcsi parancsnak, vagyis az emberek szeretnének-e egy olyan társadalomban élni, ahol a hátrányos megkülönböztetés elve érvényesül, a válasz természetesen nemleges lenne.

Az indokok közül az első az lehetne, hogy a diszkrimináció során nem önmagukban való célként kezelik az embereket, nem személyekként, hanem bizonyos jegyekkel meghatározható osztály, vagy csoport tagjaiként bánnak velük.

Ezeknek a jegyeknek az eredményeképp sérül az egyenlő bánásmódhoz való joguk, ezáltal méltányos megbecsülésben sem részesítik őket.

Az emberek egyik csoportja saját előjogai és fölénye fenntartása érdekében eszközként kezeli az emberek másik csoportját.

Ha az értelmes emberi lény lényegéhez hozzátartozik az autonóm döntés, akkor feltételezni lehet, hogy ezek az értelmes lények inkább élnének egy olyan társadalomban, mely a diszkrimináció gyakorlatát elutasítja.

Ez a felfogás a diszkrimináció tilalom egyik alapelvének az **egyenlőség eszméjét** teszi meg. „Jogi szempontból az egyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalma leegyszerűsítve ugyanazon érem két oldalát jelenti: az egyenlőséghez való jog az egyén alanyi joga, a

³⁸ „Cselekedj úgy, hogy akaratod törvénye egyúttal egy egyetemes törvényhozás elvéül szolgálhasson”
I. Kant: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. Budapest Gondolat, 1991. 2. szakasz. 154. o.

diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása pedig mások ezzel szemben álló kötelezettsége.”³⁹

Az egyenlőség elvének kifejtésénél egy további fogalomra kell kitérni: az egyenlőség gondolata az igazságosság megkövetelésének igényéből ered.

Az **igazságosság** fogalmának pontos megfejtése a filozófusokat a kezdetektől a mai napig izgatja. Az igazságosság egy társadalmi, erkölcsi, jogi és/ vagy politikai eszmény, érték, emberi beállítódás, akár egy érzés is (igazságosságérzés) lehet. Az igazságosság kérdéseiről több szakterületen (filozófiai, erkölcsi, állambölcseleti, jogtudományi) találhatunk értekezéseket. **Arisztotelész** filozófiájában az igazságosság kulcsfogalom. Szerinte ez egy olyan társadalmi erény, mely tartózkodást jelent a pleonexia (többet akarás) elkövetésétől, mely szerint nem vágyhatunk olyan dolog megszerzésére, mely nem a miénk, vagyis ne kovácsoljunk idegen dolog megszerzéséből magunknak előnyt.⁴⁰

A keresztény filozófia az igazságosság forrásának és mértékének természetesen magát Istent határozta meg. Kezdetben az igazságosságot, mint elérendő célt a földi állam feladatának jelölték meg. De már **Szent Ágoston** szerint is, csak az égi államban lehet, ténylegesen megvalósítani az igazságosság ezen elvét.

Az Arisztotelész által kialakított igazságossági fogalmat **osztó igazságosságnak** is nevezik. Eszerint maga az igazságosság eszméje szabályozza, hogy a társadalomban meglévő különböző javakat, (pl. anyagi eszközöket, erkölcsi megbecsülést, jogokat, hatalmat, befolyást) ill. terheket (pl. kötelezettségeket, adókat) miként osszák el helyesen a közösség tagjai között. Az osztó igazságosság tartalmával foglalkozó elméletek is különbözhetnek aszerint, hogy a javak ill. a terhek megosztását milyen elv alapján gondolják. Vannak, akik az elosztást a **személyek érdeme** szerint (igazságos mindenkinek megadni azt, amit meg- vagy kiérdemel) vagy a **hasznosság elve** alapján (mindenkinek azt kell megadni, ami a leginkább a hasznára válik) illetve a **megszerzett jog** szerint (igazságos mindenkinek azt megadni, amit őt joga szerint megilleti) gondolják. Vannak olyanok is, akik az elosztásnál a fentiektől eltérően csakis az **egyenlőség elvét** veszik figyelembe.

A zsidó, keresztény kultúrkör egyik legfontosabb tétele, hogy minden ember Isten előtt egyenlő. Így az igazságosság megteremtésének igénye nem más, minthogy az egyéneket

³⁹ Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2000. 24. o.

⁴⁰ Arisztotelész, 1971 V. fejezet 121-155. o.

egyenlőként kell kezelni. A társadalmi- politikai vagy jogi rend akkor igazságos, ha az egyenlőséget valósítja meg, bizonyos javakat valamilyen értelemben egyenlően oszt el.

A XX. században, ezen az elven nyugszik a jog uralma szerint működő alkotmányos demokrácia is: „Egyenlőség nélkül nincs egyéni szabadság, mert az egyenlőtlenek együttesen biztosan nem szabadok. A kollektív, még inkább az összegzett egyéni szabadság alkotmányos berendezkedése – az alkotmányos demokrácia – a közösség tagjainak egyenlőségén, és ettől elválaszthatatlan egyéni szabadságán alapul.”⁴¹ Az egyenlőség elve szerint a társadalom számára irreleváns, hogy a tagjai milyen külső ismérvekkel bírnak. Az államnak egyenlő méltóságú személyekként kell bánnia mindenivel (itt még az állampolgársági kapocs sem számíthat.) Az, hogy nő, homoszexuális vagy roma az illető, az állam számára egy érték-semleges tulajdonság. „Az egyenlő méltóság eszméje maga is több komponensű: jelentheti az egyenlő részvételt a politikában, jelentheti azt, hogy egyetlen csoport érdekei és szükségletei sem maradhatnak figyelmen kívül, jelentheti a polgári jogok egyenlő biztosítását és jelentheti azt, hogy egyetlen csoportot sem lehet alacsonyabb rendűnek tekinteni valamely másiknál.”⁴²

Az egyenlő méltóság eszméje megköveteli az államtól, hogy intézkedései során tartózkodjon a negatív diszkriminációtól, vagyis ne tegyen hátrányt eredményező különbséget, morálisan, irreleváns csoportismérvek alapján. „Emberi lényként minden emberi lény egyenlő ..., e minimális képesítés minden emberi lényt feljogosít bizonyos abszolút emberi jogok élvezetére: olyan nem-gazdasági „javakhoz” fűződő pozitív jogokéra, melyekből a kínálat a dolog természeténél fogva soha sem lehet szűkös, s negatív jogokéra, egyrészt a kegyetlen vagy embertelen, másrészt a kizsákmányoló és az embert lealacsonyító, bár esetleg „emberséges” bánásmódokkal szemben”⁴³

John Rawls a XX. században, politikai filozófiája megteremtésekor visszatér az arisztotelészi igazság felfogáshoz, és megpróbál az addigi elméletek és eszmények szintézisére törekedni. Eszerint, az igazságosság egyfajta méltányosság, mely két elv szerint működik. Először az egyéni szabadság elvének kell teljesülnie, és csak azután vizsgálhatjuk meg a társadalmi különbségek igazságosságának kérdését. Véleménye szerint az egyenlőtlenségek csak akkor igazságosak, ha a méltányos egyenlőség megvalósul. Ez Rawls szerint, azt kell, hogy jelentse, csakis azok a társadalmi különbségek fogadhatóak

⁴¹ Bragyova András: Az Alkotmány és szabadság, Fundamentum Budapest, 2003. 3-4.sz. 6.o.

⁴² Sándor Judit: A szabályozás csapdái és dilemmái, i.m: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. A pozitív diszkrimináció. INDOK Budapest 51.o.

⁴³ Joel Feinberg: Társadalomfilozófia. Osiris Kiadó Budapest, 1999. 120. o.

el, amelyek egy „maximum kritérium”-nak megfelelnek. Vagyis, a legkevésbé kedvező helyzetűek számára is előnyösek, vagy legalábbis nem előnytelenek.⁴⁴

Egy állam esetében az egyenlőség elve azt jelenti, hogy a hasonló helyzetben lévőket egyformán kell a jog szabályai által kezelni, míg az egymástól eltérő helyzetben lévőket meg kell egymástól különböztetni, vagyis kifejezetten nem szabad azonosan kezelni.

Joel Feinberg Társadalomfilozófia című kötetében kifejti, hogy „a hasonló esetek hasonló kezelésének elve nem egyszerűen az engedelmességünkért versengő számos etikai elv egyike, hanem egy olyan általánosabb elv megnyilvánulása, amely része magának az észszerűségnek. Ezt az általánosabb elvet sértenénk meg, ha eltérő geometriai jellemzőket tulajdonítanánk két egybevágó háromszögnek, ha adott fizikai eseményt kivételnek tekintenénk Newton törvényei alól, s akkor is ha megtagadnánk az egyenlő jogvédelmet azoktól a polgároktól, akiknek a bőrszínük fekete.”⁴⁵

Ezt akár **formális igazságosságnak** is tekinthetjük, melyet **Herbert Hart** fejtett ki elméletében. Ennek az elméletnek a kulcsa a formalizált jog kategóriája. A formalizált jog alapján az azonos csoportba tartozó személyekre, ill. az azonos helyzetekre mindig azonos szabály vonatkozik. Első lépésben szerinte meg kell határozni, hogy kik és milyen kritériumok alapján tartozhatnak egy csoportba (csoportképző tényezők). Ez mindig formális lehet, hiszen egy adott kérdésben, hogy melyik lesz az a tényező, amit a csoport kialakításánál figyelembe kell venni, mindig csak egy bizonyos szempont döntheti el, de nem lehet minden szempontot figyelembe venni. Például a nemi diszkrimináció kérdésében minden nő bele tartozik a vizsgálandó csoportba, míg a roma nőket ért faji és nemi diszkriminációs kérdéseknél, már nem minden nő lesz érintett, hiszen nem minden nő roma származású is egyben. Ezért sokan kritikaként hangoztatják, hogy a formális igazságosság fogalmát soha nem lehet teljes igazságossággként alkalmazni.

Vannak, akik a „formális” szempontot az állam által alkotott szabályok alkalmazásánál követelik meg. Ezt **eljárási igazságosságnak** vagy **jogalkalmazási igazságosságnak** nevezhetjük. Ennek az elméletnek a legjelentősebb képviselője **Friedrich Hayek**. Ez az igazságosság lényegében pártatlanságot és elfogulatlanságot követel meg mindenkitől, hiszen a jogalkalmazó személyes gondolatait, nézetét, érzelmeit háttérbe szorítva, a szabályt az összes esetben alkalmazza, amikor érvényessége és tartalma szerint alkalmazni kell. Igaz, hogy a személyes beállítódás háttérbe szorul ebben az elmé-

⁴⁴ Rawls: Az igazságosság elmélete.(ford. Krokovay Zsolt) Osiris Kiadó Budapest, 1997.

⁴⁵ Feinberg: i.m. 146. o.

letben, ugyanakkor teljesen elfogultak vagyunk a szabály iránt, hiszen még akkor is alkalmazzuk azt, ha annak előírásai akár igazságtalansághoz is vezethetnek.⁴⁶

Ez akkor fordulhat elő, ha a megváltozott élethelyzetre már nem illik a korábban alkotott szabály. A probléma feloldása az lehet, hogy a megváltozott helyzet alapján módosítják a normát, vagy teljesen új szabályt alkotnak. Ez azonban sokszor csak bizonyos időeltolódással történik meg, mely időszak alatt igazságtalan alkalmazás is előfordulhat.

Talán itt felvethető az a sokak által vizsgált kérdés, hogy ilyen körülmények között lehet-e egyáltalán igazságos jogi normáról beszélni? (Itt a szabályt egy általános kategóriaként fogom fel, melyet az állam, valamely kérdés szabályozására, mesterségesen tesz azzá.)

A szkeptikusok szerint a jog soha nem lehet teljes mértékben igazságos. Ez abból adódik, hogy eleve több fajta igazságosság fogalomnak kellene megfelelnie, de ezek az igazságossági elméletek - a fentiekből is kitűnik - mindig más-más kategóriákat jelölnek meg elérendő célként, ezért ezt a többféle igazságossági eszményt a jog soha nem fogja tudni egy időben kiszolgálni. (Ami az egyik alapján igazságos, az a másik elmélet szerint már igazságtalannak tekinthető.) Jó példa erre a választójog általánossá tétele körüli vita, hiszen a teljes egyenlőség elvével szemben az érdem szerinti elosztás mellett érvelők is meg tudták védeni álláspontjukat az osztó igazságosság elvei szerint.⁴⁷ Maga a latin kifejezés „ius”(jog) - „iustum” (ami igazságos) alakja is igen közel áll egymáshoz. A jog helyességére adott válasz - már a jogi gondolkodás kezdetektől - az igazságosságot a fogalom tartalmi elemeként kezeli, de nem tesz a két fogalom közé egyenlőségjelet.

A **„helyes jog”** kérdésének megválaszolásakor, arra kell figyelnünk, hogy a jog eszközzellegén keresztül milyen kitűzött célt kívánunk elérni.

Sokan úgy gondolják, hogy a jognak mindig a jövőbe mutatóan a társadalmi fejlődést kell szolgálnia. Vannak, akik épp ellenkezően azt tartják, hogy a jognak úgynevezett érték-megőrző funkciója van, vagyis a már kialakult emberi együttélés rendjét kell megvédenie.

(Ez a két nézet csapott össze az Amerikai Egyesült Államokban is, amikor 1896-ban a Plessy v. Fergusson ügyben a Legfelsőbb Bíróság a fehérek és feketék között létező

⁴⁶ Az angolszász jogirodalom erre az esetre alkalmazza méltányosság elvét.

⁴⁷ Gondoljunk itt a kiegyezés után Magyarországon alkalmazott virilizmus intézményére, mely a befizetett adó mennyisége szerint határozta meg a településeken a választójogot.

szegregációt igazságosnak tartotta, és megalkotta a „külön, de egyenlően” doktrínát⁴⁸. Több mint ötven évet kellett ahhoz várni, hogy megjelenjen az a másik felfogás, mely a társadalmi fejlődés érdekében a jogszabály erejét hívta segítségül, a kialakult helyzet megváltoztatására)

Az igazságosságról alkotott nézetek bemutatása előtt az volt a kiinduló pontunk, hogy egy államnak egyenlően kell bánnia a jogalanyokkal, megkülönböztetést csak akkor alkalmazhat, ha az igazságosság alapján ésszerűen igazolható az eltérő bánásmód.

Ebben az értelemben beszélhetünk **de jure** és **de facto** diszkriminációról. Ha az állam azonos, vagy hasonló helyzetben lévő személyek között valamely szabály megalkotása, vagy intézkedés végrehajtása során különbséget tesz, akkor **de jure** diszkriminál (például, ha a munkavállalók között a férfi dolgozók a törvény szerint több jutalékot, vagy ellátást - pl. utazási kedvezmény - kapnak, mint a női dolgozók, bár ugyanazt a munkát végzik).

De facto diszkrimináció valósul meg, ha a jogszabályalkotáskor vagy a jogalkalmazás során az állam nem veszi figyelembe a jogalanyok között meglévő tényleges különbségeket, bár maga a jogszabály szövege nem diszkriminál.

Az intézkedések tényleges eredménye tekintetében, **közvetlen** és **közvetett** diszkriminációt különböztetnek meg. Ez a két fogalom sokban hasonlít a *de jure* és a *de facto* diszkriminációs elkülönítéstől, hiszen az első esetben itt is nyílt a különbségtétel, míg a második esetben egy semlegesnek tűnő intézkedés sérti az egyenlő elbánás elvét. A különbség talán abban keresendő, hogy közvetlen és közvetett diszkriminációt nem csak az állam tevékenységének vizsgálatára alkalmazzák, hanem mindenkiére, a magán-személyeket is beleértve.⁴⁹

Az állam diszkriminációs szabályalkotásánál további két különböző fogalmat különböztethetünk meg aszerint, hogy mi az elérendő cél, melyet az állam a jogszabály alkotáskor, illetve alkalmazáskor el akar érni.

A **jogegyenlőség** fogalma azt a követelményt írja elő, hogy mindenki számára ugyanazon jogi helyzetet kell megteremteni, vagyis egyenlő mértékben kell a jogokat a jogalanyok között kiosztani (például ilyen követelmény Amerikában, hogy a fekete bőrű állampolgár ugyanolyan feltételekkel utazhasson a buszokon, vagy ugyanabba az iskolába járhasson, mint fehér bőrű társa, vagy ilyen követelmény volt a választójog

⁴⁸ Plessy v. Fergusson, 163. US.537.(1896)

⁴⁹ Ezt a fogalom párt találhatjuk az Európai Unió sokat emleget 2000/43/EK irányelvében is, mely a faji alapú diszkriminációt tiltja és az egyenlő elbánás elvét kívánja bevezetni az élet szinte minden területén.

általánossá tétele.) A kisebbségi önkormányzatok megválasztása esetében a hazai gyakorlat több kérdőjelet is felvetett a jogegyenlőség biztosítása szempontjából, hiszen az általános választójog alapján, mindenki (ezzel a teljes jogegyenlőséget kívánták biztosítani), az adott kisebbséghez való tartozás nélkül, leadhatta voksát, és ez komoly visszásságokra adott lehetőséget.⁵⁰ (A 2005-ös törvény módosításakor ezt a problémát ki akarták iktatni, és a kisebbségi önkormányzatok jogává tették, hogy meghatározzák a választásra jogosultak listáját. Azonban a hazai kisebbségek még mindig félnek a regisztráció bevezetésétől, rossz történelmi tapasztalatok miatt.)

A jogegyenlőség tartalma jelentősen bővült az idők folyamán. Kialakulását a polgári társadalmak megjelenésére tehetjük, amikor a korábbi születési előjogok megszűnnek, ekkor a jogegyenlőség lényegében a bíró előtti egyenlőséget jelentette, védelmet biztosítva a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben.⁵¹

A klasszikus liberalizmus idején (19. század eleje, közepe) a jogegyenlőség tartalma tovább bővült, és az egyenlőség jogi lehetőségként mindenkit megilletetett.

Bár a diszkrimináció tilalmánál maradván ez, a mindenki számára megnyíló jogi lehetőség, még nem vezet az igazságosság szerint megkövetelt teljes egyenlőséghez, hiszen legtöbbször csak **formális egyenlőséget** teremtünk ezzel a társadalom tagjai között, mert a társadalom bizonyos csoportjai eleve ki voltak zárva ebből. (pl. rabszolgák) A formális egyenlőségnek a polgári társadalmakban az volt a legnagyobb ellentmondása, hogy megléte a tényleges egyenlőtlenséget nemcsak fenntarthatta, hanem növelhette is. Erre válaszul indultak meg azon törekvések, melyek a gazdasági és szociális jogok emberi jogként való megfogalmazásához vezettek. A formális egyenlőség még ma sem veszi figyelembe, hogy az egyének jogérvényesítő képessége és lehetősége között a jogok igénybevételekor, induláskor, lehetnek komoly különbségek (Lehet, hogy ugyanolyan joga van valamilyen ügy elintézéséhez egy tolókcosis embernek, mint a fogyatékos nélkül élőknek, azonban a hivatal lépcsője már áthidalhatatlan akadályt jelent. Így a tolókcosis ember az ügyintézőhöz be sem tud jutni, hogy egy meglévő, mindenkivel azonos jogát érvényesítse).

Ezért a jogegyenlőség mellett megjelenik egy másik fogalom, mely a tényleges egyenlőség megteremtését tűzi ki célul. Az **esélyegyenlőség** kifejezés arra utal: először

⁵⁰ Jászladányban a 2002-es kisebbségi önkormányzat választásakor, olyan személy is bekerülhetett a testületbe, aki nem tartozott az adott kisebbséghez, mivel az akkori hazai jog szerint a kisebbségi önkormányzat tagjait a többségi nemzet tagjai is választhatták. Erre az ügyre később még visszatérek a magyar kisebbségi törvény bemutatásánál.

⁵¹ Gondoljunk a Habeas Corpus Act létrejöttének körülményeire.

meg kell teremteni az egyenlő esélyt arra, hogy mindenki, főleg a hátrányos helyzetben lévő személy, a jogegyenlőség által, mindenkinek biztosított jogokkal élni tudjon.

A tényleges egyenlőség megteremtése két fázisban történik.

Az első szakaszban, a hátrányos helyzetben lévő csoportot a többség szintjére kell emelni. Ezzel már mindenki ugyanolyan helyzetből indulhat az állam által biztosított jogok megszerzéséért. (Talán jól érzékelteti a fenti szituációt az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium felkérésére készített reklámfilm. Ebben a kis jelenetben a két kisgyermek áll a stadion pályáján, és versenyfutásra készülnek, azonban a fehér kislány több méterrel előrébb áll a roma társánál. Valószínű, hogy ilyen indulási feltételekkel soha sem fogja tudni a roma kislány utolérni a társát.)

Kiindulópontunk az volt, hogy az államnak nincs joga különbséget tenni jogalanyok között, mégis, ezen a ponton láthatjuk, hogy az esélyegyenlőség tényleges megteremtése érdekében kifejezett kötelezettsége az adott államnak a hátrányos helyzetű csoportok tagjainak kiemelése a többségből. Ez azt jelenti, hogy releváns tények alapján nemcsak, hogy meg kell ezt a csoportot különböztetni a többségtől, hanem azt is, hogy másképp kell őket kezelni. Itt újra fontos hangsúlyozni, hogy a tiltott diszkrimináció csakis a hátrányos megkülönböztetés lehet, a pozitív diszkrimináció tartalmi elemeivel külön fejezetben foglalkozom.

Ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mint általános emberi jogot be szeretnénk sorolni, láthatjuk, hogy egy különleges státuszú jogról van szó. Tartalmát tekintve ez a jog talán a politikai szabadságjogokkal rokonítható, hiszen az egyéni szabadság megvalósítását biztosítja, mint például a gyülekezési jog, vagy a szólás-, vélemény-nyilvánítás szabadsága. Ezáltal az egyéni szabadságon keresztül megvalósulhat az alkotmányos szabadság, mely az alkotmányos demokráciák egyik alapkritériuma.⁵² A diszkrimináció tilalma a fentiek alapján mégsem teljesen rokonítható ezekkel az első generációs szabadságjogokkal, hiszen itt nem egy privát terület kijelöléséről van szó, melyben az állam csak éjjeliőrként viselkedhet.

Míg a szabadságjogokról elmondható, hogy az államnak nem kell mást tennie, csak figyelnie, őrködni. A jogok megvalósítása mindenképpen az egyén tevékenységével történik meg. Ezekben a kategóriákban az állami cselekvés nem elsődleges. az államnak csakis a jogok gyakorlásához szükséges feltételeket kell biztosítania. (A választójoggal csak úgy élhetünk, ha a választásokat az állam megszervezi, kijelöli a választó

⁵² Ls. Bragyova: Alkotmány és szabadság. Fundamentum Budapest, 2003. 3-4. sz.

helyiségeket, kinyomtatja a szavazó lapokat. Ebben az értelemben az állam igaz, hogy pozitív lépéseket nem tesz, de a joggyakorlás feltételeit meg kell teremtenie.)

Ezzel szemben a diszkrimináció tilalmához kapcsolható jog komoly állami beavatkozást igényel. Az állam saját maga tekintetében is kötelezettséget ír elő, hogy a fent bemutatott kategóriákat hatalma gyakorlása közben érvényesítse. Sőt, a jogállam mai követelménye, hogy az állam saját állampolgáraitól is megkövetelje a hátrányosnak ítélt megkülönböztetés mellőzését.

Itt azért csak a mellőzést és nem a tiltás kifejezést használtam, mert az egy másik dolgozat témája lehetne, hogy a diszkrimináció tiltása mennyiben lehet csak jogszabályi feladat, illetve mennyire szankcionálható ez. Ennél a kérdésnél nagyon sok függ attól a társadalmi környezettől, ahol a másság elfogadásának gondolatát meg akarják valósítani.

A fent vázolt helyzet megvilágításához talán jobb, ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nem emberi jogként jelöljük, hanem a Feinberg által is használt **„erkölcsi jogként”**⁵³. Azért jobb ez a kategória, mert szerinte ezt a kifejezést minden olyan jogra használhatjuk, „amelyekről, úgy véljük, hogy, a törvényes, vagy intézményes szabályokat megelőzően, vagy azoktól függetlenül is létezik.”⁵⁴ Ezzel utalhatunk arra a problémára is, hogy ennek a jognak a tételes jogi szabályozása igen későn, jelentős különbségekkel következik be az egyes országokban. A diszkrimináció mentességhez való igény azonban, ettől függetlenül, már sokkal hamarabb jelenik meg az egyes társadalmakban. Ez az erkölcsi jog különféle felfogással párosulhat, lehet konvencionális, lehet ideális, lehet lelkiismereti jog, melyek mindig valamilyen tényleges emberi jogi igényeket takarnak. Feinberg szerint ezek a jogok, olyan igényeket határoznak meg, hogy „a törvényhozók változtassák át (mihelyt alkalom kínálkozik rá) „erkölcsi jogukat” pozitív törvényes joggá”⁵⁵

A diszkrimináció elleni küzdelem ilyen értelemben, egy olyan kategória, mely nélkül a mai állam működése nem mutatható be. De az is biztos, hogy megvalósítása igen nehéz, és nem csak a jog szférájának a feladata. A diszkrimináció tiltásával, mint garantálandó emberi joggal sokszor az is probléma, hogy a tilalmazott megkülönböztetést eredmé-

⁵³ Feinberg: Társadalomfilozófia, 126.o.

⁵⁴ Feinberg: i.m. 127. o.

⁵⁵ Feinberg: i.m. 127. o.

nyező helyzet gyakran „gazdaságilag racionális választás eredményeként”⁵⁶ jön létre, melyet állami szigorral nehéz befolyásolni. Míg az első generációs jogok esetében, e jog garantálása az államnak nem okoz akkora nagy terhet. A második generációs, úgynevezett, gazdasági szociális jogok esetében azonban komoly ellenállásba ütközhet a diszkriminációt tiltó szabály. Egy munkáltató, aki saját pénzét, profitját teszi kockára, nehezen vehető rá, hogy döntései során ne valósítson meg diszkriminációt. (Miért ne a független férfit alkalmazza, ugyanolyan feltételek megléte esetén a több gyermekes édesanyával szemben, aki valószínűleg többet lesz otthon táppénzen?) Ezért a gazdasági szociális jogoknál nem elég a megkülönböztetés jogszabályi tiltása, itt a cél a tényleges esélyegyenlőség megteremtése. Ezt különféle kedvezmények, programok, meghirdetésével lehet hatékonyra tenni. (pl. pályakezdők, ötven év felettiek alkalmazását ösztönző adókedvezmények meghirdetése)

Kérdésként merülhet fel, hogy a magánszektorban lehet, vagy kell-e ugyanolyan szabályokat alkalmazni, mint a közszektorban. **Zlinszky János** gondolatmenete szerint⁵⁷ a magánjog területén az „emberi méltóságból levezetetten érvényesülő magánautonómia van, melyből a szabad ember, választási és döntési szabadsága következik”.⁵⁸ Vagyis joga van saját belátása szerint dönteni, hogy a piacon kitől vásárol, vagy a kerti munkás, takarító kiválasztásakor objektíve alkalmas jelöltek közül akár közjogilag diszkriminatívnak minősülő szempontok szerint, kit választ. Zlinszky szerint „nem szabad arra törekedni – és nem is lehet elérni -, hogy ott, ahol a szerződési szabadság, vagy a családi kapcsolatok szűk köre szabadságként érvényesül, s az államnak a tartózkodást írja elő, bármely hatóság „diszkrimináció gyanújának ürügyével beleavatkozzék a magánszférába, s megrontsa annak nyugalma”.⁵⁹ Igaz, hogy a magánautonómia a személyek olyan területét jelöli, ahonnan az államnak ki kell vonulnia, de ennek az államnak a magánautonómia tiszteletben tartásán kívül az is a feladata, hogy biztosítsa a területén élő minden személy emberi méltóságát. Az adott ember emberi méltóságába, pedig természetesen bele kell, hogy tartozzon a hátrányos megkülönböztetéstől mentes környezet biztosítása. Bár, például a lakástulajdonos szerződéses szabadsága, hogy kivel köt bérleti szerződést, de a fentiek alapján a többi személy alapjoga – emberi méltósága,

⁵⁶ Cass R. Sunstein i.m. Kardos: A diszkrimináció tilalma és az egyenlőség értelmezése: a nemzetközi jog lehetőségei, Acta Humana Budapest, 2003. 14. évf. 1-2.sz. 34.o.

⁵⁷ Zlinszky János: Gondolatok és aggályok egy koncepció kapcsán, Fundamentum Budapest, 2003. 2. sz. 133. o.

⁵⁸ Zlinszky: i.m 134.o.

⁵⁹ Zlinszky: i.m. 134.o.

egyenlőként való kezelés követelménye – kívánja meg, hogy az állam őrködjön azon, hogy a szerződéses szabadság adta lehetőségeket ne diszkriminatív módon alkalmazzák. A magán és a közsféra szabályozásának elkülönítése talán abból a szempontból lényeges, hogy a megfelelő szankciót meg tudjuk találni, s a diszkriminatív szempontok alkalmazását lehetőleg elkerüljük. A témával még részletesen kívánok foglalkozni az antidiszkriminációs jogalkotás elméleti alapjainál, ahol az alapjogok közvetlen/közvetett hatását vizsgálom a magánjog területén belül.

A magánszférában – véleményem szerint – nem lehet elsődleges szankció a büntetéssel való fenyegetettség. Ez, ha lehet, még tovább rontja a helyzetet, s nem a társadalmi megbékélés, egymás elfogadásának irányába hathat.

A magánszférában inkább ösztönző, támogató lépésekkel lehet elérni, hogy az egyéni döntések meghozatalában ne az előítéletek, sztereotípiák szülte hátrányos megkülönböztetés játssza a döntő szerepet.

2.1. Az előítéletek szerepe a diszkrimináció alakulásában

Nagyon sokszor, sokakban felmerül az a gondolat, hogy kell-e, lehet-e egyáltalán a diszkriminációt törvényi szabályokkal tiltani? A törvényi tiltáson túl, milyen szankciórendszert kellene felállítani, hogy a jogi normának a hatékonyságát megtartsuk?

A téma szempontjából azt a kérdést kell megválaszolnunk, hogy a jog meg tudja-e változtatni az emberek erkölcsét, előítéleteit, vagy ezek olyan mélyen gyökereznek az emberekben, hogy a jog képtelen ezeket „átkódolni”. **Csepeli György** szerint: ”Az előítélet társadalom - lélektani tényezőből akkor válik társadalmi tényezővé, ha az előnyök és hátrányok valamely az előítéletesség támpontjául szolgáló kategória mentén aránytalanul szóródnak, ezáltal az előítéletes tudat előtt ellepleződik az objektív konfliktus, csoportközi konfliktusnak adva át a helyét.”⁶⁰ Az **előítélet** természetesen lehet pozitív és negatív irányú, mindkét forma lehet káros is, de én a témám szempontjából releváns, negatív előítélettel kívánok foglalkozni. Az előítélet kialakulásában nagy szerepe van az úgynevezett sztereotipizálásnak. A **sztereotipizálás** annyit jelent, hogy a csoportba tartozó bármely egyénnek hasonló jellemvonásokat tulajdonítunk, attól függetle-

⁶⁰ Csepeli György: Szociálpszichológia, Budapest, 1997. 501. o.

nül, hogy a valóságban mennyire különböznek a csoport tagjai egymástól.⁶¹ E szerint a cigányoknak jó a ritmusérzékük, de nagy bennük a hajlam a bűnözésre, a zsidók anyagiassak, és mindegyik zsidó csak a pénzszerzésen töri a fejét, a skótok pedig rettenetesen fukarok. A sztereotipizálás kicsi korunktól kezdve készen adja az emberek megítélését, mellyel tudattalanul is azonosulunk. Az előítéletek is sztereotípiákat hoznak létre. A kialakult sztereotípiák visszahatnak előítéleteinkre, illetve tovább erősíthetik azokat.

Magát a fogalmat **Lippman** vezette be 1922-ben, s ekkor még az előítélet és a sztereotípiá fogalom jelentéstartalma átfedte egymást. **Hamilton** 1976-ban megjelent művében⁶² foglalkozott a sztereotípiá létrejöttével, szerinte 3 csoportba lehet sorolni a kiváltó okokat. Az első csoportba tartoznak azok a nézetek, melyek szerint a sztereotípiák az érzékelő – gyakran tudatalattinak feltételezett – motivációs szükségleteit szolgálják. Ezzel kapcsolható össze az a feltételezés is, miszerint a sztereotípiák azért „funkcionálisan hasznosak, mivel egy külső csoporttal szembeni előítéletek racionalizálásának eszközei.”⁶³

A másik felfogás szerint a sztereotípiák egy hibás gondolatmenet alapján jönnek létre, abból a célból, hogy a „saját csoportot” a külső csoporttól elválasszák.

A harmadik nézet szerint a sztereotípiák, olyan „illogikus túl általánosítások”, melyek bizonyos „igazságmaggal” rendelkeznek.⁶⁴

Az előítéletek kialakulását **Aronson négy fő okra** vezeti vissza. Ezek az okok nem zárják ki egymást, sőt, egymás mellett több ok is jelen lehet.

1) Az első ok a **gazdasági-politikai konkurenciára** vezethető vissza. Az alaptétel az, hogy a rendelkezésre álló gazdasági források szűkösek, a politikai hatalomba nehéz bekerülni, ezért bizonyos uralkodó csoportok megpróbálnak kizsákmányolni, háttérbe szorítani kisebbségi csoportokat, hogy így anyagi előnyökre tegyenek szert.

Erre a legjobb példa, ha csökkennek a munkalehetőségek, - megfigyelhetjük -, hogy a diszkrimináció azonnal felerősödik.⁶⁵ Ugyanilyen okokra támaszkodik a szakmai érdekszövetségek azon törekvése is, hogy a nők és etnikai kisebbségek ne kerüljenek be a

⁶¹ Aronson: A társaslény. Az előítélet. 235. o.

⁶² Hamilton, D. L.: Cognitive Biases in the Perception of Social Groups. In: Carroll J. S – Payne J. W. (szerk): Cognition and Social Behavior. Hillsdale Lawrence Erlbaum Associates 1976.

⁶³ Murányi I.: Identitás és előítélet, Ú.M.K. 2006. 173.o.

⁶⁴ Murányi: i.m. 173.o.

⁶⁵ Napjainkban az EU gazdasága ma a csúcsiparágakra épül, mely nem tudja felszívni a képzetlen munkaerőt, ezzel növelve a munkanélküliek számát. Ennek következtében felerősödött a bevándorlókkal, idegenekkel szembeni ellenérzés az Unió tagállamaiban.

köreikbe. Ezzel nagyon sokáig távol tartották őket az általuk ellenőrzött, jól fizetett szakmáktól.

2) Az előítéletek másik oka lehet, az úgynevezett **áthelyezett agresszió**. Az agressziót valamilyen kellemetlen érzés, élmény (fájdalom, unalom) alakítja ki. Az így frusztrált egyén vissza akar vágni a frusztráció okozójának. Sokszor azonban ez a személy túlságosan hatalmas, vagy személyében elérhetetlen (pl. az állam kormányfője), hogy szembeforduljon vele.

Ebben az esetben a frusztrált személy keres magának egy kisebb hatalommal rendelkező, gyengébb személyt és vele szemben éli ki agresszív hajlamát.

Ezt bűnbakelméletnek is nevezik. Ez alatt azt értjük, hogy viszonylag gyenge és mindenképpen ártatlan személyt, olyanért hibáztatunk, amiért nem is tehet. Ilyen bűnbakok voltak a náci Németországban a zsidók.⁶⁶

3) Az előítélet harmadik okaként a **személyiség szükségleteit** határozhatjuk meg. Itt az előítéletes személyiséget kell megvizsgálni, hiszen elképzelhető, hogy az ember áthelyezheti ugyan agresszivitását, de ezzel mégsem él mindenki egyformán.

Theodor Adorno munkatársaival ezt a fajta embert tekintélyelvű személyiségnek nevezi. Az ilyen személyiségű embernek a „gondolkodásmódja merev, értékrendszere konvencionális, nem tűri a gyengeséget (sem magában, sem másokban), híve a megtorlásnak, nagymértékben gyanakvó, szokatlanul erős tiszteletet táplál mindenféle tekintély iránt.”⁶⁷ Ebben az esetben az előítéletes viselkedés az ember személyiségének egyik meghatározó tényezője.

4) Az előítéletet kiváltó negyedik ok a fennálló társadalmi normákhoz való **konformitással** magyarázható. Ebben az esetben az egyének előítéletük kialakításakor a társadalomban uralkodó normáknak engedelmeskednek. Amerikában Dél ismert történelmi eseményei alakították ki a négerek elleni előítéleteket⁶⁸, de a konformitás tartja fent azokat a mai napig. Így, ha például a déli területekről a személy északi területekre kerül, akkor mérhetően csökken a négerekkel szembeni előítéletessége is. Magyarországon 1996-97-ben készült egy felmérés a rendőrök és romák viszonyáról.⁶⁹ Ebben vizs-

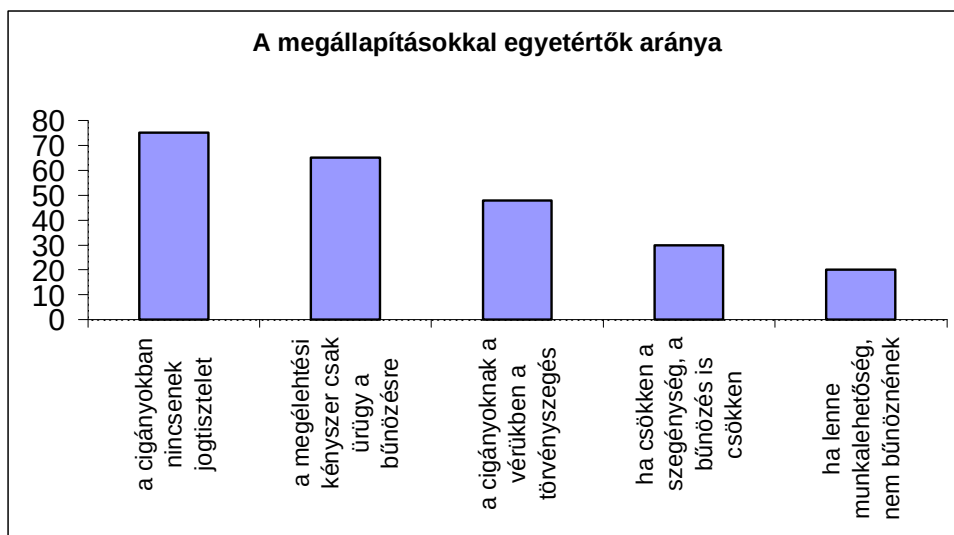
⁶⁶ Bár az eredeti, héber szokás szerint a bűnök ráolvasása után a kiválasztott két bakból az egyiket elengedték a pusztába, és nem bántották. Mózes III. Könyve 16, 10.

⁶⁷ Aronson: i.m. 254. o.

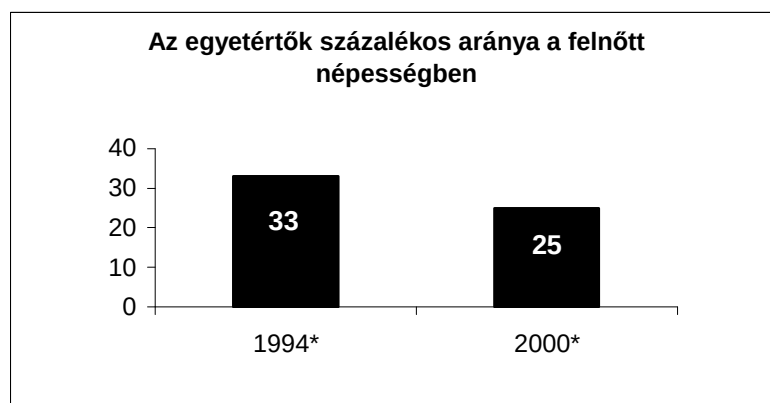
⁶⁸ Rabszolgák tömege, a rabszolga felszabadítással kapcsolatos harcok.

⁶⁹ Csepeli György-Örkény Antal - Székelyi Mária: Szertelen módszerek. A megkülönböztetés-mentes viselkedés lehetőségei és akadályai. In.: Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához. COLPI Budapest, 1997.

gálták a rendőrökben romákról kialakult sztereotípiákat is. A vizsgálatok komoly előítéletességet tártak fel: „A rendőrökben élő cigány sztereotípiá szerves elemét képező bűnözési hajlandóság feltételezése általános valószínűségi várakozás, mely a konkrét esetek észlelésekor kisebb mértékben érvényesül a rendőrök körében, mint akkor, ha csak általánosságban fogalmazódik meg.”⁷⁰



A roma lakosság elutasítottsága a magyar lakosság körében⁷¹



A fentiekből is kitűnik, hogy az előítéletektől mélyen átszőtt társadalmakban nagyon nehéz olyan jogszabályt alkotni, mely a társadalom és/vagy az intézményrendszer (itt elsősorban a bíróságokat, rendészeti szerveket, közigazgatást kell érteni) jogérzékével találkozni fog.

„A törvények betartására mutatott hajlandóságuk különösen megnő, ha a törvények egyúttal saját lelkiismeretükkel is összhangban vannak.”⁷²

⁷⁰ I.m.: 152. o.

⁷¹ Forrás: * MTA Pszichológiai Intézete Előítélet vizsgálat ** TÁRKI Omnibusz 2000. december

⁷² Gordon W. Allport: Az előítélet. Osiris Kiadó Budapest, 1999. 545. o.

A szabályok megalkotásánál vigyázni kell azonban arra, hogy a társadalmi legitimitáció hiányában ne csak deklaratív jogszabály szülessen, hanem a jogi norma tartalmát, hatékonyságát eredményes szankciórendszer is biztosítsa. Ebben az értelemben csak reménykedhetünk Aronson állításában: „A jog megváltoztatja az erkölcsöket.”⁷³

Az előítéletesség attitűdjeinek megváltoztatását több úton kell elérni. Így a jogi norma megalkotásán túl szükség van megfelelő információs kampányra is (2005-ben az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium komoly reklámhadjáratba kezdett óriásplakátokon, reklámokon keresztül a romákkal szembeni diszkrimináció felszámolására.), de ez nem elég. A probléma lényege, hogy az előítéletes emberek egyre jobban elkötelezik magukat saját előítéletes magatartásuk mellett. Ezeket a beléjük ivódott gondolkodás- és magatartásmódokat nem lehet egyszerűen, a jog erejénél fogva egy csapásra megváltoztatni. A felvilágosításon túl sokkal jobb eredményeket érhetnek el, ha ezek az emberek az általános sztereotípiákat saját, pozitív tapasztalatukkal vetetik össze.⁷⁴

Ezeket a saját tapasztalatokat azonban csak úgy szerezhetik meg a társadalom tagjai, ha a kisebbségi csoportok elkülönítése (szegregációja) valamennyire oldódik, s megtörténik ezeknek a csoportoknak a társadalomba való integrációja.⁷⁵

„Az én véleményem szerint a fajok közötti harmónia megteremtésének legcélravezetőbb módja az, ha az embereket olyan helyzetbe hozzuk, hogy kénytelenek legyenek megváltoztatni viselkedésüket. Továbbá – és ez a leglényegesebb – minél előbb arra kényszerüljenek, hogy felismerjék: az integráció elkerülhetetlen, annál előbb kezdik megváltoztatni előítéletekkel terhes attitűdjeiket”.⁷⁶

Az előítéletek szempontjából mindenképpen meg kell említeni **Muzafer és Carolyn Sherif** által kifejlesztett csoportnorma elméletet is: „Azok a tényezők, amelyek arra késztetik az egyéneket, hogy attitűdöket és előítéleteket alkossanak, rendszerint nem elszigetelten hatnak. Kialakulásuk funkcionálisan függ össze a csoporttaggá válás folyamatával, melynek során az egyének tapasztalataik és viselkedésük fő szabályozó

⁷³ Aronson: Társas Lény, 254. o.

⁷⁴ Ezt a célt tűzték ki a rendőrség vezetői, amikor kifejezett pozitív diszkriminációt hirdettek meg a rendőrség kötelékébe jelentkező roma származású személyek számára.

⁷⁵ A roma gyermekek iskolai szegregációja a mai napig komoly probléma a magyar és az európai oktatásban, melyet az Oktatásiügyi Minisztérium az integrált oktatás anyagi támogatásával próbál felszámolni.

⁷⁶ Aronson: i.m. 264. o. Az integráció hatására egyre nőtt a csoportok elfogadottsága, illetve azok száma, akik magával az integrációval egyetértenek. 1942-ben még csak a fehér lakosság 30%-a fogadta el a feketék integrációját, 1956-ban már 49%, míg 1970-ben már 75%-uk nyilatkozott úgy, hogy egyetértenek az integrált oktatással. 1980-ban pedig a 90%-ot is elérte azok száma, akik az integrált oktatást támogatták.

eszközeként fogadják el a csoportot és értékeit (illetve normáit)”⁷⁷ Ha ezt a nézetet elfogadjuk, akkor ebből az is következhetne, hogy „könnyebb megváltoztatni a csoport, mint az egyén attitűdjét”,⁷⁸ vagyis a jó szabályok megalkotásakor erre is figyelmet kell fordítani.

Allport, mikor a fenti elméletet átveszi, a másik csoport elutasításának kategóriáit egy öt fokú skálán helyezi el; aszerint, hogy a visszautasító viselkedés milyen erősségű:

1. Szóbeli előítéletesség
2. Elkerülés
3. Hátrányos megkülönböztetés
4. Testi erőszak
5. Kiirtás

Szerinte a „hátrányos megkülönböztetésről csak akkor beszélhetünk, ha az egyénektől vagy a csoportoktól megtagadjuk az egyenlő bánásmódot, melyre különben igényt formálnak.”⁷⁹

2.2. Az antidiszkriminációs jogalkotás indokolhatósága

Látható, hogy az antidiszkriminációs törvénynek az állam által megkövetelt megkülönböztetés mentes környezet biztosításán túl, azt a célt is meg kell valósítani, hogy a társadalom tagjai közötti távolságot csökkentse, esetenként akár megszüntesse. Ezáltal az eltérő csoportok saját tapasztalataik hatására tompítsák, vagy számolják fel a többi csoporttal szembeni előítéleteket, negatív beállítódásukat.

Hasonlóan gondolkozik **Anders Koppelman** is antidiszkriminációs jogról írott munkájában.⁸⁰ Ebben a művében azt állítja, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmazásának elve nem nyugodhat kizárólagosan egy antidiszkriminációs törvényen. A törvény megalkotásának be kell illeszkednie egy úgynevezett társadalmi, rekonstrukciós politikába (Project of social reconstruction.). Szerinte a társadalomban uralkodó rasszizmus alapján a társadalomnak vannak olyan csoportjai, melyeket nemzeti, faji hovatartozásuk miatt alacsonyabb rendűként kezelnek. Mivel ez a gondolat vezet el minden diszkrimi-

⁷⁷ Gordon W. Allport: Az előítélet. Osiris Budapest, 1999.72. o.

⁷⁸ Allport: i.m. 73.o.

⁷⁹ Allport: i.m. 87.o.

⁸⁰ A. Koppelman: Antidiscrimination Law and Social Equality. Yale University Press, New York, 1996. p. 13-57.

natív cselekményhez, így a küzdelem alapja nem lehet csak a diszkrimináció törvényi tiltása és szankcionálása. Az még csak a probléma felszíni kezelésére elegendő.

Koppelman a fenti antidiszkriminációs politikában **három szintet** különböztet meg.

Az **első** szinten találhatjuk azokat **az értékeket, hiedelmeket**, melyek a társadalom tagjai által elfogadottak.

A **második** szintre a **faji szempontból mérvadó gyakorlatot** helyezte el, melyet az első szint faji alapú értékei, hiedelmei határoznak meg.

A faji alapot figyelembe vevő **eltorzult elosztást** helyezi el a **harmadik** szinten, mely szerint a javak elosztásában mindig faji szempontot vesznek figyelembe. Így voltak olyan csoportok (pl. négerék), akik a javak elosztásában kizárólag az eltérő bőrszínük miatt nem tudtak részt venni. Ebből is látni, hogy a diszkriminációhoz vezető okok sokkal mélyebben és szélesebb körből indulnak ki. Ha törvényben tiltjuk az eltorzult elosztást (a hátrányos megkülönböztetést), ez nem lesz elégséges, mert a problémát az első és a második szinten is orvosolni kell ahhoz, hogy teljesen felszámoljuk a diszkriminációt.

A korábban már említett **magánszféra és közszféra**⁸¹ **elválasztásának problematikája** elméleti szinten a jogalkotás szempontjából is megjelenik. A két területnek az elkülönítése abból a szempontból is fontos, hogy az emberi jogok érvényesülési határát, illetve az állami beavatkozás mértékét meghúzhassuk. A kiindulási alap az, hogy az emberi jogok fogalma elsősorban az **egyén és állam közti** viszonyban képzelhető el. Gondoljunk csak az I. és II. generációs jogok „éjjeli őr” és jóléti állam kategóriájára - ezek a jogok védelmet jelentenek az állami beavatkozással szemben, részvételi lehetőséget teremtenek az állami döntéshozatalban (szavazati jog), illetve bizonyos szolgáltatások megkövetelését biztosítják az állam felé (nyugdíj, TB). Az alkotmányokban szereplő emberi jogokkal szemben az államnak az a legfőbb feladata, hogy azokat tiszteletben tartsa.

Ebben a felfogásban kérdésként merülhet fel, hogy az egyén/állam viszonyán túl lehet-e magánszemély/magánszemély viszonylatában is hivatkozni arra, hogy az alkotmányban szereplő alapvető jogát valamely magánszemély tartsa tiszteletben, illetve ne

⁸¹ Gondolhatunk itt a Georg Jellinek által megalkotott státuselméletre is, mely a polgár és az állam viszonyát különböző státusok szerint határozta meg. Az első a passzív vagy alávetettségi státusz, melyben az állam jogosult az egyént normatív vagy egyedi parancsoknak, tilalmaknak alávetni, az egyén pedig köteles ezeket végrehajtani. A negatív státus (status libertatis), mely a polgár számára meghatározza azt a területet, amelyben az egyéni szabadság elve alapján magán céljait megvalósíthatja. A status civitatis egy olyan képességet biztosít az egyénnek, hogy az állammal szemben bizonyos pozitív szolgáltatásokat igényeljen.

sértse meg. Ez a kérdés a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban igen gyakran felmerül, hisz az előbb bemutatott előítéletes magatartás miatt a magánszemély sokszor racionálisan nem indokolható döntéseket hoz, melyet elvileg a magánautonómiára hivatkozva az állam nem befolyásolhat. (Ez a döntés azonban sokszor a másik ember alapjogát sérti.)

Az Egyesült Államokban a klasszikus jogfelfogás szerint, az Alkotmányban szereplő alapvető jogok csakis az állami beavatkozással szemben nyújtanak védelmet, hiszen ezek a jogok az államhatalomnak és a törvényhozásnak állítanak fel korlátokat az egyéni szabadság érdekében.

Ebben az értelemben a magánszemélyekkel szemben nem lehet megkövetelni az alapvető jogok érvényesítését, mert a magánszemély szerződési szabadsága mindenek felett állt.

A probléma feloldására született az úgynevezett állami cselekvés tana (**state action doctrine**), ahol a magánszférát aszerint vizsgálják, hogy van-e valamilyen összekötő kapocs, mely ezt a magánszférát az állami szférával összekapcsolhatja. Ha ez az elem kimutatható, akkor az állami cselekvésekbe/ügyekbe való beleszólás nem utasítható vissza (pl. magániskola államilag elismert bizonyítványt bocsát ki, valamilyen állami támogatást is felhasznál).⁸²

A másik ilyen vizsgálendő elem az lehet, hogy a magánintézmény/magánszemély lát-e el, olyan feladatot, amely közfeladatnak (**public function**) tekintendő.⁸³

Ezekben az esetekben az állami jelenlét, vagy a feladat közösségre kiterjedő hatása miatt mégis lehetőség nyílik arra, hogy különböző eszközök (büntetőjog, kártérítés) igénybevételevel megköveteljük valamelyik, Alkotmányban biztosított alapvető jogunkat, akár egy magánszeméllyel szemben is.

A fenti fogalmakat részletezi az 1964-ben elfogadott Civil Rights Act, melyben a state action doktrínája érvényesül. Ez alapján, ha a magánfél cselekménye állami kényszer által történik, ha cselekménye hagyományosan állami funkció gyakorlását jelenti, ha e cselekmény és az állami funkció között szoros kapcsolat áll fenn, illetve akkor, ha a

⁸² 110 U.S.577 (1990) *University of Pennsylvania v. EEOC* ügyben a magán egyetem tevékenységét diszkriminatívnak minősítette a bíróság, mert a kínai származású női associate professzorral szemben a férfi pályázókat részesítette előnyben. A bíróság nem fogadta el az egyetem akadémiai szabadságára való hivatkozását, hogy erre tekintettel bizalmi szempontok alapján döntött az állás sorsáról.

⁸³ Például az *Evans v. Newton* (382 U.S.296 (1996)) ügyben a bírák az Alkotmányba ütközőnek és diszkriminatívnak minősítették azt az esetet, amikor a magántulajdonban lévő, de nyilvános parkba csak a fehér emberek mehettek be.

magánfél jogsértő cselekménye mögött állami szerv akarata húzódik meg, akkor a magánfél nem hivatkozhat szerződéses szabadságára.

Ez azonban, mindig bírói mérlegeléstől függ, Amerikában magánszemély közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseire nem hivatkozhat,⁸⁴ és nem járulhat hozzá, hogy a magánszemélyek magánautonómiáját állami segítséggel korlátozhassák (pluralizmus követelménye).

A másik felfogás a német jogelméletből indult ki. Maga az „**alapjog**” (Grundrecht) kifejezéssel, - mely az Alkotmányban vagy más alapvető törvényben biztosított legfontosabb emberi és állampolgári jogok jelölésére szolgál -, itt találkozhatunk először.⁸⁵

Az 1949. május 23.-án kihirdetett Grundgesetz I. fejezete az alapjogokkal foglalkozik, ebben megállapításra kerül, hogy „az alább felsorolt alapjogok, mint közvetlenül hatályos jog, kötik a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat, és az igazságszolgáltatást.”(1. cikk (3))

Ezek az alapjogok elsősorban az állam és egyén viszonyát rendezik, vagyis **vertikális hatállyal** bírnak. Azonban rögtön felmerül a további kérdés, hogy ezek az alapjogok a magánjog területén milyen hatással bírnak, lehet-e, kell-e ezeket az alapjogokat magánszemélyek egymás közti viszonyában értelmezni.

Ezek után a német jogelméletben megjelenik a **Drittwirkung** teória, mely az alapjogok harmadik személlyel szembeni hatályára utal. Az **unmittelbare Drittwirkung** elméletének megalkotója **Nipperdey** volt, míg e felfogással szemben szinte egy időben megjelenik a **mittelbare Drittwirkung** kategóriája is. Ennek az elméletnek az elindítója **E. Dürig** volt. Arra a következtetésre jutott, hogy az alapjogoknak nem csak vertikális hatályuk lehet, hanem **horizontális** is, hiszen magánszemély/magánszemély viszonylatában is hordozhatnak bizonyos jogosultságokat.

Nipperdey szerint az alapjogoknak a magánfelek közti jogviszonyok tartalmára, illetve azok jogkövetkezményeire **abszolút hatálya** van. Így a magánjogi jogviszonyok közvetlenül és kötelezően az alapjogoknak vannak alárendelve, sőt ez érvényesül minden harmadik személy viszonylatában is. Az elmélet képviselői szerint azonban, minden alapjog esetén, külön vizsgálat után derülhet csak ki, hogy az adott magánjogviszonyban melyik alapjog bír közvetlen hatállyal. A fenti felfogás alapján, ezek az alapjogok

⁸⁴ Ez alól kivétel a 13. kiegészítés, mely a rabszolgaság eltörlésére vonatkozik.

⁸⁵ 1849. március 28.-án elfogadott német birodalmi alkotmány (Paulskirchen Verfassung)

alanyi jogi jelleggel bírnak, mint olyan normák, melyek meghatározott jogalanyokat jogosítanak és bizonyos címzetteket, elsősorban az állami szerveket köteleznek.

A Dürig által képviselt közvetett hatásra alapozott elmélet szerint a jog olyan egységes rendszert képez, amelyben az alapjogok, mint alapvető értékrendszer, a bennük megtestesülő értékek komplex védelmét szolgálják. Az alapjogok közvetlen hatása ellen az szól, hogy ezzel a nézettel úgymond „a közjog tenné be a lábát a magánjog területére”, ami mindenképpen káros következményekhez vezetne.

A Dürig által kidolgozott elméletet a német alkotmánybíróság felhasználta az ún. Lüth-Urteilban⁸⁶. A német alkotmánybíróság Dürig nézetét átvéve hangsúlyozta, hogy az egyének alapjogainak katalógusa valamiféle **alkotmányos objektív értékrendet** határoz meg. Ezeknek az objektív értékeknek a jogrendszer egészében érvényesülniük kell. Ez a követelmény csak azzal valósítható meg, ha valamennyi jogi norma összhangba kerül az alapjogok által meghatározott objektív értékekkel. E szerint a bíróságoknak lehetőségük van arra, hogy a magánfelek közt felmerülő jogvitákat, az alkalmazandó jogi normákat az alapjogi értékrendnek megfelelően értelmezzék.

Az alapjogok horizontális hatásával kapcsolatban a **magyar álláspont** nem egységes. Vannak, akik az Alkotmány rendelkezései⁸⁷ alapján lehetségesnek tartják, hogy a bíróságok jogalkalmazásuk során a német minta alapján érvényesítsék az alapjogok által meghatározott értékeket. Mások azonban, az Alkotmány értelmezésére, és az alkotmányjogi panaszra vonatkozó kizárólagos Alkotmánybírósági felhatalmazás miatt, tagadják annak lehetőségét.

Harmathy Attila az egyik cikkében⁸⁸ az Alkotmány és a bírói gyakorlat viszonyát vizsgálta. A megyei és a Legfelsőbb Bírósági ítélkezési gyakorlatát áttekintve, értékeli, hogyan jelenik meg az Alkotmány a bírósági határozatokban. Vizsgálja azt is, milyen

⁸⁶ Az ítélet szerinti jogesetben egy német filmrendező (Veit Harlan) az 1950-es hamburgi filmfesztiválra nevezett egy új munkájával. A rendező neve azonban, korábban a náci korszakban már híressé vált az általa rendezett antiszemita film miatt. Erich Lüth, aki a németek és a zsidók megbékéléséért küzdő szervezet vezetője volt, nyilvános beszédében és nyílt levélben követelte, hogy a hírhedt náci filmrendező művét a német mozi tulajdonosok és filmforgalmazók ne tűzzék műsorukra, illetve a nézők bojkottra szólította fel. A filmkészítő cég keresete alapján Lüth levelét és bojkott felhívását első és másodfokon a bíróság jogellenesnek találta. Lüth azonban az alkotmánybírósághoz fordult a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése miatt. (BVeGE,7)

⁸⁷ Alkotmány 50.§.(1): "A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit."

⁸⁸ Harmathy Attila: Bírói gyakorlat – Alkotmány in: Magyar jog 2004/11.sz.

szerpe van az alkotmányos rendelkezéseknek a döntés meghozatalában, illetve hogyan viszonyulnak ezek a rendelkezések az egyes jogágak szabályaihoz.⁸⁹

A szerző megállapítja végül: „Úgy tűnik, hogy az Alkotmányban az egész jogrendszert meghatározó alapvető elvek rendelkezések megfogalmazását látják, amelyeknek konkretizálását, részletezését, mintegy végrehajtását a jogrendszerben az Alkotmány alatt álló különböző jogszabályok végzik el”.⁹⁰

Érezhető, hogy a magyar ítélkezési gyakorlatban egyre inkább teret nyer az Alkotmányra, illetve alkotmányos értékekre való hivatkozás. De ez soha nem önállóan, hanem mindig valamilyen törvényi vagy jogszabályi hivatkozás mellett történik.⁹¹ A fentiek alapján lehetőség nyílhat arra (bizonyos korlátokkal), hogy a magánszféra szereplőitől is kikövetelhető legyen a hátrányos megkülönböztetés tilalma, mint alapvető emberi jog.

A magánszférával kapcsolatban felmerülő további probléma lehet, hogy a magánszemély hivatkozhat-e saját, meglévő olyan alapjogára (például magánautonómia alapján a szerződéskötés szabadsága), melynek korlátok nélküli gyakorlása akár sértheti az egyének hátrányos megkülönböztetésének tilalmát is. A fenti probléma abból adódhat, hogy vannak olyan nézetek, melyek az emberi jogokat tartalmuk szerint **abszolút** és **korlátozható jogokra** osztják.

A csoportképző tényező ebben az esetben az, hogy az adott jog érvényesülésének hol vannak a határai – ha vannak egyáltalán-, illetve az abszolút jogok esetében az állami beavatkozásnak milyen mértéke lehet. Sokan úgy gondolják, hogy az abszolút jogok esetében az államnak semmilyen beleszólási joga nincs, s ha a magánszféra jogait ilyennek tekintenénk (pl. szerződési szabadság, tulajdonhoz való jog,), akkor ilyen értelemben az állam nem állíthatna fel semmilyen korlátot, nem mondhatná meg, hogy milyen szabályokat kell figyelembe vennie az adott személynek, ha e jogával a magánautonómiája keretén belül élni kíván.

A **Georg Jellinek** által meghatározott **status libertatis**, vagy más elnevezéssel **status negativus** kifejezés adja vissza a legjobban ennek a területnek a tartalmát: ez „a polgár

⁸⁹ A vizsgálat adatai szerint a határozatok 3%-ban találhatunk hivatkozást az Alkotmányra.

⁹⁰ Harmathy A.: i.m. 643. o.

⁹¹ Például a roma gyermekek külön ballagtatása ügyében Tiszavasváriban, (Nyíregyházi Városi Bíróság P. 25191/1997/12. sz.,) ahol a bíró az ítéletben a személyhez fűződő jogvédelme iránt indított ügyben az Alkotmány 70/A §-ában szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmára is hivatkozott. Az Alkotmány rendelkezését azonban az Alkotmánybíróság diszkriminációra vonatkozó határozataiban foglaltak szerint értelmezi: „A bíróság álláspontja szerint a fent hivatkozott törvényi rendelkezés helyes értelmezése az, hogy a minden különbségtétel tilos, azaz diszkriminációnak minősül, ha az ésszerűen, megfelelően, objektíven nem indokolható, az alkalmazott eszköz aránytalan a célhoz képest. L. Fundamentum 1999.2. sz. 128. o

számára az állami impériumtól mentes, olyan egyéni szabadságszférát jelent, ahol az egyén szabad tevékenységével elégítheti ki magáncéljait. Alig vitatható, hogy az emberi méltóság általános, szinte abszolút jogának alkotmányi elismerése után, az utóbbi értelemben vett negatív status is nagymértékben összezsugorodik.”⁹² Ez a nézet pedig abból a XIX. században kialakult vélekedésből indult ki, hogy az állam hatalma értelemszerűen kizárja az egyén szabadságát.

Az alkotmányos szabadság fogalom vizsgálata adhatja meg a választ arra, hogy az egyén egy államban mikor cselekedhet saját akaratából, egyéni szabadságának megfelelően. **Bragyova András** szerint: ”Az alkotmányos szabadság a jogi szabadság különleges esete: alkotmányon alapuló jogi szabadság, az alkotmány alapján megengedett magatartás... Az alkotmányos szabadság, mint jogi szabadság, általában, a társadalmi szabadság körébe tartozik, annak biztosítója. Társadalmi szabadság minden olyan egyéni szabadság, melyet a társadalom - így a jog vagy az alkotmány - elvehet, korlátozhat, létrehozhat, vagy kiterjeszthet. A társadalmi szabadságba ezért nem tartoznak bele azok a szabadságok, amelyek a társadalomtól függetlenül fenn állnak.”⁹³ A szerző munkájában többször kifejti, hogy a jogi szabadság nem azonosítható az alkotmányos alapjogokkal, de sokszor úgy jelenik meg az egyéni szabadság problematikája, mint a személyes szabadságot biztosító alapjogok korlátozhatóságának kérdése.

A fentiekből kiindulva meg kell vizsgálnunk, hogy miért kell ezeket a fontos tartalommal és feladattal rendelkező alapjogokat korlátozni?

„A **korlátozás** szükségszerűen következik az ember és az alapjogok társadalmi közösségi kötöttségeiből, az erőszakmentesség, a kiegyensúlyozott, békés emberi együttélés kétségtelenül szükséges előnyeiből, az egyénnek, a közösségnek, a népnek, a nemzeteknek nemzetközi okmányokban is rögzített értékprioritásaiból.”⁹⁴ A korlátozás kérdése akkor merül fel, ha az alapjogok, vagy alkotmányos értékek valamilyen okból szembe kerülnek egymással, illetve tartalmuk alapján összeütköznek. Az alapjogok esetében nem beszélhetünk valamiféle kollíziós szabályról, amely ebben az esetben a segítségünkre siethetne. Az alkotmányos értékek tartalma, minősége adhat támpontot, hogy egy ilyen esetben, melyik jogot lehet - ha mindenképpen szükséges - korlátozni. A legfontosabb kritérium, hogy a korlátozás lehetősége csakis alkotmányos lehet, az alkotmányok többsége azonban nem alkalmaz egy, a korlátozásra vonatkozó differenciált

⁹² Ádám Antal: Alkotmányi értékek és Alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó Budapest, 1998. 51. o.

⁹³ Bragyova András: Alkotmány és szabadság. Fundamentum, Budapest 2003. 3-4.sz 23.o.

⁹⁴ Ádám: i.m. 55. o.

rendszert. Így mindig az adott tényállás fogja eldönteni, hogy az adott esetben, milyen indokok alapján, melyik alapjog kerülhet korlátozásra.

A dolgozat szempontjából további kérdés lehet, melyik csoportba sorolhatjuk be a hátrányos megkülönböztetés tilalmát? Ha a magyar Alkotmánybíróság álláspontját fogadjuk el, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog létét az emberi méltósághoz való, abszolútként kezelt jogból vezetjük le,⁹⁵ akkor ez a jog is az abszolút kategóriába tartozhat. (Bár ennek a megállapítása csakis hipotetikus feltevéseken alapszik, és mindenképpen feltételes.) Ebben az esetben nagyobb védettséget élvezhetne, s az állami szektoron túl, a magánszféra résztvevőitől is megkövetelhető lenne, hogy saját döntési szabadságukat is korlátozva akár, de a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, vonatkozó alapjogra tekintettel legyenek.

2. 2. 1. A diszkrimináció elleni jogalkotásra/jogalkalmazásra vonatkozó elméletek

A diszkriminációra vonatkozó törvényi szabályozás, illetve jogalkalmazási gyakorlat több fajta elméleten alapulhat.

1) Az **eljárási (procedurális) - elmélet** a hátrányos megkülönböztetés kialakulásának folyamatára helyezi a hangsúlyt. Az elmélet legjelentősebb képviselői: **John Hart Ely**⁹⁶ és **Ronald Dworkin**. Elképzelésük szerint a demokratikus döntéshozatali folyamatokból ki kell zárni a rosszindulatú preferenciákat. Dworkin a preferenciák között megkülönböztet személyes és külső preferenciákat.⁹⁷ Elméletében, azonban csak a rosszindulatú külső preferenciákat vizsgálja, és ezek kizárását hangsúlyozza. A személyes preferenciákkal, melyeket a kevésbé kiszűrhető előítéletek táplálnak, nem foglalkozik.⁹⁸ „A jogszabályok (és egyéb döntések) nem alapulhatnak rosszindulatú preferenciákon, tehát olyan preferenciákon, amelyek explicit módon, rejtve vagy akár tudat alatt megtagadják a politikai közösség egyes tagjaitól az egyenlő törődést és tiszteletet.”⁹⁹

⁹⁵ Lásd a magyar hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tilalom bemutatását.

⁹⁶ Theory of Judicial Review, Cambridge Harvard University Press, 1980.

⁹⁷ R. Dworkin: Reverse discrimination, In. Taking Rights Seriously. Cambridge, Harvard University Press, 1978. p. 235.

⁹⁸ Kiténik, hogy az eljárási elméletek csakis magára a demokratikus döntések eltorzulására helyezik a hangsúlyt, de nem fejtik ki a torzulás okát. Nem tudtak minden felmerülő problémára megfelelő megoldást találni, hiszen a döntéshozatali folyamatokban maga a diszkriminációs politikai szándék igen nehezen kimutatható, vagy akár bizonyítható.

⁹⁹ Koppelman: Antidiscrimination Law and Social Equality. Yale University Press. New Haven-London. 1996. p.13.-57.

Ely nem tesz különbséget személyes és külső preferenciák közt, ő csak a rosszindulatú preferenciák kiszűrésének szükségességét hangsúlyozza. A vizsgálata alapján az eljárási hibák között már említést tesz az előítéletekről is, melyek sokkal nehezebben foghatók meg és zárhatók ki a döntéshozatali folyamatokból. Ely szerint „a demokratikus döntéshozatali folyamatokat megfertőzheti akár az adott kisebbség hátrányban részesítésének vágya, vagy a valóságot eltorzító előítélet, amely nem engedi láttatni a kérdések mögötti valódi érdekeket, s így a kisebbségek kirekesztéséhez vezet.”¹⁰⁰

2) A hibákat kiküszöbölendő jelenik meg a **csoport-semleges elmélet**, mely szerint a demokratikus döntéshozatali folyamatokból bármilyen visszautalást, hivatkozást ki kell zárni, mely valamilyen csoportismérvén (pl. bőrszín, nem) alapszik. Az úgynevezett „színvak politikának” is lehetnek értelmezési problémái, hiszen a teljes semlegesség a csoport ismérvektől való eltekintés is visszaszerezhet teremt.

3) Az **eredményorientált-elméletek** szerint a diszkrimináció vizsgálatakor nem a folyamatot, hanem az általa elért eredményt kell vizsgálni. Ebből az eredményből kell megállapítani, hogy történt-e hátrányos megkülönböztetés, vagy sem. Ebben az elméletben sokkal mélyebben vizsgálják a diszkrimináció kialakulását, a politikai és jogi egyenlőséget, mint elérendő célt, illetve a kialakult a személyre nézve, megítélése szempontjából hátrányos, stigmatizációt. A diszkrimináció minden lehetséges megjelenése ellen küzdenek.

4) Az eredmény-elméletek nyomdokain haladnak a **stigmatizációs-elméletek** képviselői is. **Charles Black**, aki a Brown ügyet¹⁰² elemzi. Nem a folyamatot magát, hanem a diszkriminációt kialakító tényezőket vizsgálta, ezzel megfordította a jogi értékelést és a sérelmet szenvedő személy szemszögéből vizsgálja a kialakult helyzetet.

Ezt a nézőpontot veszi át, és fejleszti tovább **Paul Brest**. Szerinte a stigmatizáció egy hosszabb idő óta meglévő diszkriminációs gyakorlat eredménye, s úgy tekint rá, mint a diszkrimináció mellékhatása, mellyel az érintetteknek együtt kell élni: „a belső értékekkel kapcsolatos feltételezéseken és szelektív közömbösségen alapuló döntések pszichológiai sérelmet okoznak áldozataiknak azáltal, hogy alacsonyabb rendűnek stigmatizálják őket.

¹⁰⁰ Krizsán Andrea: Amerikai megközelítés a faji alapú diszkrimináció értelmezésében, Fundamentum, 2000.3.sz. 29. o.

¹⁰¹ Lásd korábban, az esélyegyenlőség- eredményegyenlőség problematikája

¹⁰² Lásd 81.pont

Mitöbb, mivel a diszkriminatív cselekedetek a legkülönbözőbb formákban terjednek, áldozataik sérelmei különösen frusztrálóak, kumulatívak és meggyöngítőek.”¹⁰³

5) A stigmatizációs elméleteket is tovább lépve jelennek meg a **csoport-hátrány elméletek**. (Többben a fenti két elméletet az eredményorientált megközelítés két típusának tekintik.) Ezekben az elméletekben sem az állami szabályalkotás és alkalmazás gyakorlatát vizsgálják, hanem azt, hogy a diszkriminált csoportok milyen módon élik meg az adott döntéshozatali folyamatot. Az elmélet képviselői (**Alan Freeman, Catharine Mackinnon, Owen Fiss**) szerint, a megállapított hátrányok - melyeket a diszkriminációval okozta - mindaddig fenn fognak maradni, míg az anyagi erőforrások elosztásának rendje nem változik. Owen Fiss az egyenlő védelem elvéből indul ki és vizsgálja a feketék, mint kisebbségi csoport helyzetét. Az egyenlő védelem elvét nem egyénekre szabottan értelmezi, hanem valamely csoport szempontjából. (Az elv érvényesülését kifejezetten a feketék csoportjának látószögéből vizsgálta.) Ezért szerinte mindenképpen oda kell figyelni „azokra a törvényekre és gyakorlatokra, amelyek különösen terhelnek egy bizonyos hátrányos helyzetű csoportot.. legfőképp, az állami törvényre vagy gyakorlatra, mely súlyosbíthatja, vagy fenntarthatja a különösen hátrányos helyzetű csoport alárendelt helyzetét. Ez az, amit az egyenlő védelem elve tilt.”¹⁰⁴

A csoport érdekeinek védelme két idődimenzióban indokolható, egyrészt a múltból, mely az adott csoport jelenben meglévő hátrányaiért a múltbeli eseményeket teszi felelőssé. Ebben az értelemben az egyenlő védelem elvével kárpótlási, újraelosztási funkciók segíthetők elő.

Másrészt a csoport érdekek hangsúlyozása indokolható a jövő dimenziójából is, itt a társadalmi béke fenntartása, az adott közösség egyben tartása a cél, hiszen morálisan megengedhetetlen egy adott társadalomban, hogy kasztok képződjenek, ahol egyes csoportok magukat többre tartják másoknál.

Azért fontos, hogy meg tudjuk találni a fogalom legpontosabb tartalmát, mert így a hátrányos megkülönböztetés tiltására vonatkozó jogszabály hatékonyan közreműködhet abban, hogy a társadalom olyan az irányba változhasson, ahol már nincs szükség jogszabályi tiltásra.

¹⁰³ Paul Brest: Foreword: in Defense of the Antidiscrimination Principle. In: Harvard Law Review 90. p.8.

¹⁰⁴ Fiss Owen: Groups and the Equal Protection Clause. In: Philosophy and public Affairs 5. p. 107.

2. 3. A pozitív diszkrimináció fogalma, kialakulása

A diszkrimináció általános fogalmánál már említettem, hogy a megkülönböztetés kétféle lehet a mai fogalmaink szerint: lehet önkényes, tényleges hátrányt jelentő, illetve lehet olyan a megkülönböztetés melyet, egyenesen valamilyen hátrány kiküszöbölésére alkalmaznak.

A fenti kategóriák alapján, csakis a hátrányos, negatív eredményre vezető különbségtétel az, amely tilalmazott a jogszabályok szerint. Az a különbségtétel, mely az ésszerűségi teszt alapján nem hátrányos, nem tiltott. Sőt vannak olyan esetek, amikor kifejezetten megkövetelik az egyének, illetve csoportok közötti különbségtételt, továbbá e csoportok előnyben részesítését. Ezt a folyamatot hívják pozitív diszkriminációnak. A tiltott diszkrimináció igazságtalansága miatt alakulhatott ki ez a fogalom, hiszen a hátrányos megkülönböztetés áldozatai olyan súlyos sérelmet szenvednek el, melyet valahogy orvosolni kell.

A **kompenzáló igazságosság** alapelve szerint, bármilyen sérelem okozása jóvátétel kötelezettségét vonja maga után. A jóvátételnek az elszenvedett sérelemmel arányosnak kell lennie. Fontos, további kritérium, hogy a jóvátételt a sérelem okozójának kell nyújtania a sérelmet elszenvedők felé. Ebben az értelemben az egyetlen lehetséges jóvátétel a korábban diszkriminált csoportok **privilegizálása** lehet, annak érdekében, hogy ezzel kiegyenlíthessék a múltbéli lehetőségeikből eredő hiányt.¹⁰⁵

Az alapelgondolás jónak mondható, de a megvalósítása már igen nehéznek tűnt, s kritikára adott okot. Maga az elnevezés is sok bírálatot kapott. Bossuyt szerint „a pozitív diszkrimináció fogalomnak alapvetően nincs semmi értelme, önmagában fogalmi elmentmondás. A diszkrimináció kifejezés ugyanis kizárólag önkényes, igazságtalan vagy illegitim különbségtételre használjuk, - ha viszont egy különbségtétel megalapozatlan és illegitim úgy az nem lehet „pozitív” „¹⁰⁶

A pozitív diszkrimináció egy igen széles kategória lehet, sok mindent érthetnek rajta. A pozitív diszkrimináció leginkább az úgynevezett „**gondviselő állam**” politikájának ka-

¹⁰⁵ Érdekes megemlíteni Krokovay Zsolt cikkét, mely teljesen ellentétes véleményen van: „Fontos látni, hogy a pozitív diszkrimináció nem az egyes polgárok által a múltban elszenvedett sérelmek valamilyen politikai, a polgári jogot megkerülő kiegyenlítése vagy jóvátétele, hanem olyan intézményes és általános politikai stratégia megalkotása, éppen a jog uralmának védelmében, amelynek nyílt és kifejezetten hangsúlyozott célja, hogy csökkentse a polgárok meghatározott csoportjaival szemben a jelenben fennálló diszkriminációt.” Krokovay Zsolt: Pozitív diszkrimináció, Élet és irodalom, 2000. január 5. 45. évf. 1.sz.

¹⁰⁶ Szabély Katalin: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban Jogtudományi Szemle 2004/3 sz. 25. o.

tegóriája, amely olyan kedvező gyakorlatot próbál felmutatni, melyben az egyenlő esélyeket kompenzálандó, korrekciós juttatásokkal kívánja csökkenteni, eltüntetni az államban élő különböző csoportok közötti különbségeket. Bár ezeket az eltéréseket maga az állam is, csak különbségtétellel tudja felszámolni, ennél a kategóriánál ezért nagyon fontos kritérium, hogy a gyakorlat nem valósíthat meg tényleges és hátrányos diszkriminációt.

A kifejezés jelentéstartalma, elfogadottsága az egyes államokban, illetve a szakirodalomban igen változatos. Az Egyesült Államokban **megerősítő**, vagy ritkán **pozitív cselekvésnek** (affirmative, positive action)¹⁰⁷ nevezik. Nagy-Britanniában a **fordított diszkrimináció** (reverse discrimination), Németországban az **esélyegyenlőség** (Chancengleichheit) kifejezést használják inkább.

Sokan, hogy a diszkrimináció negatív jelentéstartalmát elkerüljék, inkább a **pozitív intézkedések** kategóriáit alkalmazzák. A legnagyobb probléma a kifejezéssel, hogy egy olyan kategóriát - megkülönböztetés/diszkrimináció - hoz vissza a köztudatba, melynek negatív tartalma van. Talán azzal lehet ezt a helyzetet indokolni, hogy a tilalmazott hátrányos megkülönböztetés az adott személy számára nemcsak egy bizonyos, alkotmányos jog megsértését jelenti, hanem azt is, hogy, ezzel olyan hátrányba kerül a többség tagjaival szemben, mely egy nagyon nehezen megváltoztatható helyzetet teremt. Az így kialakult helyzetet, a másodrendűséget nagyon nehéz pusztán a hátrányos diszkrimináció tiltásával feloldani. Magát az esélyegyenlőség tényleges megvalósítását is törvényi erővel kell biztosítani. Így az átmeneti pozitív/fordított diszkrimináció alapjául nem az adott emberi tulajdonságot kell kiindulási alapnak tekinteni, hanem az elszenvedett hátrány okozta helyzet feloldását.

A pozitív intézkedések alkalmazási gyakorlata, igen hosszú folyamaton, több fázison keresztül történik. Legalább három szakaszt különböztethetünk meg, amíg eljutunk a pozitív intézkedések konkrét gyakorlatához.

Az első és egyben legfontosabb feltétel, hogy az állam **felismerje** azokat a hátrányos helyzetet megvalósító szituációkat, amelyekben bizonyos személyek, akik valamilyen tulajdonságuk, a többségtől eltérő csoporthoz való tartozásuk miatt – mely sokszor tőlük független ismérveken nyugszik – nem tudják ugyanolyan eséllyel használni az állam által biztosított jogokat.

¹⁰⁷ John Kennedy 10925.sz. rendelete (executive order) használja ezt a kifejezést először, s ezt veszi majd át Nixon elnök is.

Ez a hátrányos helyzet kialakulhat mind objektív tulajdonságok, pl. etnikai különbségek, faj, nem, bőrszín, mind szubjektív tulajdonságok, úgy mint, különböző nézetek, identitásválasztás, különbözősége miatt. Ha az állam felismeri, hogy léteznek hátrányos helyzetű csoportok, amelyek általában a többséghez képest mindig kisebbségben vannak, s ezek a kisebbségek, a tulajdonságaik miatt nem tudnak egyenlő eséllyel részesülni az általa biztosított jogokból, ezzel a felismeréssel már egy fontos lépést tettek a pozitív intézkedések bevezetése felé.

A következő szakaszban a felismerésen túl az állami jogalkalmazók, jogalkotók, **jogszabályban ki is mondják**, hogy a hátrányos helyzetű csoportokkal szemben alkalmazott **különbségtétel tilalmazott**. Ebben a második szakaszban már a jogszabály erejével kívánják megszüntetni a megkülönböztetést. Nagyon fontos és lényeges kérdés, hogy lehet-e ezt egyáltalán tiltani, elegendő-e csak a jogalkotási szinten erre a kérdésre válaszolni, megoldást keresni. Vannak olyan nézetek, amelyek azt mondják, hogy nem lehetséges csak a jog mesterséges szabályaival tiltani a hátrányos megkülönböztetést, mindenképpen tovább kell lépni, és más eszközöket is igénybe kell venni (reklámkampany, civil szervezetek aktív tevékenysége, állami politika preferenciáinak meghatározása). Ott még inkább kérdéses a jogszabályi tiltás, ahol a szokás, erkölcs szintjén a megkülönböztetés egy erősen elfogadott kategóriaként létezik a társadalomban.

A fentiek továbbgondolása vezethetett el oda, hogy a harmadik szakaszban kialakul a **pozitív intézkedések politikája**, melynek keretében kifejezetten előnyben részesítik azokat a bizonyos csoportokat, személyeket, akiknél az első szakaszban megállapították a hátrányos megkülönböztetés tényét. Vannak olyan országok, amelyek a második szakaszból, tehát a diszkrimináció tiltásától nem lépnek tovább, szerintük a diszkrimináció megszüntetéséhez ez elegendő. A tiltáson túl azonban egyéb eszközökkel (pl. az oktatás, nevelés terén), mindent megtesznek, hogy a hátrányos helyzetben lévő csoportokat a többség értékrendjével elfogadtassák, és nem alkalmazzák a pozitív diszkrimináció kategóriáit. (Elegendő lehet, például a különböző kultúrájú, bőrszínű gyermekek egy osztályba való beosztása)

A kialakult gyakorlat alapján pozitív diszkrimináción a szakirodalom leginkább két fogalmat ért.

- a) Az egyik a **pozitív/megerősítő intézkedések** fogalma, melyet az amerikai modell kialakulása során fogok részletesen bemutatni.
- b) A másik fogalom az úgynevezett „**az ésszerű alkalmazkodás**” kifejezése. Ezt a fogalmat a 2000/78/EK. uniós irányelv használta először. Kezdetben a fogyatékkal élő

személyekre vonatkozott kizárólag, de tartalmát tekintve más, kisebbségben lévő csoportra is alkalmazni lehet.

A két fogalom bár célját tekintve hasonlóknak tűnik, az alkalmazott eszközökben eltér egymástól. Mindkét intézkedésnek az a célja, hogy a többség - kisebbség közötti különbség eltűnjön, ezáltal mind a két csoport ugyanolyan feltételekkel, eszközökkel tudja igénybe venni az állam által biztosított jogokat. A legfontosabb cél, hogy egyik csoportnál se legyenek olyan hátrányok, melyek ezt akadályozzák, vagy gátolják. Míg a megerősítő intézkedéseket valamilyen **hátrányos helyzet felszámolása** hívja életre, az ésszerű alkalmazkodás bevezetése azt az igényt szolgálja, hogy a csoport esetében meglévő, **speciális tulajdonságokat figyelembe vegyék** „ésszerűen alkalmazkodjon az állam ezeknek a csoportoknak a többségtől eltérő tulajdonságaihoz.”¹⁰⁸ Az ésszerű alkalmazkodás esetében valamilyen csoportnak bizonyos, speciális tulajdonsága indokolja a többségtől eltérő kezelés igényét. Ha az állami szabályozás nem veszi figyelembe ezeket a speciális tulajdonságokat, akkor a csoportok közötti különbségek továbbra is fennmaradnak.

A megerősítő intézkedés csakis **ideiglenes** lehet, a hátrány megszüntetéséig tartható fenn, hiszen akkor ez már átfordul diszkriminációvá és pont a többség tagjait különböztetik meg hátrányosan, a kisebbség tagjaival szemben. A speciális tulajdonságokhoz való ésszerű alkalmazkodás azonban nemcsak, hogy nem ideiglenes, hanem **állandó**, illetve **végleges**, hiszen valamilyen kategória alapján a kisebbségben lévő csoportok speciális tulajdonságait, fennmaradásuk érdekében mindvégig figyelembe kell vennie az államnak.

Erre jó példa az etnikai, nyelvi kisebbségek anyanyelvi oktatásához való joga. Itt két fontos szabály ütközik össze. Minden államban meghatározott, hogy mit tekint az adott állam hivatalos nyelvnek a saját területén. Ez a nyelv általában az oktatás hivatalos nyelve is. Az azonban vitathatatlan tény, hogy a nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek fennmaradásának legfontosabb alapja az anyanyelvi oktatáshoz való jog. Igaz, hogy az oktatáshoz való jog minden állampolgárnak joga, de itt az államnak az „ésszerű alkalmazkodás” elve miatt figyelembe kell, (kellene) venni a kisebbségek azon speciális tulajdonságát, hogy az oktatáshoz való jogot nemcsak az állam hivatalos nyelvén, hanem

¹⁰⁸ in: Szabély Katalin: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban. Jogtudományi Szemle, 2004/3 sz 28.o..

saját anyanyelvükön is igénybe kívánják venni. Ennek a jognak a biztosítása az önazonosság megőrzéséhez való jog alapját képezi.

A nyugat-európai országokban a romákkal kapcsolatosan ésszerű alkalmazkodásként is értékelhetjük, ha egy állam, bizonyos szabályok megalkotásakor figyelembe veszi ennek a népcsoportnak azt a lényeges tulajdonságát, hogy utazó, vándorló életmódot folytat. (Bár itt ez a tulajdonság nemcsak egy speciális többségtől eltérő tulajdonságként jelentkezik, hanem sokszor a roma identitás megőrzésének lényeges eleme is lehet.¹⁰⁹)

Az oktatás terén több ország (például Franciaország, Spanyolország) a vándorló életmódot figyelembe veszi, és a romáknak külön biztosítja a mobiloktatás lehetőségét.¹¹⁰

Ez azt jelenti, hogy a gyerekeket nem kell a lakóhely szerinti iskolába beíratni (hiszen a szülők többször változtatnak lakhelyet egy év során, így ez az iskolák cserélődésével járna), hanem az eljárás pont fordítva történik, nem a gyerekek járnak az iskolába, hanem a lakókocsi-táborokhoz megy ki a tanár, és ott oktatja a roma gyerekeket. Ha az ésszerű alkalmazkodás esetét megvizsgáljuk, ebben az esetben azt a kérdést kell feltennünk, hogy ez az intézkedés okoz-e valamilyen hátrányt a többség számára. Láthatjuk, hogy ezekkel a jogokkal a többség általában egyáltalán nem kíván élni, tehát a bevezetésük semmilyen negatív diszkriminációval nem jár.

A pozitív diszkrimináció lényegében az egyenlő bánásmód elvét segít megvalósítani. Akár úgy, hogy az intézkedések a kisebbségi személyeket megcélozva a meglévő diszkriminációt számolják fel, akár úgy, hogy a kisebbségek speciális tulajdonságát a szabályalkotáskor figyelembe veszik.

Már említettem, hogy a pozitív diszkrimináció nem lehet csak jogszabályi tiltás vagy pozitív tartalmú tevési kötelezettség előírása. Nagyon fontos, hogy egyéb programokkal, cselekvési irányokkal, jogági prioritások meghatározásával kiegészítsük azt.

A faji kisebbségek esetében a részükre meghirdetett pozitív diszkrimináció akkor sikeres, ha sikerül a meglévő helyzetet jól elemezni, ha az adott kisebbség meglévő problémáit sikerül pontosan feltárni. Nagyon fontos meghatározni kiindulópontként, hogy ezek a problémák milyen okokra vezethetők vissza (például az okok a múltban elszenvedett vagy jelenlegi diszkrimináción alapulnak, vagy valamilyen speciális tulajdonság figyelmen kívül hagyása okozza a gondot). A tényfeltárásban megállapított problémák

¹⁰⁹ L. Jane Buckley keresete az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. Eur. Court HR Buckley v. United Kingdom Judgment of 25 September 1996

¹¹⁰ 2006-tól Belgiumban és Hollandiában pedig „guruló osztály” néven egy kis busz van berendezve, mely speciális tananyaggal jár ki a vándoréletet élők táboraihoz.

megoldása eltérő cselekvési módokat igényel. Ezek után a kiválasztott pozitív intézkedéseket össze kell vetni a többségi társadalom várható reakciójával, hiszen sohasem szabad az adott kisebbséget, a diszkriminációt okozó társadalomból kiragadva, önállóan vizsgálni.

Fontos tényező a pozitív bánásmódra vonatkozó intézkedéscsomag meghatározásakor a többség előítéleteinek attitűdjeinek részletes vizsgálata.

A rosszul, vagy nem minden körülményt figyelembe vevő pozitív diszkriminációs intézkedés csomag a negatív előítéleteket növelheti a többség tagjaiban. Például, hazánkban, a szatmári térségben általában magas a munkanélküliség. Valószínűleg a többségi társadalom erős ellenszenvét váltaná ki egy olyan pozitív intézkedéseket tartalmazó csomag meghirdetése, mely kizárólag a romák foglalkoztatását segítené elő, vagyis célcsoportként a roma származású személyek lennének kizárólag megjelölve. Ebben az esetben a legmegfelelőbb az lenne, ha hátrányos, szociális helyzet lenne a kiinduló pont, amelyre a pozitív diszkrimináció lehetősége épülne, s ebből a keretből természetesen a romák is nagyobb eséllyel jutnának munkához, s a többség sem illethetné kritikával a programot.

A pozitív intézkedések megfogalmazásánál az is fontos követelmény, hogy az **elérendő célt** pontosan határozzák meg. Az államnak el kell döntenie, hogy milyen helyzetet kíván megteremteni a diszkrimináció elleni küzdelemben. Ebben az esetben az államnak a nemzeti-, etnikai kisebbségekkel kapcsolatban két célja lehet. Az állam vagy asszimilációra törekszik, vagy ezeket a kisebbségeket megpróbálja integrálni a többség által meghatározott társadalomba.

Az **asszimiláció** nem más, mint egy állam lakosainak uniformizálása, egységesítése egy bizonyos adott szint megteremtésével. Az asszimilációval a kisebbségeket lényegében beolvasztják a többségi társadalomba, eltüntetve azokat a különbségeket, melyek a többségi társadalom tagjaitól ezeket a csoportokat megkülönböztetik. Mária Terézia korábban bemutatott rendeletében a romákat/cigányokat adófizető magyar állampolgárrá akarta tenni, megtiltva nekik nyelvük, ruházatuk, szokásaik használatát. Mind ezt összekapcsolta azzal, hogy az önkormányzatok kötelezettségévé tette, hogy számukra földet osszanak, hogy ott letelepedhessenek, és ilyen életmódot folytassanak. (Erről azonban a legtöbb önkormányzat elfelejtkezett.) A rendeletnek ezt a részét akár pozitív intézkedésnek is felfoghatnánk, hiszen célja egyértelműen a romák helyzetének javítása, de azt egy erőszakos asszimilációval kapcsolta össze. A nyíltan hirdetett asszimiláció mára már minden európai országban túlhaladottá vált. A multikulturalizmus alapeszmé-

je, a kulturális sokszínűség fenntartása az európai államokban alapkövetelmény lett. Ezeket az értékeket az Európai Unió még nem hatályos Alkotmányos Szerződése is kihangsúlyozta.¹¹¹ Így a pozitív diszkrimináció célja az asszimilációval szemben csakis az integráció lehet.

Az **integráció** lényege, hogy az etnikai, nemzeti kisebbségek különbözőségük megőrzése mellett váljanak a többségi társadalom egyenlő tagjává. A dolgozatban később fogok rátérni arra, hogy miért lehet vitatott magának a pozitív diszkriminációnak a bevezetése, alkalmazási gyakorlata.

A következőkben az amerikai modellt kívánom bemutatni, mely azért fontos, mert a fogalom gyakorlati alkalmazásának módzatai sokat hatottak az európai joggyakorlatra. Ebben a modellben megtalálhatjuk azokat a szakaszokat is, melyek a pozitív diszkrimináció konkrét fogalmának kialakulásához elvezetett.

2.3.1. Az amerikai modell bemutatása

A pozitív diszkrimináció megjelenése elsősorban az etnikai kisebbségek (kezdetben főként a feketék, majd a hispánok) és a többség közötti konfliktusokkal magyarázhatók. Az amerikai gyakorlatot az angolszász jogrendszer alapelvei szerint, nem az adott témában meghozott jogszabályok „uralma” jellemzi, hanem bizonyos politikai igények jelentkezése, melyek a legfelsőbb bírósági döntéseken keresztül jutnak el legtöbbször a gyakorlatba. Ezek a döntések azok, amelyek konkrét konfliktusokra adott válasszal, felvetik a pozitív diszkrimináció igényét és kialakítják gyakorlatát. Az USA pozitív diszkriminációval kapcsolatos politikájának változását három szakaszra lehet bontani.¹¹²

2.3.1.1 „Színvak politika” időszaka

1947-ben **Harry S. Truman** elnök megalapította a Polgári Jogok Elnöki Bizottságát. Ez a Bizottság a faji alapú (bőrszín szerinti) megkülönböztetés megszüntetésére jött létre. A Bizottság működése során nemzeti törvények megalkotását követelte, és a

¹¹¹ „Az Unió tiszteltben tartja saját kulturális és nyelvi sokszínűségét, és biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és továbbgyarapítását.” (ASZ.I. cím 3.cikk (3))

¹¹² Holland, K. M. Parkins, G.: Reversing Racism: Lessons from America. The Social Affairs Unit, Westminster, London, 1984. 3-4.

szegregáció megszüntetését javasolta az élet sok területén. Ennek hatására 1948-ban Truman elrendelte a fegyveres erők deszegregációját. 1947-ben az Igazságügyi Minisztérium előkészítő iratokat nyújtott be a bíróságoknak, melyekben az egyes polgárjogok, ezek közül a megkülönböztetés mentesség támogatása mellett állt ki. A minisztérium talán legfontosabb közbenjárása a **Brown v. Board of Education**¹¹³ perben nyilvánult meg.

Linda Brown fekete bőrű gyerek volt, akit apja megpróbált felvetetni egy kizárólag fehéreknek¹¹⁴ fenntartott állami iskolába, a kansasi Topeka-ban. Brown kérését faji hovatarozásra hivatkozva elutasították. A szövetség kerületi bírósága megállapította, hogy a feketéknek fenntartott állami iskola minden főbb vonatkozásban azonos minőségű a fehérek iskolájával. Az apa a döntést megfellebbezte 1951. novemberében a Legfelsőbb Bíróságon. A kínos faji kérdés miatt a döntés csak az 1952-es választások után született meg. Ebben az ügyben arról kellett döntenie, hogy a Plessy doktrinaként¹¹⁵ ismert elvet követik, vagy új döntést hoznak. A Plessy ügyben a döntést „külön, de egyenlően” doktrinára alapozták, vagyis a feketék és a fehérek számára elkülönített eszközök, iskolák a bíróság véleménye szerint megfeleltek az egyenlőség elvének, amennyiben ezek az eszközök alapparamétereikben azonos minőségűek. A Brown ügygel együtt tárgyaltak még négy hasonló, megkülönböztetésre alapozható ügyet, amelyeket Thurgood Marshall koordinált. (Később ő lett a Legfelsőbb Bíróság első, fekete bőrű bírója.) A „külön, de egyenlően” doktrina alapján megvizsgálták a fekete és a fehér iskola minden tulajdonságát. Az eredmény azonos volt, ezért a fajok elkülönítésének jogi alapja vált az ítélet fő kérdésévé. **Warren főbíró** az egységes bíróság nevében kiadott egy állásfoglalást, miszerint a fenti doktrina alkalmazásának az oktatásban nincs helye, s a törvény előtti egyenlőség lehetőségét sérti. „Az elkülönítettség a fekete gyerekekben „kisebbségi érzést vált ki”..., ami a lelkiüket és az érzelmüket akár gyógyíthatatlanul károsítja.”¹¹⁶ Az államok által bevezetett iskolai szegregációt a 14. kiegészítés „egyenlő védelmének” klauzuláját sértő tetteknek mondták ki. („Az államok nem alkot-

¹¹³ 347 U. S. 487. (1954)

¹¹⁴ Felmerülhet a kérdés, hogy miért akarta az apa a gyermekét, ha nem fehér -, egy ilyen iskolába beírni. Az amerikai szabályok szerint a származás vizsgálatakor az anya etnikai hovatarozását kell figyelembe venni. Ez a szabály idővel azonban nem adott egyértelmű választ, így a bíróságok az érintett személy „fajtisztaságát” százalékban kezdték vizsgálni. (pl. negyed- hatod- sőt akár negyvenketted- mértékig) A fehér dominancia fenntartása érdekében megjelent a one drop rule (egy csepp vér) elve, mely szerint egyetlen csepp fekete vér feketévé teszi az illetőt. Így fordulhatott elő olyan eset, hogy kinézetre fehér személyt, származása alapján feketének tekintettek.

¹¹⁵ Plessy v. Fergusson 163 U. S. 537. (1896)

¹¹⁶ Janda-Berry-Goldman: Az amerikai demokrácia, Budapest, Osiris, 1996., 415. o.

hatnak és nem hajthatnak végre olyan törvényt, amely csorbítja az Egyesült Államok polgárainak kiváltságait, vagy mentességeit;”¹¹⁷)¹¹⁸

A 14. kiegészítés alapján már igen korán érvénytelenítette a Legfelsőbb Bíróság a faji kritériumok alapján nyílt diszkriminációt megvalósító szabályokat. A Strauder -esetben¹¹⁹ a Legfelsőbb Bíróság egy olyan állami törvényt érvénytelenített, mely faji alapon zárta ki a feketéket az esküdtszék soraiból.

„A színvak politika” időszakában mindenféle faji alapon történő diszkriminációt tiltottak. A faji alapú nyilvántartást is helytelenítették. Egyre többször hangsúlyozták, hogy a faj nem lehet klasszifikáció alapja, hiszen olyan szubjektív jogi tény, mely az egyéntől teljesen független, azt befolyásolni képtelen. Az állami feladatok teljesítése szempontjából, pedig teljesen lényegtelen, hogy az adott állampolgár milyen fajhoz tartozik. Ezért a faji alapú besorolást mindig nagyon óvatosan kell vizsgálni. Idővel megjelenik a **gyanús klasszifikáció** fogalma, mely mindig nagyon szigorú vizsgálatot vont maga után. A faji klasszifikációval kapcsolatban állapítja meg Black bíró a japán származású, amerikai állampolgárok kitelepítésének kérdésében: „Minden jogi korlátozás, amely egyetlen faji csoport jogait nyírja meg, eleve gyanús. Ami nem azt jelenti, hogy minden ilyen korlátozás alkotmányellenes. Mindössze annyit jelent, hogy a bíróságoknak a legszigorúbb vizsgálatnak kell alávetniük azokat. A sürgető közszükség olykor indokoltá teheti ilyen korlátozások bevezetését: a faji ellentétét sohasem.”¹²⁰

Ebben az időben **Lyndon B. Johnson** elnök ideje alatt született az **1964-es Civil Rights Act**, mely a legátfogóbb törvényhozói erőfeszítés volt a faji diszkrimináció eltörlésére. A törvényt 1964 nyarán, megfeszített munka nyomán, ellentmondásos légkörben, de nagy többséggel fogadták el. A konszenzus alapja végül a diszkriminációmentesség volt. A törvény támogatói kiálltak a zsidó- keresztény kultúra fontossága mellett, amennyiben mindezek érintik az erkölcsöt, az igazságosságot, a tisztességet, a szabadság és az egyenlőség eszméjét, az egyének jogait. A jogszabály felhatalmazott minden

¹¹⁷ Lásd i.m. Az Amerikai Demokrácia 404.o.

¹¹⁸ **Kenneth és Mamie Clark** három éves fekete gyermekeket vizsgált, kimutatták, hogy a gyermekek már ebben a korban is tudták, hogy nem jó feketének lenni. Mindig a fehér babát választották a fekete babával szemben, mondván, az sokkal szebb, és értékesebb mint a fekete. Ez a kísérlet rámutatott arra, hogy a kisebbségi csoporthoz tartozó személy a fenti elv gyakorlata miatt, úgy érzi, azért különítik el, mert benne van a hiba. A saját önértékelése a „külön, de egyenlő” gyakorlat miatt jelentősen csökkent. Csepeli György (szerk.): in. Előítéletek és csoportközi viszonyok., KJK 1980. 204-223.o.

¹¹⁹ Strauder v. West Virginia 100 U.S. 303 (1880)

¹²⁰ Korematsu v. United States 323 U.S. 214 (1944) Bár ebben az esetben a faji klasszifikáció, mint korlátozó tényező átment a szigorú vizsgálaton, és elfogadhatónak találták a japán származású amerikai állampolgárok nyugati partvidékről való kitelepítését. Ezt a Japánnal folytatott háborúval és a japán személyek árulásával, az illojális csoporttagok kiszűrésével tudták legálisan indokolni.

személyt a javak, szolgáltatások és privilégiumok „teljes és egyenlő mértékű élvezetére” faj, bőrszín, vallás vagy származás szerinti diszkrimináció nélkül. Egyenlő jogokat biztosított a foglalkoztatás terén. Elrendelte, hogy vonják vissza a pénzalapokat azoktól a szövetségi kormány által támogatott programoktól, amelyek diszkriminációt alkalmaznak.

Létrehozták az **Egyenlő Foglalkoztatási Esélyek Bizottságát** (Equal Employment Opportunity Commission EEOC), mely a foglalkoztatással kapcsolatos diszkriminációs panaszokat vizsgálta ki.

2.3.1.2. A pozitív intézkedések ideje

Már igen hamar, a negatív cselekvések, a teljes tiltást tartalmazó rendelkezések mellett megjelentek azok az elképzelések, amelyek a kifejezett pozitív diszkriminációt hangsúlyozták. Az „affirmative action” kifejezés ebben az időszakban terjedt el, a faji alapú klasszifikáció teljes tiltása helyett. A megengedhetőség kérdését mindig szigorú vizsgálatnak (strict scrutiny) kell alá vetni. Meg kell vizsgálni a klasszifikáció célját és módját. Szigorúan csakis a kényszerítő állami érdeket kell az intézkedésekkel szolgálni. Bizonyítani kell, hogy a megkülönböztetés fajsemleges alternatívái a kitűzött cél elérésében kevésbé lennének hatékonyak. Fontos azonban, hogy emellett sem lehet teljesen kizárni az egyéni bánásmód lehetőségét, illetve követelmény, hogy a klasszifikációt nem lehet túl általánosan sem megfogalmazni.

Az elméletek szerint a korábbi diszkrimináció a társadalmi struktúrákból fakadt, ezért először ezeket kell változtatni, és olyan előnyös társadalmi szerkezetet kell kialakítani, mely azoknak nyújt legalább részleges jóvátételt, akiket a diszkrimináció még most is érinthet. A létező feltételek megváltoztatása érdekében a kormánynak foglalkoztatási esélyegyenlőségi programot kellett megfogalmaznia. A feltárt problémák teljes megoldásához azonban ez még nem lesz elegendő, ezért megerősítő intézkedésre is szükség van. Ezeknek az intézkedéseknek feladatuk lesz annak biztosítása, hogy a korábban diszkrimináltakat a rendszer ne hagyja újra figyelmen kívül.

A megerősítő intézkedés **Szabély Katalin** szerint: ”koherens intézkedési csomag, amely ideiglenes jellegű és egy adott célcsoport tagjai helyzetének javítását célozza társadalmi

helyzetük egy/több vonatkozásában, a tényleges egyenlőség elérése érdekében.”¹²¹ Ezeknek a megerősítő intézkedéseknek a kialakításában a szociális szempontok nagy szerepet játszottak. Az aktív állami cselekvés igénye a formális egyenlőség problematikájának felismerése után merült fel. Ha „az embereknek azonos erőforrásokat nyújtunk, tekintet nélkül jelenlegi erőforrásaikra és a társadalmi-gazdasági helyzetükre. Így értelmezve, a bánásmód egyenlősége ugyanabban a hibában szenved, mint az esélyek egyenlősége, mert a hátrányos helyzetűekkel és az előnyös helyzetűekkel szembeni azonos bánásmód az előbbiek hátrányát okozza.”¹²²

A fentiek alapján az „affirmative action” kifejezés sokszor, olyan intézkedést jelöl, mely valamilyen szociális hátrány kompenzálása érdekében született, mindig ideiglenes jellegű és csak addig tartható fenn, míg ez a hátrányos helyzet fel nem oldódik. Ezzel kívánják elérni azt az eredetileg meghatározott célt, hogy a többség és a kisebbség közötti különbségek eltűnjenek, s a formális egyenlőség helyébe a tényleges egyenlőséget garantáló esélyek egyenlősége lépjen. **1965-ben Johnson** elnök a Howard Egyetemen tartott beszédében arra hívta fel a hallgatóság figyelmét, hogy az évszázadokon keresztül elnyomott amerikai lakosoknak nem elegendő a diszkrimináció teljes tiltása, hanem pozitív intézkedésekkel csökkenteni kell a múlt, okozta károkat, lemaradásokat.¹²³ A beszéd hatására még ebben az évben megszületik a **11246-os végrehajtási rendelet** (executive order), melyben az elnök felhívta a szövetségi kormánnyal szerződéses viszonyban álló munkaadók figyelmét, hogy tegyenek pozitív intézkedéseket annak biztosítására, hogy a jelentkezők kiválasztása, illetve az alkalmazottakkal való bánásmód független legyen azok fajától, bőrszínétől, vallásától, nemzeti hovatartozásától.¹²⁴ Így a munkáltatók, ha nem akarták elveszíteni a biztos állami megbízásokat, ezeket az elveket is figyelembe kellett, hogy vegyék. Később a pozitív intézkedéseket kiterjesztették az oktatásra, a lakásügyre és további más területekre is. 1972-ben elfogadták az **egyenlő munkavállalási esélyekről** szóló törvényt. Ez a már korábban említett EEOC bizottság hatáskörét kibővítette, így minden 15 főnél többet foglalkoztató cégnél ellenőrizhették a diszkriminációval kapcsolatos visszaéléseket.

¹²¹ in. Szabély Katalin: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban Jogtudományi Szemle 2004/3 sz. 32.o.

¹²² Herbert Gans: More Equality, Pantheon, 1968.pp.64-65 In: Tausz Katalin: Egyenlőtlenség és különleges bánásmód. In. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig 263. o.

¹²³ Janda- Berry- Goldman: Az Amerikai Demokrácia, Osiris Budapest, 2002. 191. o.

¹²⁴ Dictionary of Race and Ethnic Relations. Routledge & Kegan Paul, London, 1984.

2.3.1.3. A kvóták időszaka

Az amerikai Munkaügyi Minisztérium 1971-ben kötelező erővel látta el az 1964-es polgárjogi törvény egyik értelmezését és az ehhez fűződő 4. számú rendeletet. Ebben jelenik meg a **faji kvóta** kifejezés, mely szerint a „védett csoportoknál” (feketé, hispánok, 50 év felettiek, nők, fogyatékosok, vallási kisebbségek, vietnámi veteránok) a **lakossági arányszámuknak** megfelelő foglalkoztatási arányokat kell figyelembe venni.

A kvótarendszer bevezetésének azonban voltak ellenzői is, bár a pozitív diszkrimináció elve a társadalom széles körében elfogadottá vált már erre az időre. Az ellenzők arra hivatkoztak, hogy csak a „védett csoportok” azok, akiket figyelembe vesznek a kvóták kialakításánál. A fehérek, semmilyen védettségben nem részesülnek. Ezáltal pont ők válhatnak a faji diszkrimináció áldozatává, vagyis a pozitív diszkrimináció ilyen értelemben ténylegesen hátrányos. Mások azzal érveltek, hogy a kvótát alkalmazó politika elutasítja a versenyt. A kvóták korlátozzák egyesek előmenetelét, míg mások számára előnyöket biztosítanak. Úgy változtatják meg az előmenetelt, hogy nincsenek tekintettel az egyes személyek képességeire.

A pozitív diszkriminációval kapcsolatos amerikai megosztottságra utal a **Regents of the University California v. Bakke**¹²⁵ ügyben hozott ítélet, mely 6 állásfoglalást tartalmazott és 154 oldal terjedelmű volt. Maga a döntés bonyolult szerkezetű. Így az elemzés után is nehéz megállapítani, hogy miként döntött a bíróság.

Allan Bakke 35 éves fehér férfi volt, akit kétszer nem vettek fel az orvosi karra Kaliforniában. Bár a középiskolai pontszámának átlaga és felvételi teszteredménye jobb volt, mint az egyetem pozitív diszkriminációs programjában a „minősített kisebbséghez” tartozó, felvett személyeké. Bakke tiltakozott a döntés ellen, arra hivatkozva, hogy a felvételiből kizárólagosan faji alapon zárták ki. Azzal érvelt, hogy ez a fajta pozitív diszkrimináció az Alkotmány 14. kiegészítésével, az egyenlő jogvédelem klauzulájával, és az 1964-es polgárjogi törvénnyel szemben áll. A döntés 5: 4 szavazati arányban az volt, hogy a szigorú faji kvótarendszer beleütközik a polgárjogi törvénybe és a 14. Alkotmány-kiegészítésbe. Így a hallgatót fel kellett venni az egyetemre. Bár más értelmezés szerint az egyetem jogosan hirdethetett meg ilyen pozitív diszkriminációs programot (ez azt jelentette, hogy minden 100 helyből 16-ot fenntartottak a minősített kisebbség

¹²⁵ 438 U. S. 265. (1978)

számára.), hiszen ennek a programnak a kimondott célja az, hogy a múltbeli hátrányokat orvosolja.

A Legfelsőbb Bíróság ezen döntése teljes bizonytalanságot teremtett a jövőbeni hasonló esetek kimenetele körül. Talán az okozta az értelmezési problémát, hogy a döntésben nem volt többségi vélemény. A bíróság véleményeként utóbb Powell bíró álláspontját fogadták el, mely szerint a hallgatóság összetételének sokszínűsége, annak elérése nem volt olyan kényszerítő állami érdek, melyhez szükséges lett volna a faj szerinti kvóta rendszer alkalmazására. A sokszínűséget más módon is el lehetett volna érni. (például a faji kvóta helyett a vallás vagy a szociális helyzet figyelembevételével)

1980-ban a **Fullilove v. Klutznick**¹²⁶ ügyben, az üzleti életben alkalmazható pozitív diszkrimináció kérdéséről döntöttek. Kimondták, hogy a szövetségi pénzalapok 10%-ának jogszabály szerinti elkülönítése (set-aside) - melynek célja, hogy a védett kisebbségi csoportok által birtokolt cégektől igényeljenek szolgáltatást, illetve vásároljanak készletet – nem sérti a fehér üzletemberek alkotmányos jogait. A 80-as években azonban komoly szemléletváltozás következett be. A konzervativizmus erősödésével a felerősödő elméleti, kritikai vélemények megjelenésével egyre többen bírálták a pozitív diszkriminációval kapcsolatos gyakorlati programokat. Az addigra kialakult fekete értelmiség jelentős része sem értett már egyet a pozitív diszkriminációs programokkal, annak szükségességét is megkérdőjelezték.

1989-ben a Legfelsőbb Bíróság új döntéseivel már az addigi polgárjogi szabályok korlátait állította fel. A **Martin v. Wilkes**¹²⁷ ítéletben kimondták, hogy a múltbeli társadalmi diszkrimináció önmagában nem szolgálhat merev, faji kvóták alapjául. A **Wards cove Packing Co. v. Atonio**¹²⁸ ügyben a diszkriminációra vonatkozó bizonyítási terhet megfordították. A döntés alapján az alkalmazás és az előléptetés terén a munkavállalónak kellett a diszkrimináció tényét bizonyítania. A **Patterson v. McLean Credit Union**¹²⁹ ügyben a diszkriminációt csak a felvétel fázisában tiltották meg, míg a munkaviszony során már ez nem volt követelmény. A pozitív diszkriminációval kapcsolatos dilemmák alapja az a gyakorlati probléma lehetett, hogy a negatív diszkrimináció jogszabályi tiltása nem volt elegendő a diszkrimináció teljes felszámolásában. Hiszen

¹²⁶ 448U.S.448 (1980)

¹²⁷ 109 S. Ct. 2180. (1989)

¹²⁸ 109 S. Ct. 2115. (1989)

¹²⁹ 109 S. Ct. 2363. (1989)

hiába követeljük meg a bánásmód, esélyek formális egyenlőségét, ha az egyes csoport feltételeinek, forrásainak egyenlőtlenségei miatt, bizonyos szabályok alkalmazása mégis egyenlőtlenségeket eredményez.

Amerikában az egyenlőség két koncepciójával találkozhatunk. A legtöbb amerikai az **esélyegyenlőséget** (equality of opportunity) támogatja. E szerint az embereknek azonos esélyt kell adni tehetségük felhasználására, kimutatására. Az esélyegyenlőség az emberi képességet és az erőfeszítést elismeri, támogatja. Így a szabad versenyben mindkinek lehetővé teszi, hogy a siker útján egyre feljebb és feljebb jusson. Az esélyegyenlőség keretén belül elfogadható a speciális alkalmazási előfeltételek bevezetése, melyek a képzett kisebbség, vagy a nők esetében biztosítják, hogy mindenki ugyanolyan eséllyel juthasson a munkához. Az 1964-es polgári jogi törvénybe ez a fogalom került be. Az egyenlőségnek azonban lehet egy másik felfogása is, ez az úgynevezett **eredményegyenlőség** (equality of result, equality of condition). Ez már kevésbé támogatott nézet, de nagyobb azonosságot teremthet az egyes csoport tagjai között a társadalmi, gazdasági, politikai hatalom terén. Magát a fogalmat a polgárjogi törvény VII. fejezetének értelmezési nehézségei vetették fel. Ebben a paragrafusban a munkahelyi diszkrimináció megszüntetéséről rendelkeztek. A kérdés úgy merült fel, hogy az egyenlő alkalmazás gyakorlata azt jelenti-e, hogy a vállalatok, a kisebbségi csoportokhoz tartozók közül, a munkaerőpiacon történő megjelenésük arányában vegyenek-e fel új munkaerőt, vagy ezt figyelmen kívül hagyhatják. Bár a fenti arányszám figyelembe vétele biztosítana a kisebbségi csoportok számára eredményt az adott munkaerőpiacon. De az eredmény egyenlősége csak akkor jelenhet meg, ha korlátozzuk az esélyegyenlőség alapját képező szabad versenyt, mert ezzel a kimeneti eredmény jobban elérhető.

Erre utal az az elméleti vita is, mely a megerősítő intézkedéseket két csoportba osztja. Vannak az **esélyegyenlőségi egyenjogúságra irányuló intézkedések**, melyek az egyes csoportok hátrányát úgy kívánják csökkenteni, hogy a hátrány forrásául szolgáló, hiányzó feltételeket biztosítják. Ezzel a csoport tagjainak esélyeit elősegítik, képességeit fejlesztik. Erre tipikus példa, amikor a speciális csoportok számára (pl. hispánok) külön felvételi előkészítő tanfolyamot tartanak. Ezek a tanfolyamok ingyenesek, nem szükséges valamilyen tanulmányi átlageredmény elérése, a cél kifejezetten az, hogy az oktatásbeli hátrányokat ezeknél a fiataloknál kompenzálják. Megadják azt az esélyt, hogy a felvételin ugyanolyan tudásszinttel vehessenek részt, mint a többség tagjai. Ha megvizsgáljuk, hogy az adott intézkedés a többség számára valamilyen hátránnyal jár-e, azt

állapíthatjuk meg, hogy nem igazán, hiszen a többség már rendelkezik ezzel a tudásszinttel, mert egyrészt jobb iskolákba járhatott, illetve a családi háttér is megfelelő volt.

A megerősítő intézkedések másik fajtája ezzel szemben tovább lép és az **eredmény egyenjogúságára** törekszik. Ezek az intézkedések a már bemutatott kvótákra helyezik a hangsúlyt, tehát a többség-kisebbség egymáshoz viszonyított arányszámát a foglalkoztatás, oktatás területén objektív mérceként kívánják érvényesíteni. Ebben az esetben arról van szó, hogy a kisebbség számarányának megfelelő mutatókat, objektív követelményként érvényesítik, akár úgy is, hogy számukra különféle kedvezményeket biztosítanak.¹³⁰ Ezzel szemben azonban igen komoly kritika fogalmazódhat meg, hiszen itt – a Bakke ügy is erre utal – azonos helyzeteket, a jog eltérően kezel. Ezzel hátrányos helyzetbe hozva az egyik kisebbséghez sem tartozó személyt. Nagyon nehéz, a szabály megalkotásához vezető legitim célt a többség felé jól kommunikálni. Azért is problémás, mert ezekben az esetekben általában a többség által nem nagyon kedvelt kisebbség tagja az előnyben részesített, így ez a módszer tovább mélyítheti a két csoport közötti válságot, és feszültséget gerjeszthet.

Ez a vita a kialakulása után is komoly hullámokat vert, az esélyegyenlőség és a kvóták felállítását megkövetelő eredmények egyenlősége az egyes kormányzati ciklusokban is más- más megvilágítást kaptak. A republikánus értékrend hívei lazítani igyekeztek, míg a demokrata kormányok erősíteni kívánták a pozitív diszkriminációs rendeleteket.

1995-ben a Clinton- kormány határozottan kiállt a hátrányos helyzetű csoportok mellett, és a „sokszínűség” (diversity) jelentőségére hívta fel a figyelmet. Az elnök rendeletére készített jelentés – mely a diszkrimináció, pozitív diszkrimináció kérdéseivel foglalkozott - hangsúlyozta, hogy a pozitív diszkrimináció nem jelentheti felkészületlen emberek preferálását, és nem hozhat létre fordított diszkriminációt. Sokan úgy reagáltak erre, hogy a preferenciák sohasem élvezték a többség támogatását, hiszen a preferenciák maguk is diszkrimináció forrásai lehetnek, azok számára, akik nem tartoznak a preferált csoporthoz. Sőt, a preferenciák egyáltalán nem oldják a problémát, nem enyhítik a hátrányos helyzetűek problémáit.

További nyomós érv volt a pozitív diszkrimináció ellen, hogy a figyelembe veendő demográfiai tendenciák mellett a pozitív intézkedésekben érintett populációk növekedése

¹³⁰ Akár kevesebb pontszámmal is bejuthatnak a felsőoktatás intézményeibe - ez viszont ellenszenvet válthat ki.

többszöröse a preferenciákban nem részesülő népcsoportokénál. Ebben a légkörben jött létre a **kaliforniai 209. sz. kezdeményezés**, mely szerint „.. az állam (Kalifornia) nem alkalmazhat semmiféle diszkriminációt, vagy nem biztosíthat preferenciális bánásmódot semmiféle individuum, vagy csoport javára, a fajhoz, nemhez, etnikumhoz való származás vagy hovatartozás alapján a köztisztviselői munkakörök betöltésében, a közoktatásban vagy közalkalmazásban”¹³¹ 1996 novemberében a kaliforniai választópolgárok 54%-a megszavazta ezt a kezdeményezést, s így módosították a kaliforniai alkotmányt. A 209. számú kezdeményezés egyre több követőre talált és már más államokban is hasonló szabályozást kívánnak bevezetni. (Arizona, Colorado, Ohio, Michigan)

1.3.2. A pozitív diszkrimináció indokolhatósága az elméletek tükrében

A már bemutatott eredményegyenlőség elméletét támasztja elő **Parekh** véleménye is. Szerinte: „A hátrányos helyzetű egyének és csoportok megsegítése a társadalom morális kötelessége.

A kötelezettség három forrásból táplálkozik:

1. Mivel az emberi faj minden tagja a legmélyebb mértékig egyenlő, ezért ahol egyenlőtlenség van, és segítségért kiáltanak, alapvető kötelesség a szenvedéseknek, a képességektől és a források mértékétől függően, enyhítése...
2. A segítségnyújtás mindenki erkölcsi érdeke, mert a cserbenhagyás csökkenti a kollektív erkölcsi tőkét, a humanitás kollektív szintjét.
3. A múltban okozott sérelmeket be kell gyógyítani, elszenvedésükért kárpótlást kell nyújtani.”¹³²

A múltban okozott sérelmek kárpótlásaként felfogott pozitív diszkrimináció más elméletekben is megjelenik, de sokszor pont ez az elv válik a pozitív diszkriminációt ellenző kritikák kiindulási pontjává. A problémát egyrészt az jelentheti, hogy a múltban mindig egy csoportról, többségtől elkülönült kisebbségről volt szó, így az egyén az adott csoporthoz való tartozása során követelheti meg az előnyben részesítést. Ebben az esetben ennek a jognak, kollektív jogként való kezelése is megkérdőjelezhető. Az egyént nem a saját jogán, hanem valamely csoporthoz tartozása jogán illeti meg ez a speciális kezelés.

¹³¹ Zsigmond Anna: Igazságos diszkrimináció vagy visszajára fordított rasszizmus Új pedagógiai Szemle, 1998. október 2.o.

¹³² Kardos Krisztina: A pozitív diszkrimináció külföldi gyakorlata. In: Gereben-Kardos-Nemes: A pozitív diszkrimináció elmélete és gyakorlata. Minoritás Alapítvány Budapest, 1996. 20. o.

Ilyen értelemben nemcsak a jogosultakat kezeli kollektíven, de a kötelezettek, vagy legalábbis a tűrésre kötelezettek is összetartozó csoportként jelennek meg.

„**Sowell** morálisan nem tartja jogosnak és etikusnak a kollektív jóvátétel elvét; egy mai generáció nem kárpótolható, illetve nem kerülhet hátrányba olyan dolgokért, amelyeket ősei szenvedtek, illetve követtek el.”¹³³ A szakirodalom nem ad egységes választ arra, hogy a pozitív diszkriminációhoz való jogot, illetve a diszkriminációmentesség megkövetelését egyéni, vagy kollektív jogként kell értelmezni. Ezt mind a belső jogban, illetve a nemzetközi jogban is tisztázni kell. Azokban az államokban, ahol általában kisebb lélekszámú kisebbségek élnek, ezt a jogot kifejezetten individuális jogként kezelik és így építik be jogrendszerükbe (például Norvégia, vagy Svédország).

A kollektív jogi felfogással kapcsolatosan komoly aggályt fogalmaz meg **Nathan Glazer**: „Valójában a kisebbségek nemzete vagyunk. Ha egyes kisebbségeket úgy emelünk piedesztára, mintha kiérdemelték volna különleges előnyöket, ezzel már nem a kisebbségek jogait védjük a diszkriminációt gyakorló többséggel szemben, hanem egyes kisebbségekkel kivételezünk más kisebbségek rovására.”¹³⁴ Nemcsak a csoportok egymás közötti kapcsolatrendszerét bolydíthatja meg a pozitív diszkrimináció politikája, illetve alkalmazott gyakorlata, hanem magának a csoportnak az összetételét, és csoporton belüli ellentéteket is szíthat. Sokan gondolják úgy további kritikaként megfogalmazva, hogy ha egy bizonyos csoportnak pozitív diszkriminációval kapcsolatos kedvezményeket adnak, akkor azokkal csakis a legkedvezőbb helyzetben, a legtöbb információval rendelkező csoporttagok tudnak élni. Azok a személyek viszont, akik ebben a csoportban a legelesettebbek, nem jutnak semmilyen lehetőséghez, információhoz, így a pozitív diszkrimináció nyújtotta előnyökkel élni sem tudnak. **Weiner** szerint: „Az előnyös megkülönböztetés érdekében hozott intézkedések gyakran csak a feltörekvő középosztály érdekeit szolgálták, miközben az alacsonyabb társadalmi osztályok érdekében hozott intézkedéseket és programokat elhanyagolták.”¹³⁵

Bár a pozitív diszkriminációt a legkorábban, az 50-es években - érdekes módon elsőként - Ázsiában, Indiában és Malajziában vezették be, de ezek a rendszerek az amerikai és az erre épülő európai gyakorlattól teljesen eltérő elvek szerint mozognak. (Eltérő történel-

¹³³ Lásd: Kardos Krisztina: i.m. 21.o.

¹³⁴ Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policy Basic Books, 1975. p. 201.

¹³⁵ Myron Weiner: Az előnyös megkülönböztetés nemzetközi tapasztalatai 2000., 1994. szeptember, 15. o.

mi múlt, hagyományok vallás, politikai rendszer) Ez az indoka, hogy ezekről a szabályozási formákról dolgozatomban nem kívánok említést tenni.

2.4. A diszkrimináció/pozitív diszkrimináció gyakorlata Európában

A téma szempontjából fontos megvizsgálni, Európában hogyan érvényesül, mikor jelenik meg a diszkrimináció/pozitív diszkrimináció elve. Az egész helyzetet jellemzi Kaltenbach Jenő megállapítása, hiszen szerinte ebben a kérdésben: „Európa Amerika után kullog.”¹³⁶

Ennek a lemaradásnak több oka is lehet. Az első különbség Európa és Amerika között, hogy Európában a nemzetállamok honosodtak meg.

A **nemzetállam** mindig a többség akaratát veszi figyelembe, s természetesen figyelmen kívül hagyja a kisebbség, a többségtől eltérő csoportok érdekeit. Ez a többségi dominancia már a francia forradalomtól kezdve érvényesül, s tartalma az akkor kialakult nacionalizmussal jól jellemezhető. A kisebbség léte, a másság elfogadásának gondolata a többségi társadalom által emelt nemzetállam fogalomvárának kemény falait nagyon nehezen tudja áttörni. A nemzetállam elengedhetetlen kategóriája a nemzeti identitás. A nemzeti identitás szerinti történeti- szociológiai kutatások alapján megkülönböztethetünk polgári nemzetet és etnikai nemzetet.

Murányi István szerint: „A nemzeti társadalom megalapítását célul kitűző kultur/etnikai nemzeti koncepcióban a csoporttagság normatív, a nemzettagság nem jog, hanem elsősorban kötelesség, ezzel szemben az állam/polgári nemzeti fejlődéstípus központi eleme viszont a polgárként meghatározott egyén... A másik fontos eltérés, hogy míg a politikai/polgári vagy államnemzet olyan konszenzuson alapul, amelyet a demokratikus intézményrendszer működése hoz létre a nemzetállam polgárai között, addig a nyelvi-etnikai nemzet egyfajta mitikus - ideologikus azonosságtudathoz kötődik.”¹³⁷ A két nemzetfelfogás idősíkja is eltérő, hiszen a politikai nemzet jelenorientált, míg az etnikai nemzet a múlt felé tekint vissza. A kétféle modellt a diszkrimináció kategóriájához is eltérően viszonyul, a politikai nemzet könnyebben be tudja építeni a fenti fogalmakat a jogrendjébe, mint az etnikai nemzet.

¹³⁶ Kaltenbach Jenő: Előfutárok és fontolva haladók. I.m. A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint-Indok Kiadó 1998. 38.o.

¹³⁷ Murányi István: Előítélet és identitás, Ú.M.K. 2006. 28. o.

Másik lényeges különbség az európai és amerikai kontinens között, hogy általában az európai kontinensen megjelenő pozitív diszkriminációs gyakorlat **nem** elsősorban az **etnikai kisebbségek és a többségi nemzet**, feketék, fehérek közötti **konfliktuson** alapszik. Európában vannak olyan államok, ahol az etnikai kisebbségek nem is részesülnek pozitív diszkriminációban. Maga az etnikai kisebbségi lét is megkérdőjelezendő egyes európai államokban, míg Amerikában – a bemutatott modellből is láttuk, hogy – a kiindulópont a feketék és a fehérek közötti összeütközés, a nem egyenlőként való kezelés kérdése lesz. Az európai államokban leginkább az jellemző, hogy a társadalom olyan hátrányos helyzetű, vagy megkülönböztetéssel sújtott csoportjaira terjesztik ki a pozitív diszkriminációs politikát, ahol elsősorban a csoportképző tényező valamilyen tulajdonság, és nem a bőrszín, nemzetiségi hovatartozás lesz. Általában a nők, a fogyatékosok, az AIDS-esek, a homoszexuálisok, vagy egyes országokban a vallási kisebbségek azok, amelyek hangsúlyt kapnak a pozitív diszkriminációs politikában.

Ha a nemzetközi jogi elveket nézzük, akkor sem kapunk egységes képet, bár a legtöbb elmélet hangsúlyozza, hogy a pozitív diszkriminációs intézkedések csakis akkor fogadhatók el, ha ezek átmeneti jellegűek és a tényleges egyenlőség megteremtését célozzák valójában.

Európában elsőként **Nagy-Britanniában** hoztak úgynevezett anti-diszkriminációs, pontosabban diszkriminációs kérdésekkel foglalkozó törvényt. **1971-ben** fogadták el a **Race Relations Act-et**. Ez a fajok közötti kapcsolatokról, vagy viszonyokról szóló törvény. Ennek a törvénynek a célja kifejezetten az volt, hogy a származásból, a bevándorlásból, a gyökértelenségből eredő hátrányokat kompenzálja, másrészt, hogy a többség gondolkodását, előítéletességét, a kisebbségekben lévő csoportokhoz való viszonyulását megváltoztassa. Bár a dokumentum törvényi elnevezést kapott, de mégis inkább egy fél állami, fél társadalmi intézményrendszert mutat be, amelyben a szabályozások nem kötelezőek, csak megengedő jellegűek. (soft-law szerű szabályozási forma) A törvény részletesen taglalja az alkalmazási területeit, azonban elsődlegesen a munkavállalás körében érintettekre kívánja azt kiterjeszteni.

A diszkrimináció három fajtáját határozták meg a fenti jogszabályban.

- a) Közvetlen a diszkrimináció, ha faji alapon valakivel kedvezőtlenebbül bántanak, mint másokkal,
- b) közvetett a diszkrimináció, ha valakivel szemben bár ugyanazokat a feltételeket állítják fel, mint másokkal szemben, de ezeknek a feltételeknek a saját cso-

portja sokkal kevésbé tud megfelelni, és a feltételek meghatározásának nincs legitim indoka.

c) A harmadik formája a diszkriminációnak az úgynevezett gyötrelmokozás, ami a megkülönböztetés miatt fellépő, eljárást indító, illetve arról információt szolgáltató személlyel szembeni hátrányokozást takar.

Létrehozzák az amerikai EEOC szervezethez hasonló bizottságot, az úgynevezett Faji Egyenlőségi Bizottságot (Commission for Racial Equility), melynek legfontosabb feladataként azt határozták meg, hogy a törvény adta jogi eszközök végrehajtását, illetve a különböző képzések, a kormányzat és a munkavállalók, a szakszervezet közötti akciók hatékonyságát ellenőrizze.

Az angolszász jogirodalom a pozitív intézkedéseket négy nagy csoportba sorolja be.

1) Az első csoportba tartoznak a **fordított megkülönböztetést alkalmazó intézkedések**. Ez az amerikai kvótarendszerhez hasonlít, hiszen lényege az, hogy a munkafeltételek, vagy az egyetemi felvételik során, kifejezetten előnyben részesítsék a hátrányos helyzetű csoportokat. Ennek érdekében a lakossági számaránynak megfelelően kvótákat határozzanak meg, amelyeket akár a felvételi, az oktatás, a foglalkoztatás vagy a politikai élet, illetve a kisebbségek parlamenti képvisellete körében alkalmazni kell.

2) A második csoportba **”irányelvek”** tartoznak. Ezek az irányelvek a munkáltatóknak, illetve az oktatás területén a felvételen közreműködőknek jelölnék ki bizonyos követendő magatartást. Itt nem egyértelmű kvótarendszerről van szó, nem szigorú arányszámok alapján jelölik ki a követendő utat, hanem ezek az irányelvek elősegítik, hogy a közel azonos képességű kisebbségi csoporthoz tartozó személyek elsőbbséget élvezzenek a nem kiemelten kezelt csoportok tagjaival szemben.

3) A harmadikba tartoznak az úgynevezett **képzések, tréningek**. Ezekkel az eszközökkel próbálják segíteni, úgymond felhozni ugyanarra a szintre a hátrányos helyzetben lévő személyeket, például nőket, hogy megfelelő háttértudást szerezve nagyobb eséllyel induljanak a lehetőségek megszerzéséért.

4) A negyedik csoportba a **speciális álláshirdetések és pályázatok** tartoznak. Ezek az álláshirdetések és pályázatok kifejezetten azokon a fórumokon jelennek meg és kifejezetten azoknak a személyeknek szólnak, akik hátrányos helyzetben vannak. Ezekkel az érintett célcsoportot akarják mozgósítani, esélyt adni arra, hogy munkát találjanak.

Az Egyesült Királyság joggyakorlata azonban, bár a szakirodalom ismeri a fordított megkülönböztetést, a meghatározott kvóták alkalmazásának gyakorlatát is, de sem a nőkkel, sem a nemzeti, etnikai kisebbségekkel szemben ezt nem alkalmazza. A legin-

kább alkalmazott gyakorlat a képzések és tréningek szervezése a lemaradt, hátrányos helyzetű csoportok részére. Az angol diszkriminációs gyakorlatra jellemző, hogy nem csak egy törvényben kívánják a diszkrimináció szülte problémákat megoldani. Az 1971-es törvény kifejezetten a fajok megkülönböztetését szabályozza, s ezek után születik még másik törvény, amely a leggyakrabban előforduló megkülönböztetési okot veszi figyelembe. Ilyen az 1975-ös nemi diszkrimináció törvénye (**Sex Discrimination Act of 1975**). Ez a jogszabály kifejezetten a közösségi jog - a férfiak és nők egyenlő elbánásának alapelveinek - hatására jelenik meg az angol joggyakorlatban. Ebben kifejezetten célul tűzik ki, hogy a nők helyzetét megvizsgálva, a velük szemben alkalmazott diszkriminációt megszüntessék és az egyenlő bánásmód, vagy előnyben részesítés szükségességét hangsúlyozzák.

Az Egyesült Királyság után **Hollandia** érezte úgy az európai kontinensen, hogy a hátrányos megkülönböztetés tiltása nem lehet elegendő csakis alkotmányos szinten (Holland Alkotmány 1. cikk). 1994-ben, 10 évnyi vita után megszületett az Általános, egyenlő bánásmódról szóló törvény¹³⁸. A törvény tiltja, hogy az egyéneket vallásuk, hitük, politikai meggyőződésük, fajtájuk, nemük, nemzetiségük, szexuális beállítottságuk vagy társadalmi helyzetük miatt egyenlőtlen bánásmódban részesítsék. A törvény hatályát nagyon széles területre terjesztették ki: így érvényes a munka világára a felvételtől a nyugdíjazásig, az oktatásra, az áruszállításra, a szolgáltatásokra, lakásfeltételekre, egészségügyi ellátásra, a jóléti szolgáltatásokra is. Ez a törvény azonban nem foglalkozik az életkor és a fogyatékoság szerinti hátrányos megkülönböztetéssel. Ezekre a területekre külön jogszabályokat hoztak¹³⁹. A törvényben felállítják az Egyenlő Bánásmód Bizottságát, mely 9 tagból és 9 tag-helyettesből álló független testület. Tagjait az igazságügy-miniszter nevezi ki, ismételten kinevezhetők és jogállásuk hasonló a bírói testületek tagjaiéhoz. A Bizottság legfontosabb jogosítványa vizsgálatok lefolytatása, a törvénysértő diszkriminációval kapcsolatosan. A Bizottság ezekben az ügyekben határozatot hoz, ha szükséges közvetít a felek között. A már lezárt eseteket nyomon követi. Feladata még, hogy a leglényegesebb diszkriminációt illető kérdésekben a minisztereknek tanácsokat adjon.

¹³⁸ Fundamentum, 1998. 1.-2. sz. 125.o.

¹³⁹ 2003. április 3. tv. A fogyatékoság vagy krónikus betegség tekintetében az egyenlő bánásmódról

A többi európai államban a hátrányos megkülönböztetés gondolata **csak alkotmányos szinten** jelenik meg. Több országban születik olyan törvény, mely a rasszizmust, etnikai megkülönböztetést elítéli, bűncselekménynek nyilvánítja.¹⁴⁰ Az egész jogrendszerre kiterjedő, átfogó, önálló, az egyenlő bánásmódra vonatkozó törvény azonban nagyon kevés államban születik.

Ezt a helyzetet kívánta módosítani az Európai Unió két irányelve (2000/43/EK irányelv, a faji diszkrimináció megszüntetésére és a 2000/78/EK irányelv, mely a foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésére vonatkozik), melyek az Amszterdami Szerződés 13. cikke alapján jöttek létre. A közösségi jog közvetlen hatálya alapján kötelezik a tagállamokat, hogy bizonyos időn belül a nemzeti törvényhozáson keresztül a fenti jogszabályokat implementálják saját jogrendjükbe.

2.4.1. A magyar szabályozás bemutatása

Magyarországon jelenleg az Alkotmány 70/A. §-a jelenti a kiindulási alapot.

Hazánk 1949-ben deklarálta a Magyar Alkotmányban, hogy a Magyar Népköztársaság állampolgárai törvény előtt egyenlőek, továbbá, egyenlő jogokat élveznek, de ez akkor a deklaráción túl, ténylegesen nem valósult meg. Ugyanígy megtalálható az akkori alkotmányos szabályok között a diszkrimináció tilalom is: „Az állampolgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezet, vagy nemzetiség szerint a törvény szigorúan bünteti.” Ezt a valóságban nem érvényesülő, szankció nélküli szabályt váltotta fel az új alkotmányi rendelkezés **70/A. §-a**, mely a mai hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó szabályok alapját képezi:

„(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embernek az (1) szerinti bármely hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

¹⁴⁰ Belgium, 1981. július 3. Egyes a rasszizmus vagy idegengyűlölet által ihletett cselekmények büntetésére vonatkozó törvény, 1996-ban Dánia tiltja meg törvényi szinten a faji megkülönböztetést.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

A diszkrimináció tilalma az akkori emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi szerződések alapján került be a Magyar Alkotmányba. Az értelmezése kapcsán azonban már igen korán kérdések merültek fel. A legfontosabb probléma az volt, hogy mi a helyzet azokkal a jogosultságokkal, melyek nem tartoznak az emberi, vagy állampolgári jogok kategóriájába. Azokra érvényesülhet-e az alkotmányi tilalom? Ennek a dilemmának a megoldására született az Alkotmánybíróság **61/1992. számú határozata**, melyben a testület a diszkriminációs tilalmat az egész jogrendszerre kiterjesztette. A fogalom kiterjesztéséhez segítségül hívta egy másik alapjog, az **emberi méltóság** kategóriáját. Ebben az értelemben az emberi méltóság alapja az egyének egyenlőként,különbségtétel nélküli kezelése, hiszen ez egy olyan kategória, mely minden emberhez ugyanolyan tartalommal, azonos mértékben tapad. „A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára.”¹⁴¹ Eszerint az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. „A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képessége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet, és ténylegesen különbözik is más emberektől. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is-, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglevő különbségeket. Az Alkotmány 70/A § (1) nem bármilyen fajta különbségtételt tilt, - egy ilyen fajta általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével – hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket”¹⁴²

Ez az alkotmányos alapelv az egész magyar jogrendszert áthatja ugyan, de kezdetben a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem csakis ágazati szinten, egyes területekre vonatkozó jogszabályokban külön-külön jelent meg. Ezek a diszkrimináció ellenes rendelkezések azonban nem alkottak egy egységes rendszert (egyes jogterületeken

¹⁴¹ 61/1992. sz. AB határozat 3.pont

¹⁴² 61/1992.(XI.20.) AB határozat 3. pont

voltak ilyen normák, más területeken pedig hiányzott a szabályozás). Ezen felül ezeknek a szabályoknak nagy része deklaratív jellegű volt, hiszen a norma megsértése esetén nem állt rendelkezésre megfelelő szankciórendszer, így az Alkotmányban megfogalmazott követelmény nem tudott tökéletesen érvényesülni.

1997-ben merült fel elsőként egy átfogó diszkrimináció ellenes törvény, a cigányság élethelyzetének javítására irányuló első középtávú intézkedéscsomag kapcsán. A kormány azonban nem tett kötelezettségvállalást az ügyben, a szabályozás továbbra is ágazati szinten maradt. Az uniós irányelv megszületése után (2000/43/EK irányelv, a faji direktíva) a Kisebbségi Ombudsman 2000. októberére, külföldi példák és az irányelv alapján kidolgozott egy tervezetet. Ezzel párhuzamosan alkotmányossági panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz arra hivatkozva, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem alkotott átfogó törvényt a diszkrimináció tilalmáról, mert az adott eszközök nem garantálják a hátrányos megkülönböztetés hatékony tiltását. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította (45/2000. (XII. 08.)). Véleménye szerint az, hogy ágazati szinten történik a diszkrimináció ellenes szabályozás, nem eredményez önmagában alkotmányellenességet.

2001. tavaszán felállítanak egy ad-hoc Kodifikációs Bizottságot, mely az átfogó törvénytervezet kidolgozására kapott felhatalmazást. A Bizottság létrehozását az indokolta, hogy mindenki tisztában volt vele, az uniós csatlakozás után mindenféleképpen kell egy olyan törvény, mely a hátrányos megkülönböztetést nem csak ágazati szinten tiltja.

Magát a törvényt (2003. évi CXXV. törvény) az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, csak 2003. decemberében fogadta el a Parlament. Ehhez kapcsolódóan a 362/2004. számú kormányrendelet felállította az Egyenlő Bánásmód Hatóságot és meghatározták eljárásának a rendjét.

A törvény hatály minden a Magyar Köztársaság területén tartózkodó természetes személyre, ezek csoportjaira, illetve jogi személyekre és jogi személyiség nélküli szervezetekre egyaránt kiterjed.

Az egyenlő bánásmód követelményét elsősorban állami kötelezettségként határozzák meg a 4§ -ban, beleértve mindazokat az intézményeket is, melyek az amerikai felfogás szerint valamilyen közfeladatot (public function) látnak el.

A törvény is szembesül az általam már bemutatott problematikával, ezért itt is megtalálhatjuk a magánszféra közszféra szétválasztását. Így a törvény hatálya nem terjed ki a magánautonómia területeire, melyet a szerződéses szabadság határoz meg: a családjogi jogviszonyokra, a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi személyeknek az

egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, illetve a társadalmi szervezeteknek, a jogi személyeknek, jogi személlyel nem rendelkező szervezeteknek – bizonyos kivételtől eltekintve – a tagsággal összefüggő jogviszonyaira.

A hátrányos megkülönböztetés okait a törvény igen széles körben határozza meg. (a törvény maga 20 okot ad meg) A felsorolt eseteken alapuló megkülönböztetés akkor hátrányos, ha nincs közvetlenül összefüggő kapcsolat a tulajdonság és a diszkrimináció között, illetve a megkülönböztetést nem lehet ésszerűen megindokolni.

A diszkrimináció akkor is megállapítható, ha a sértett nem rendelkezik ténylegesen a hivatkozott tulajdonsággal, jellemzővel, csak a diszkrimináló személy vélelmezi annak meglétét.¹⁴³

A hátrányos megkülönböztetés fajtáinál a magyar törvény az általam részletesen bemutatandó faji direktíva által használt kategóriákat építi be. Külön rendelkezik azonban a romák esetében oly sokszor hivatkozott - szegregációról: „Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely... egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól - tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül - elkülönít.” (10.§ (3))

A korábbi fejezetben ismertetett pozitív diszkriminációs eljárásra az 'előnyben részesítés' kifejezést használja. Az ilyen tartalmú intézkedések az amerikai gyakorlat szerint csakis időlegesek lehetnek, hiszen határozott időre szólhatnak vagy határozott feltétel bekövetkeztéig maradhatnak fenn. A törvény maga mondja ki, hogy az előnyben részesítés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését. (11.§(2))¹⁴⁴

Az egyenlő elbánásra vonatkozó szabályok megsértése miatt külön jogszabályokban meghatározott eljárások indíthatók: személyiségi per, munkaügyi per, fogyasztó védelmi, munkaügyi, vagy szabálysértési eljárás, illetve a külön e célból felállított hatóság eljárása. A jogalkotó szándéka az volt, hogy az éle minden területét lefedje, ezzel biztosítva a sértettnek, hogy a legmegfelelőbb jogorvoslatot választhassa.

¹⁴³ Erre jó példa, egy végül peren kívüli egyezséggel végződött eset: Egy magyar nemzetiségű lányt és annak indián származású amerikai állampolgárságú barátját nem engedték be a budapesti VII. kerületi M4Music klubba, mert – a biztonsági őr bevallása szerint – a tulajdonos elrendelte, hogy az őrök többek között romákat se engedjenek be. in. <http://errc.org>

¹⁴⁴ Ez az amerikai gyakorlatra utal. Elképzelhető, hogy pont erre a mondatra hivatkozva a most bevezetett felsőoktatási felvételi pontrendszert meg fogják támadni.

Problémát jelenthet azonban, - amit az újabb törvénymódosítások sem tudtak teljes mértékben megoldani – hogy az eljárások sokszor eltérő vizsgálati módszerekkel, és szankciórendszerrel rendelkeznek.¹⁴⁵

Az Egyenlő Bánásmód Hatósága egy országos hatáskörű szerv, melyet az esélyegyenlőségi ügyekért felelős miniszter felügyeli. Tevékenysége során nem utasítható Elnöke és elnökhelyettese megfelelő gyakorlattal rendelkező magyar állampolgárságú jogász lehet.

A Hatóság az érdekérvényesítési, tájékoztatási, javaslattevői jogkörén túl, hivatalból vagy kérelemre vizsgálatot folytathat. Az eljárásban részt vevő felek: a kérelmező és az eljárás alá vont személy. A Hatóság vagy soron kívül¹⁴⁶, vagy az általános határidőn¹⁴⁷ belül határozatot hoz. Ezt a határozatot, mivel nincs másodfokú szerv, csakis a közigazgatási bíróságon lehet megtámadni.

2.4.2. A diszkrimináció/pozitív diszkrimináció fogalma a nemzetközi jogi dokumentumokban

Az emberi jogokat nemzetközi szinten meghatározó egyes dokumentumok nagyon keveset foglalkoznak a diszkrimináció fogalmával, a pozitív diszkrimináció megengedhetőségéről pedig a legtöbbször hallgatnak.

Az **ENSZ Alapokmánya** fontosnak tartotta kihangsúlyozni, hogy „Az Egyesült Nemzetek célja ...az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása.” (1.cikk (3))

A **Polgári és Politikai Jogok Nyilatkozatában** már bővebb felsorolást is találunk, ahol az egyenlőség elvéből kiindulva hangsúlyozzák bármely megkülönböztetés tilalmát.¹⁴⁸

¹⁴⁵ A személyiségi perekben például az alkalmazható közérdekű célra fordítható bírság összege nincs meghatározva, ahogy a fogyasztóvédelmi felügyelőség által kiszabható bírság összege sem (mindig az eset összes körülményeire tekintettel kell meghatározni) addig az Egyenlő Bánásmód Hatóság által kivehető bírság összegét a törvény ötvenezer forint és hatmillió forint között engedi kiszabni.

¹⁴⁶ A kérelem benyújtásától, az eljárás hivatalból történő megindításától számított 45 napon belül.

¹⁴⁷ A kérelem benyújtásától, az eljárás hivatalból történő megindításától számított 75 napon belül.

¹⁴⁸ „Mindenki bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat az egyén a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra” (2.cikk)

„Törvény előtt mindenki egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetés és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.”(7.cikk)

Majd az egyes, sokakat érintő élethelyzeteket külön egyezményekben rendezik, s ezekben már pontosabb fogalmakkal is találkozhatunk. Ezek a speciális egyezmények már megengedik a pozitív diszkrimináció bizonyos eseteit is. Az **ENSZ faji diszkrimináció leküzdését célzó egyezményének**¹⁴⁹ 1. cikk (4.) kimondja, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenlő élvezetét, vagy gyakorlását elősegítő megkülönböztetést nem tekintik az egyezménybe ütközőnek.¹⁵⁰ Ugyanezen egyezmény 2. cikk (2) pedig kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a hátrányos helyzetben lévő egyes csoportokat, vagy egyéneket érintő pozitív intézkedéseket hozzanak.

A **nőkkel szembeni megkülönböztetés leküzdését célzó ENSZ egyezmény**¹⁵¹ 4. cikkének (1) szintén kimondja, hogy a nők és a férfiak közötti tényleges egyenlőség elérése érdekében hozott különleges intézkedések nem ütköznek a diszkrimináció tilalmával. Az **oktatásban** alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében hozott egyezmény is lehetővé teszi bizonyos esetekben a pozitív irányú megkülönböztetést.¹⁵²

Az **Európa Tanács** emberi jogokkal kapcsolatos egyezményeit vizsgálva láthatjuk, hogy magáról a hátrányos megkülönböztetésről igen szűkszavúan fogalmaznak,¹⁵³ bár az ENSZ fogalmához képest itt már megjelenik a nemzeti kisebbségekhez való tartozás kategóriája is. De az **Emberi Jogok Európai Egyezményében**¹⁵⁴ egy szűkebb fogalommal találkozhatunk, mert itt nem az egyenlőség a cél, hanem „csupán” a megkülönböztetés –mentes bánásmód biztosítása. Értelmezési problémák is felmerültek, hiszen az angol szövegben a **discrimination**, azaz a megkülönböztetés, míg a francia szövegben a **distinction**, azaz a különbségtétel kifejezés szerepel, mely sokkal általánosabb jelentéssel bír, mint a megkülönböztetés. A Bíróság az angol szó jelentéstartalmát fogadta el, hiszen megállapította, hogy nem minden jogilag eltérő bánásmód lehet tilal-

¹⁴⁹ Nemzetközi Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről, 1965 2106 (XX) sz. határozat.

¹⁵⁰ „Az olyan különleges intézkedések, amelyeket kizárólag az esetleg védelemre szoruló egyes faji, vagy etnikai csoportok, vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében, azért hoznak, hogy az ilyen csoportok, vagy egyének számára az alapvető szabadságok egyenlő élvezetét, vagy gyakorlását biztosítsák, nem tekinthető faji megkülönböztetésnek, feltéve azonban, hogy az ilyen intézkedések nem eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára, és hogy nem lesznek hatályban azután amikor azok kitűzött céljait elérték.” (Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye, 64. o.)

¹⁵¹ A Közgyűlés 1979. december 18. napján kelt 34/180 sz. határozata

¹⁵² ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Közgyűlése által, 1960 december 14. 2. cikk

¹⁵³ „A jelen egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” Egyezmény az Emberi Jogok Védelméről

¹⁵⁴ Rómában, 1950. november 4-én írták alá, Magyarország az egyezmény és az ahhoz kapcsolódó 8 jegyzőkönyv szövegét az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki.

mazott. A különbségtétel esetében fontos, hogy a megkülönböztetés indokolatlan is legyen.

A hátrányos megkülönböztetés tiltására vonatkozó jog szerepel a szövegben, de erre a jogra önállóan nem, csakis, az egyezményben szereplő valamely jog diszkriminatív alkalmazásakor lehet hivatkozni. A jog járulékos szerepére vonatkozó kijelentést találhatunk a *Belgian Linguistic*¹⁵⁵ és a *X kontra NSZK* ügyben.¹⁵⁶ A járulékos jellegből adódó hiányosságot úgy hidalták át, hogy bizonyos esetben a diszkriminatív bánásmódot – ha nem volt olyan egyezményben szereplő jog, mellyel összefüggésbe lehetett volna hozni a megkülönböztetés tilalmát – megalázó bánásmódnak minősítették, és csak ennek a jognak a megsértését állapították meg.¹⁵⁷ („Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”) (3. cikk) Ez volt a helyzet elsősorban a faji alapú diszkrimináció kérdéseiben. A nemek szerinti megkülönböztetést általában a 8. cikkben biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben vizsgálták.¹⁵⁸ Bár a 14. cikk főszabályként járulékos jogként viselkedik, de találunk olyan jogesetet¹⁵⁹ is, melyben kifejti a Bíróság, hogy „a 14. cikk megsértésének nem feltétele a konvencióban foglalt bármely más jog vagy jogok tényleges sérelme, ilyen értelemben tehát a diszkrimináció-tilalom autonóm.”¹⁶⁰ Mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalma általában járulékos, ezért sokszor, ha az egyezményben szereplő jog megsértését megállapította a Bíróság, akkor további vizsgálatot már nem is folytatott le, hogy az adott joggal kapcsolatban diszkrimináltak-e az egyént. Így az ügyek számát tekintve, kevés ítéletet találhatunk, melyben a 14. cikk kifejezett megsértését állapították meg.¹⁶¹

¹⁵⁵ Appl. 4045/69 Yearbook XIII(1970), 698.o. Ebben az ügyben a Belgiumban flamandul beszélő régióban a francia nyelvű belgák indítottak keresetet arra hivatkozva, hogy a belga jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy az oktatást olyan nyelven folyják, mely a domináns nyelvtől eltér. Ezzel az Egyezmény 8. (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog), a 14. illetve a jegyzőkönyv 2. (oktatáshoz való jog) cikkét megsértik a belga jogszabályok

¹⁵⁶ D&R 18 (1980) 216.o.

¹⁵⁷ Ez volt a helyzet az *East African Asians* kontra Egyesült Királyság ügyben (3 EHRR 76(1973) Com Rep.) Az ügy lényege az volt, hogy Kenya és Uganda függetlenedése után a brit állampolgárságot megtartó de az afrikai területeken maradó lakosok nem léphettek be Nagy Britannia területére, mert a belépésre csak a szigetországban születetteknek volt lehetősége. A Bizottság a faji alapon történt megkülönböztetést megalázó bánásmódnak minősítette, hiszen a bevándorláshoz való jog nem biztosított az Egyezményben.

¹⁵⁸ *Marckx* kontra Belgium ügy (Judgment of 13 June 1979) *Burghartz* kontra Svájc (Judgment of 22 February 1994)

¹⁵⁹ *Inze* kontra Ausztria-ügy (Judgment of 28 October 1987, A. 126, 17.o.)

¹⁶⁰ Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében, *Fundamentum*. 2000. 4. sz. 28. o.

¹⁶¹ *Rasmussen* kontra Dánia (Judgment of 28 November 1984)

A pozitív diszkrimináció jogi sorsa (megengedettsége vagy elutasítása) az Egyezményben teljesen rejtve marad. A **Thlimmenos kontra Görögország** ügyben¹⁶² a panaszos a katonai szolgálatot lelkiismereti okokra hivatkozva megtagadta, melyért büntetőjogi szankciót alkalmaztak vele szemben. A problémát azonban az, jelentette, hogy így büntetett előéletűnek is minősült, amiért megtagadták tőle a könyvvizsgálói nyilvántartásba vételt. Az ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy az állam pont azzal, hogy nem tett különbséget a vallási meggyőződése alapján elítélt, illetve a más okból büntetett személy között, megsértette a panaszos 14. cikkben szereplő jogát. Az ítélet után sokan úgy vélték, hogy az Egyezmény nem zárja ki a pozitív diszkrimináció lehetőségét sem. Az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában, sokak véleménye szerint, egyáltalán nincs olyan ítélet, mely a pozitív diszkriminációval közvetlenül foglalkozna. A fogalomra való utalást csak egyetlen ítélethez¹⁶³ fűzött külön véleményben találhatjuk meg, ahol Pettiti bíró utal rá. A **Van der Mussele kontra Belgium**¹⁶⁴-ügyben pedig a Bíróság megállapítja, hogy bizonyos szituációkban a személyek eltérő kezelése indokolt lehet, például ha a társadalomban meglévő egyenlőtlenségek kiküszöbölését és ezzel valódi egyenlőség megteremtését kívánják elérni. Vannak olyan vélemények, amelyek az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkét úgy értelmezik, mintha lehetővé válna a pozitív diszkrimináció alkalmazása is, de vannak olyan nézetek, amelyek azt mondják, hogy nem, hiszen kifejezetten nem tesz említést az egyezmény erről a fogalomról.

További vitatott kérdés volt az is, milyen megkülönböztetési okokra hivatkozhatunk a Bíróság előtt. Az elfogadott nézet szerint mindenféle megkülönböztetésre, hiszen a 14. cikk megfogalmazásában szereplő kategóriák csakis példálózóak. Nem szükséges, hogy a megkülönböztetési okok csakis az egyezményben felsoroltak közül kerüljenek ki. Így az újabb kategóriák, mint a betegség vagy az életkori diszkrimináció is alapja lehet a megkülönböztetésnek, feltéve, ha van olyan egyezményben szereplő jog, melyet ezáltal megsértettek. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában is megtaláljuk az amerikai joggyakorlatban már említett „gyanús klasszifikációt”(suspect

¹⁶² Judgment of 6. April. 1997, A. 34369.

¹⁶³ Lásd később: Eur. Court HR Buckley v. United Kingdom Judgment of 25 September 1996, Reports 1996-IV. p. 1271. „A cigány kisebbségnek Európa-szerte és az Európa Tanács tagországaiban régóta diszkrimináció a része, velük szemben elutasítás és kirekesztés érvényesül. A cigány kultúra és a cigányok életmódját elutasítják. Kelet Európában nem segített rajtuk a demokráciához való visszatérés sem. Alkalmas lehet –e az Emberi jogok európai egyezménye a helyzet orvoslására? A válasznak erre a kérdésre igenlőnek kell lennie, mert az egyezmény célja, hogy a tagállamokat pozitív intézkedések megtételére kötelezze annak érdekében, hogy az alapvető jogok megkülönböztetés nélkül mindenkit megilletse.” (Louis-Edmond Pettiti bíró különvéleménye)

¹⁶⁴ Judgment of 23 November 1983, A 70, 22.o.46§

classification). A bíróság a faji vagy etnikai, nemi, illetve felekezet szerinti vagy vallási alapú megkülönböztetést ilyennek tekinti. A gyanús klasszifikáció itt is szigorúbb vizsgálatot von maga után. A 14. cikkkel kapcsolatban, abban is vita volt, hogy a bírói gyakorlat milyen fajtáját ismeri el a diszkriminációnak. A közvetlen diszkrimináció mellett a rejtett vagy közvetett diszkrimináció elismerése kérdéses.¹⁶⁵

Az említett értelmezési problémák feloldására született a **12. jegyzőkönyv**. A 2000. november 4-én Rómában aláírásra megnyitott dokumentum már önálló jogként tekint a megkülönböztetés-mentességhez való jogra. A preambulumban az ENSZ dokumentumaihoz hasonlóan már a törvény előtti egyenlőség és a jog egyenlő védelmének elvéből vezetik le a diszkrimináció tilalmát. Az általános diszkrimináció tilalom bármely jogszabályban meghatározott jog vonatkozásában tiltja a megkülönböztetést. A jogszabály (law)¹⁶⁶ fogalma az egyezmény korábbi esetjoga alapján minden alacsonyabb szintű jogi normára is kiterjed, nemcsak a hazai jogot kell rajta érteni, hanem a hazai jogban megjelenő inkorporált nemzetközi jogot is. A jegyzőkönyv azon túl, hogy önálló jogként fogalmazza meg a diszkrimináció tiltását, nem tiltja a pozitív irányú megkülönböztetést sem. Feltételként megszabja, hogy ezek az intézkedések tárgyilagosan és ésszerűen igazolhatóak legyenek.¹⁶⁷ A pozitív diszkrimináció csakis lehetőség a tagállamoknak, nem teszik kötelezővé.

Az igazi bizonytalanságot talán az okozza, hogy nem tisztázott milyen szerepre kötelezi a tagállamokat a jegyzőkönyv belső jogba való beépítéskor. (Itt a már korábban említett *Drittwirkung* hatásra, vagyis az alapjogok horizontális hatályára kell elsődlegesen gondolni). Az biztos, hogy a 12. jegyzőkönyv elsődlegesen az állam negatív kötelezettségeként jelöli meg a hátrányos megkülönböztetés tiltását, nem szól azonban arról, hogy a belső jogban a magánszemélyek között a megkülönböztetéssel szembeni védelmet meddig, milyen szinten kell biztosítani. Felvetődik az a kérdés, hogy az államnak ezt a jogot - a magánszemélyek egymás közti viszonyaiba is beleszólva - minden áron biztosí-

¹⁶⁵ Az Abdulaziz, Cabales és Balkandali kontra Egyesült Királyság ügyben (Judgment of 28 May 1985A. 94, 35.o.) nem állapított meg a közvetett diszkriminációt és ezzel az egyezmény sértést, Az ítélet szerint egy ország bevándorlási politikája lehet eltérő, aszerint változhat, hogy melyik nemzetiséghez tartozik a kérelmező.

¹⁶⁶ A magyar fordításban végig a törvény szerepel.

¹⁶⁷ „A megkülönböztetés tilalmának elve nem gátolja a tagállamokat abban, hogy a teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében intézkedéseket tegyenek, feltéve, hogy ezen intézkedések tárgyilagosan és ésszerűen igazolhatóak.” Fundamentum 2000. 4. sz.110.o.

tania kell-e, vagy csak az állam és magánszemély viszonylatában kell érvényesíteni. Ezt majd a joggyakorlat fogja eldönteni, ma még azonban nincs egyértelmű válasz.¹⁶⁸

A nemzetközi jog, mint már említettem, igen keveset foglalkozik a pozitív diszkrimináció fogalmával, s azt igen ritkán kapcsolja hozzá az etnikai kisebbségek fogalmához.¹⁶⁹ Így igen modern és előremutató megfogalmazást találhatunk a **Közép-Európai Kezdeményezés nemzetközi egyezményében**.¹⁷⁰ Az egyezmény 5. cikke elfogadhatóvá teszi a pozitív diszkrimináció gyakorlatát: „Különleges intézkedések meghozatala a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek javára, abból a célból, hogy előmozdítsák az egyenjogúságot köztük és a lakosság többi része között, illetve, hogy figyelembe vegyék sajátos viszonyaikat, nem tekintendő diszkriminációnak.”¹⁷¹

A témám szempontjából azért is érdekes ez a rendelkezés, mert ezeket a különleges intézkedéseket a romák esetében kifejezetten követendő eljárásnak írják elő a részes államoknak.¹⁷²

2. 5. Emberi jogok az Európai Unióban

Ahhoz, hogy megértsük a diszkriminációs fogalomnak a mai Unióban kialakult jelentés-tartalmát, fontos, előljáróban áttekintenünk ennek a nemzetközi szervezetnek a kialakulási körülményeit, azokat az értékeket, melyek alapvetően meghatározták az Európai Gazdasági Közösség indulását, önmeghatározását. Nem kívánom részletesen bemutatni a szervezet felépítését, működését, hiszen az egy másik dolgozat tárgya lehetne. Mindenképpen részletesebben kell azonban foglalkozni azzal a kérdéssel, amelybe a diszkrimináció tilalom felállítása is beágyazódik, vagyis vizsgálni érdemes, milyen a viszonya ennek a nemzetközi szervezetnek az emberi jogokhoz.

¹⁶⁸ A jegyzőkönyvhöz kiadott kommentár azonban a kérdés megválaszolásához az X és Y kontra Hollandia ügyet (Judgment of 26 March 1985, A 91.o.) hozza fel. Ebben az ügyben a holland kormány képviselője a tárgyaláson elismerte az egyezmény harmadik személlyel szembeni hatályát.

¹⁶⁹ A Magnago és a Dél-tiroli Néppárt kontra Olaszország ügyben 1996. április 15-én elfogadhatósági határozatot hozott az Emberi Jogok Európai Bizottsága, melyben megállapította, hogy az állam nem köteles a választási rendszerében a kisebbségek javára pozitív diszkriminációs szabályokat alkalmazni.

¹⁷⁰ Közép Európai Kezdeményezés Okmánya a Kisebbségi Jogok Védelméről 1994. november 15.

¹⁷¹ <http://www.meh.hu/nekh/Magyar/8kek/keok.htm> (2005. január 5.)

¹⁷² „Az államok elismerik a romák (cigányok) sajátos problémáit. Vállalják, hogy megteszik a jelen Okmány által felvázolt összes jogi, közigazgatási vagy oktatási intézkedést annak érdekében, hogy megőrizték és fejlesszék a romák identitását, hogy konkrét intézkedésekkel megkönnyítsék a roma (cigány) közösséghez tartozó személyek társadalmi integrálódását és kiküszöböljék az ilyen személyekkel szembeni intolerancia minden formáját.” (7.cikk)

Az ENSZ és az Európa Tanács bemutatásakor rögtön szóba kerül az emberi jogok kérdése, hiszen ezek a nemzetközi intézmények kifejezetten azért jöttek létre, hogy a harmadik generációs jogok követelményeinek megfelelően, nemzetközi összefogással biztosítsák az általános emberi jogok jobb érvényesülését, s ezzel az emberi jogok hatékonyabb védelmét ellássák. Mind az ENSZ-t, mind az Európa Tanácsot létrehozó nemzetközi szerződésben kifejezetten szerepel az emberi jogok fogalma, ill. ezeknek a jogoknak a védelme. Ezzel szemben az Európai Unió elődjét, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződésben sem magát a kifejezést, sem arra való utalást nem találunk. Ebben a nemzetközi szerződésben elsődlegesen csak gazdasági célok szerepelnek, a választott név is erre utal. Ennek a regionális nemzetközi szervezetnek indulásakor nem volt kifejezetten célja, hogy az emberi jogok védelmét a zászlójára tűzze, talán azért sem, mert ennek a kérdésnek a rendezését az ENSZ és az ET keretén belül már megoldottnak ítélték a tagállamok. Több probléma megoldásának igénye egyetlen gazdasági célban összpontosult.

A háború következtében az Amerikai Egyesült Államokkal és Japánnal szemben kialakult gazdasági lemaradást, illetve a franciák és németek közötti tartós, hasznos békének a megteremtését, úgy kívánták megoldani, hogy egy közös, gazdasági elvek alapján működő kapcsolatot hoztak létre.

Ennek a nemzetközi szervezetnek a fő célja kizárólag egy közös piac kialakítása lett. Ezen a közös piacon az áruk, személyek, szolgáltatások, tőke szabadon áramlanak, **a négy szabadság elve** szerint. A gazdasági célok eléréséhez a tagállamok összefogására, tevékenységük koordinálására volt szükség.

Ebben a közegben fel sem merült az a kérdés: mi legyen az emberi jogokkal? Hiszen arra ott volt az ENSZ és az Európa Tanács. Az igaz, hogy az Európai Gazdasági Közösség alapításakor az emberi jogokhoz való viszonyulás kérdése nem jelent meg, de „tudat alatt”, ki nem mondva, egyes emberi jogok azért ott motoszkálhattak már a Római Szerződés alkotóinak fejében is. Talán erre utal az is, hogy a gazdasági cél mellett végig jelen van a végleges európai béke megteremtésének igénye is.¹⁷³ (Már az EGK létrejötté – a németek és a franciák egy nemzetközi szervezetben való megjelenése - is ezt a célt szolgálta.) Kimondottan az emberi jogok kérdése azonban kezdetben, fel sem merült,

¹⁷³ „Fel kell készíteni a lelkeket, hogy elfogadják az európai megoldásmódokat mindenütt, küzdve a hegemoniára való törekvés és a tulajdon felsőbbrendűségünkbe vetett hit ellen éppúgy, mint a politikai nacionalizmusok, az autarchiát szolgáló gazdasági protekcionizmus és a szándékos kulturális elszigetelés korlátaival” mondta ezt Robert Schuman, akit az Európai Gazdasági Közösség egyik szellemi atyjának tartanak. R. Schuman: Európáért Pécs, 50. o.

így a Római Szerződésben sem jelenik meg. Ebben az értelemben az időközben kialakított közösségi jog elsődlegesen gazdasági jog, de idővel a közösségi jog egyre több emberi jogi jogosultságot is érintett.

Csak 1970-es évektől jelenik meg kritikaként, hogy az Európai Gazdasági Közösség, - bár a tagállamokban az élet egyre nagyobb részét próbálja meg szabályozni - nem rendelkezik emberi jogi normákkal, emberi jogokra vonatkozó elvekkel.

A jogalkalmazásnak kellett először ezzel a kérdéssel szembesülnie. Egy konkrét jogesetben¹⁷⁴ kellett döntenie az Európai Bíróságnak arról, hogy a közvetlen hatállyal bíró közösségi jogi szabály, milyen fokban korlátozhatja egy tagállam polgárának egy adott emberi jogi jogosultságát. Ítéletében ekkor fogalmazta meg az Európai Bíróság azt a tételt, hogy az emberi jogokra vonatkozó elveket az EGK-n belül olyan **általános jogelvnek** kell tekinteni, mely a közösségi jog forrását képezi anélkül, hogy ezek az elvek le lennének írva, ill. valamelyik szerződésben, mint írott jogforrásban szerepelnének. A Bíróság okfejtése, a rendelkezésre álló tényekből érthető, bár az is igaz, hogy az íratlan szokásjogra való hivatkozás mindig rejt magában bizonytalanságokat. Az Európai Bíróság azzal érvelt indokolásában, hogy minden tagállam jogszabályaiban, joggyakorlatában közel azonos módon megtalálható az emberi jogi értékre való utalás, hiszen minden tagállam közel azonos emberi jogi értékrenddel bír. Minden tagállam az emberi jogok szempontjából fontos nemzetközi szerződéseknek - kisebb fenntartások beiktatásával - alávetette magát. Ezeket a joggyakorlatába is bevezette, így, ez, ha közvetetten is, de az Európai Gazdasági Közösségre is vissza kell, hogy hasson.¹⁷⁵

Az Európai Bíróság fenti érveit főleg az olasz és német Alkotmánybíróság nem tudta akceptálni, ezzel kapcsolatosan fogalmazták meg az úgynevezett **alkotmányossági fenntartás** fogalmát. A fenti fogalom azt jelentette, hogy azért nem fogadják el ezekben az országokban egyes, kötelezően végrehajtandó, közösségi jogi jogszabályt, mert nincs meg ezen, jogi normáknak a megfelelő alkotmányos emberi jogi védelmi mechanizmusa. Az alkotmányossági kifogásra hivatkozva ezek az államok nem teljesítették a Római Szerződésben vállalt kötelezettségüket, nem vezették be, vagy nem hajtották

¹⁷⁴ Internationale Handelsgesellschaft 11/70 (1970) ECR 17

¹⁷⁵ Azt, hogy konkrétan melyek ezek a dokumentumok pontos felsorolást nem találunk, de talán támpontot adhat erre az Alapjogi Charta preambuluma: „E charta, kellő figyelemmel az Unió hatásköreire és feladataira, valamint a szubszidiaritás elvére, megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek.”

végre az adott, emberi jogi védelem szempontjából megkifogásolt közösségi jogszabályt.

Indokaik szerint, ha elfogadnák a közösségi jog közvetlen hatálya alapján az adott jogszabály érvényességét, akkor egy olyan közösségi jogszabályt tenne kötelezővé a Közöség, amelyben alacsonyabb fokú emberi jogi védelem szerepel, mint az adott állam jogszabályában, vagy az állam legfőbb jogvédelmét biztosító alkotmányában. (Sőt, olyan helyzet is előfordulhat, hogy a közösségi jogban semmilyen utalás sincs az adott érintett emberi jogra) „Mindezeket az ellentmondásokat a bíróságnak fel kellett oldania, méghozzá úgy, hogy *megőrizze a közösségi jog felsőbbbségét* – az integráció egyik tartó pillérét – ugyanakkor biztosítania kellett *az emberi jogok védelmét anélkül, hogy a tagállamok alkotmányait a közösségi jog forrásává tenné.*”¹⁷⁶

1977. áprilisában, válaszul a korábban megfogalmazott kritikára, a Tanács, a Bizottság, és a Parlament **közös nyilatkozatot** adott ki, melyben hangsúlyozták, hogy elsődleges fontosságot tulajdonítanak az emberi jogoknak és tevékenységük során tiszteletben tartják azokat. A Nyilatkozatban a jogok forrásául két dokumentumot jelöltek meg: a tagállamok alkotmányait, és az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

Majd egy évvel később az Európai Tanács megjelenteti az úgynevezett **Koppenhágai nyilatkozatot**, melyben kijelentik, hogy az Európai Gazdasági Közösségben az emberi jogok tiszteletben tartása fontos kritérium. A későbbiekben a csatlakozásra váró országoknál - így Magyarországnál is - már azt is vizsgálták, hogy a leendő tagállamok ezeknek a feltételeknek megfeleljenek. (Koppenhágai Kritériumok) Később még részletesen foglalkozom azzal, hogy így egy felemás helyzet jött létre. A csatlakozás előtt álló államoknál az emberi jogok helyzetét a Bizottság éves jelentéseiben igen szigorúan vizsgálta. Míg a tagállamok tekintetében ilyen joga a Bizottságnak ekkor egyáltalán nem volt. Ezzel a csatlakozás előtt álló államok esetében az emberi jogok tekintetében magasabb követelményszintet határoztak meg, mint a már tagállamok esetében.

Ezek után, az Európai Uniót létrehozó **Maastrichti Szerződés** (1991) F pontjában, - elsőként egy közösségi jogforrásban -, ha szűk szavúan is, de említést tesznek az emberi jogokról: „Az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, mint a közösségi jog általános alapelveit, ahogyan azokat az 1950. november 04.-én Rómában aláírt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezmény garantálja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.” (F

¹⁷⁶ Kardos Gábor: Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében, Acta Humana 1994. 14. 32.o.

cikk (2)) A Maastrichti Szerződés azért is jelentős, mert a szervezet elnevezéséből elhagyta a Gazdasági kifejezést és az intézményt Európai Közösségekre, változtatta, ezzel is kifejezve, hogy a tagállamok már nem csak gazdasági kapcsolatra, hanem ennél sokkal szorosabb együttműködésre törekszenek. Ezek után az Unió olyan alapelveként tekint az emberi jogokra, mely az egész tevékenységét meghatározza.

Az 1997-ben **Amsterdamban aláírt szerződés** 6. cikke tovább megy és leszögezi „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvein, mint a tagállamok közös elvein alapul.” Fontos azt is megjegyezni, hogy a fenti elv már nem csak elméleti síkon van jelen, hanem a 7. cikkben konkrét szankciót is meghatároznak az alapelv megsértőjével szemben. Így, ha a Tanács egyhangúlag megállapítja, hogy egy tagállamban az alapvető emberi és szabadság jogokat, illetve az ezekre vonatkozó elveket „súlyosan és folyamatosan megsértették”, akkor a Tanács felfüggesztheti a tagállam bizonyos uniós jogait a sérelem fennállásáig (pl. tanácsbeli szavazati jog).

Érdekes volt a helyzet Ausztriával szemben, amikor 2000. januárjától az idegengyűlölő FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) került kormányzati szerepbe. A fent említett tanácsi határozat ugyan nem született meg, hiszen konkrét jogsérelem még nem történt, csak a jogsérelemnek a potenciális veszélye fenyegetett, de a tagállamok önkéntesen a kétoldalú miniszteri kapcsolatokat beszüntették Ausztriával.

Az Amsterdami Szerződés ezen túlmenően a Koppenhágai Nyilatkozat alapján az uniós tagság feltételévé tette a tagjelölt államoknak az alapvető emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét.

Az ausztriai eset alapján a **Nizzai szerződést** (2000. december) már úgy fogalmazták meg, hogy a Tanácsnak jogot adtak a fenti határozatot meghozni akkor is, ha egy tagállamban az emberi jogok megsértésének csak a veszélyét állapították meg.¹⁷⁷

Sokan úgy ítélték meg, nem elég, ha az Unió az emberi jogok tiszteletét valamilyen közösségi jogforrásban elismeri, hiszen semmilyen emberi jogokra vonatkozó, konkrét dokumentummal nem rendelkezik. Ebben az esetben az sem biztosított, hogy ezeknek a jogoknak, a megfelelő szintű védelmét el tudja látni, hiszen tartalmi, értelmezési problémák adódhatnak a konkrét ügyek megítélésekor. Először úgy kívánták ezt a

¹⁷⁷ Az 1969 óta társulási szerződéssel rendelkező Törökország esetében sokáig arra hivatkoztak, hogy az alapvető emberi jogok védelmében komoly hiányosságok vannak, és ezért nem kezdik meg a csatlakozási tárgyalásokat. A török jogalkotásban ennek a követelménynek való megfelelés bizonyos demokratizálódást hozott.

problémát feloldani, hogy az Európai Unió nevében akartak csatlakozni az Európa Tanács által kidolgozott már meglévő Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Az Európai Bíróság álláspontja azonban az volt, hogy az alapító szerződés értelmében az Európai Uniónak erre nincs hatásköre, mert az alapító szerződést aláíró tagállamok erre nem adtak felhatalmazást a nemzetközi szervezetnek. Az Unió Bírósága mindig is tartott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozástól, mert saját hatáskörét is féltette.¹⁷⁸ Az egyéni panasz intézménye ugyanis az egyezményben szereplő jogok megsértése esetén az egyénnek közvetlen lehetőséget biztosít, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduljon. Egy ilyen esetben a Luxemburgi Bíróság elvesztette volna korábbi jogát, hogy az emberi jogot is érintő közösségi joggal kapcsolatos ügyekben jogi kérdéseket kizárólagosan értékeljen, és döntést hozzon. Az Európa Tanács részéről, pedig az a kritika hangzott el, hogy az Európai Unió nem egy önálló állam, amely csatlakozhatna az egyezményhez.

Ezek után döntöttek úgy az Unió fő szervében a Tanácsban, hogy önálló emberi jogi dokumentumot fogalmaznak meg. 2000. decemberében **Nizzában** kihirdették az **Alapvető Jogok Chartáját**. Ezt a dokumentumot a legszélesebb kör bevonásával hozták létre, itt alkalmazták először a konventformát, amelyben az állampolgárok és külső szakértők is megfogalmazhatták álláspontjaikat. Ebben a Chartában 7 fejezetben, ezen belül 54 cikkben tagolják az Unió által fontosnak tartott alapvető emberi jogokat. Meg kell azonban említeni, hogy a tagállamok jelen dokumentum elfogadásakor nem tudtak megegyezni arról, hogy a Charta bekerüljön-e a Római Szerződésbe, vagy sem.

Végül nem került be, ami azt jelenti, hogy a Charta ma, egy létező politikai dokumentum ugyan, de nincs kötelező ereje, mert nem olyan formában született, mely egy közösségi jogszabálynak megfelelne, vagyis közvetlen hatállyal bírna, ezáltal a tagállamokban kikényszeríthető lenne. Az Alapvető Charta a diszkrimináció-mentességet megalapozó **egyenlőség** gondolatát többször is hangsúlyozza. A Preambulumban az Unió alapértékei között azt találhatjuk, hogy: „Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.”

Majd a III. cím alatt külön fejezetet is szentelnek az egyenlőség fogalmának. A 20. cikk a törvény előtti egyenlőség gondolatából indul ki. A 21. cikkben a megkülönböztetés

¹⁷⁸ A helyzet részletes bemutatásával foglalkozik Szalayné Sándor Erzsébet : Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában című cikkében. in. Acta Humana 16. évf. 2005. 2. sz.13-29 o.

tilalmazott eseteit találhatjuk: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, tulajdon, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

A korábbiakhoz képest (Amszterdami Szerződés 13. (ex 6.) cikke) tovább bővíti azokat az objektív és szubjektív kategóriákat, melyek a megkülönböztetés alapjai lehetnek. Az előző szabályozásban még nem szerepel a genetikai tulajdonság, a nemzeti kisebbséghez tartozás és a tulajdon fogalma. A nemzeti kisebbséghez tartozás megjelenése a szövegben a témám szempontjából reményt keltő is lehetne. Ezen a ponton még tovább is ment a Charta, és a 22. cikkben a kulturális vallási és nyelvi sokszínűség fontosságát hangsúlyozza, mindezt úgy azonban, hogy a kisebbségi jogok – melyek ezt a sokféleséget tényleges tartalommal kitölthetnék - nem kerülnek bemutatásra, garantálásra. Az egyenlőségről szóló fejezetben megjelennek azok a csoportok (nők, gyermekek, időskorúak, fogyatékosok), melyek leggyakrabban kerülhetnek olyan szituációba, ahol diszkrimináció áldozatai lehetnek. (23.-26. cikk)

A nizzai kormányközi konferencián határozták el, hogy az Európai Unió bővülésével jelentkező új kihívásokra is tekintettel, valamilyen áttekinthető, egységes szerkezetű szerződésben kellene az Unió tevékenységét, alapelveit megfogalmazni.

Fontos feladatnak tekintették továbbá, hogy az uniós polgárok bizalmát is meg- ill. visszanyerjék, hiszen az idők folyamán az Unió szervezete túl bürokratikussá, idegenné vált az átlagpolgár számára. Az egyszerű ember már nem tudta követni az uniós szervek működésére vonatkozó szabályok változását, a feladatok megosztását.

Az Unió legfontosabb szervének tartott Európai Tanács **Laekenben** 2001. decemberében döntött egy **alkotmányozó Európai Konvent** felállításáról. A Konvent azt kapta feladatául, hogy készítsen egy olyan dokumentumtervezetet, mely az Unió szerkezetét, működését érthető módon, jól áttekinthetően mutassa be, úgy hogy a legújabb kihívásokra is (25 tagállam együttműködése) megoldást kínáljon. Ez a Konvent 2003. júniusára elkészítette az Unió alkotmányának tervezetét, mely négy fő részből és 450 szakaszból áll.

Az Alapvető Jogok Kartája a második részben kapott helyet. Ez azt jelenti, ha elfogadásra kerülne az Alkotmányos Szerződés, akkor az emberi jogokra vonatkozó joganyag, a közösségi jog részeként a tagállamokban közvetlen hatállyal bírna. 2004 októberében a tagállamok képviselői alá is írták ezt a nemzetközi dokumentumot, de hatályba lépé-

séhez még a tagállamok ratifikációja is szükséges. 2005 tavasza azonban komoly kéte-lyeket vetett fel, hiszen Franciaországban és Hollandiában népszavazáson, a választó-polgárok többsége leszavazta az Unió alkotmányaként is jelölt dokumentumot. Így, két-séges az az időpont, amikor az Unió emberi jogokat tartalmazó szabályozása közvetlen hatályt kaphatna. Bár az Alkotmányos Szerződés kérdése folyamatosan napi renden maradt, elfogadása mégis kétséges. A 2007 januárjától soros német elnökség szintén fontos feladatának jelölte meg az Alkotmányos Szerződés helyzetének megoldását. Látható, hogy az Unió az emberi jogok területén is komoly elmaradásban volt, de ennél sokkal rosszabb a helyzet a kisebbségi jogok szabályozása terén, melynek részletes ki-fejtésére a dolgozat második részében kerül sor.

2.5.1. A diszkrimináció fogalmának kialakulása, tartalmi bővülése az EGK-ban, illetve az Európai Unióban

Visszatérve az induló lépésekre, a Római Szerződés megalkotói nem kívántak ugyan az emberi jogokkal foglalkozni, de értékrendjükben véleményem szerint, ez min-denkor jelen volt. Talán a kifejezés, a **négy szabadság elve** is erre utalhat. Itt gyorsan le kell azonban szögezni, hogy ez kezdetben nem valamiféle szabadságjogként értendő. A szabadság itt pontosan megfogalmazva szabad áramlást jelent.

A tagállamok területén belül a közös piacon az áruk, a szolgáltatások, a munka-erő, a tőke szabadon áramolhat, a személyek szabadon mozoghatnak, munkát vállalhat-nak.¹⁷⁹

Ez az elv azonban csak úgy érvényesülhet, ha a fenti kategóriák között állampolgárság, vagy tagállamból való származás szerint nem tesznek különbséget.

A **különbségtétel tiltása** (azonosakat azonosan, eltérőket eltérően kell kezelni) az **egyenlőként kezelés** alapelvét mondja ki, melyhez azonnal kapcsolható a diszkriminá-ció kategóriája. Eszerint az árukat, szolgáltatásokat, személyeket, tőkét nem lehet meg-különböztetni az alapján, hogy melyik országból, tagállamból származnak. Az egyenlő-

¹⁷⁹ Az alapszabadság kifejezés a Római Szerződésben egyáltalán nincs benne, ez a kifejezés a német szakirodalmi munkákban jelenik meg először (Grundfreiheiten) ezt veszi át a bírói gyakorlat a 80-as években. L. Szalayné Sándor Erzsébet : Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában című cikkében. in. Acta Humana 16. évf. 2005. 2. sz.16. o.

ség elve és a diszkrimináció tilalma két olyan alapelv, melynek betartása, megkövetelése nélkül a Római Szerződés által kitűzött cél megvalósíthatatlan lett volna. A tagállami állampolgárságtól, egyes tagállamból való származástól (áru, szolgáltatás) eltekintő közös piac tényleges létrejötte függött azon, hogy az egyenlőség elvének szigorú megkövetelésével be tudják-e tartani az ilyen értelemben vett diszkriminációmentességet.

„A megkülönböztetés tilalma valóban az európai integráció lényegéhez tartozik, hiszen érvényesülése fokozatosan megfosztja az államhatárokat gazdasági jelentőségüktől.”¹⁸⁰

Bár egy igen fontos működési elvről van szó, de a fogalom a Római Szerződés **nyitott jogfogalmi** kategóriájába tartozik.¹⁸¹ Ezek a nyitott jogfogalmak, vagy jogosultságokat hordozó fogalmakként jelennek meg (áru, munkavállaló), vagy olyan fogalmak, amelyek tilalmak alapjául szolgálnak. Ilyen a dolgozat alapját adó diszkrimináció fogalma is.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés használja, de nem részletezi a kifejezés tartalmát. „A jelen szerződés alkalmazási területein – és az abban foglalt különleges rendelkezéseket fenntartva – tilos az állampolgárságon alapuló bármilyen hátrányos különbséteztetés. A Tanács a 189/C. Cikkben meghatározott eljárásnak megfelelően szabályokat hozhat az ilyen hátrányos megkülönböztetés tiltására.”¹⁸²

A diszkrimináció fogalmát az állampolgárság kategóriája tölti tartalommal ki. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a fogalom soha sem közösségi jogi kategória (mint például a munkavállaló fogalma), mert mindig az adott ügyben érintett tagállamok joga fogja meghatározni, hogy kit is tekinthetünk állampolgárnak. Az általános állampolgárságon alapuló diszkriminációt tiltó szabályon túl, a Római Szerződésben található több speciális szabályt is, mely összecseng a fenti elvvel. A szociális intézkedések keretén belül előírják, hogy „minden tagállam biztosítja annak az elvnek az érvényesülését, hogy a férfiak és a nők azonos munkáért, azonos bért kapjanak.”¹⁸³ Ez az előírás – mint korábban említettem – a közös piac gazdasági szempontjaiból indul ki, de megalapozza a tagállamokban a nemek közötti általános diszkriminációt tiltó alapelv létrejöttét és szigorú megkövetelését.

¹⁸⁰ Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság gyakorlatában, 16. o.

¹⁸¹ Király: i.m. 91.o.

¹⁸² Az Európai integráció alapszerződései, KJK. 26. o.

¹⁸³ R. Sz. 119. Cikk

A Tanács, a Római Szerződés felhatalmazása alapján, zárt rendszerben, az egyes részterületekre nézve külön-külön alkotott jogszabályokat, amelyek a diszkriminációval kapcsolatos jog tartalmát és alkalmazási keretét szabályozták.¹⁸⁴

A diszkrimináció pontos jelentését, azzal kapcsolatos helyes gyakorlatát leginkább az Európai Bíróság ítéleteiből ismerhetjük meg. A diszkrimináció meglétének megállapításának két feltétele van, melyek kérdés formájában jelennek meg az Európai Bíróságnál. Az első kérdés, melyek azok a helyzetek, melyek összehasonlíthatók a második kérdés pedig az, hogy az összehasonlítható helyzetek közti különbségek mivel és mikor indokolhatók. Bár a helyzetek összehasonlításánál, abból kell kiindulni, hogy az azonosakat azonosan, az eltérőket eltérően kell kezelni (egyenlőség elve), mégsem kell, hogy a helyzetek teljes mértékben azonosak legyenek.

Az Amszterdami Szerződés a diszkriminációval kapcsolatban jelentős lépést tesz. Míg, a Római Szerződés csak az állampolgárságon alapuló és a nemek között meglévő megkülönböztetést említi, addig ebben a dokumentumban sokkal bővebb felsorolást találunk (nem, faj, származás, etnikai hovatartozás, vallás vagy más meggyőződés, fogyatékoság, életkor, szexuális orientáció).

Lényegesen módosítja a Római Szerződés az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét: s az alapelvek között mondja ki, hogy „a Közösség,...valamennyi tevékenység tekintetében törekszik a férfiak és nők közötti egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint az egyenlőség elősegítésére.”¹⁸⁵ Sőt, a nők helyzetének javításának érdekében a pozitív intézkedések meghozatalát is engedélyezik.

A diszkrimináció elleni küzdelem, mint említettem mindig is fontos volt a Közösség életében, de kezdetben ez csak a gazdasági célok megvalósítása érdekében történt. A kilencvenes évek végére a diszkrimináció elleni harc egyre általánosabb síkra tevődött át. A megkülönböztetés-mentes társadalom kialakítása egyre inkább szorgalmazott cél lett. A kérdés napirenden tartásában az **Európai Parlament** járt elől. 1995. október 26-án határozatot¹⁸⁶ fogadott el, melyben a Maastrichti szerződés F. cikk 2. bekezdésére hivatkozva, elítélte a rasszizmust, idegengyűlöletet és az antiszemitizmust

¹⁸⁴ Például a 75/117. EKG irányelvvel a 119. Cikket kiegészítik azzal, hogy az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér jár. 1976-ban az egyenlő bánásmódot nemcsak a bérezésben követelik meg, hanem kiterjesztik a foglalkoztatás egyéb területeire is: a munkához jutás, az előrelépés, a szakképzés és a munkafeltételek területére: 76/207/EKG irányelv. A 79/7 EKG irányelv már a társadalombiztosítás egyes területeit is célba veszi, megkövetelve itt is az egyenlő elbánás elvét.

¹⁸⁵ Amszterdami szerződés 3. Cikk (2) bekezdés.

¹⁸⁶ C 308/20.11.1995

és a multikulturális, soknemzetiségű társadalom fontosságát hangsúlyozta. Ebben az állásfoglalásban javaslatot tett arra, hogy a Római Szerződés 6. cikkelye alapján, az eredeti fogalmat bővítsék ki, és a diszkrimináció minden formáját tilalmazzák, s ez az 1996-os szerződésmódosításba kerüljön be. A Parlament állásfoglalásában csak a faj, bőrszín, vallás, nemzeti vagy etnikai eredet eseteit említi, illetve megjelöl bizonyos csoportokat, amelyeknek az esélyegyenlősége mellett állástfoglalt. Mindenképpen fontosnak tartotta a gyermekek, a fiatalok, és a nők megkülönböztetése elleni küzdelmet.

A rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem érdekében a Parlament hangsúlyosnak tartotta, hogy az Unió ebben a kérdésben működjön együtt az Európa Tanács megfelelő szerveivel.

1997-ben ennek a felhívásnak is eleget téve, „Az Európa éve a rasszizmus ellen” kampány részeként létrehozták az Európai Unió az Európa Tanáccsal együttműködve, az Európai Rasszizmus és Idegengyűlölet Figyelő Központot. (**European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia**)¹⁸⁷ A bécsi székhelyű központ fő célja, hogy európai szintű, objektív, megbízható és, összehasonlítható információkkal lássa el az Európai Uniót és a tagországokat a rasszizmussal, idegengyűlölettel és az antiszemitizmussal kapcsolatban. A szervezet által vizsgált kérdésekben, területeken (árak, személyek szabad áramlása, média, egyéb kommunikációs eszközök, szociálpolitika, kultúra) intézkedési javaslatokat készít az Unió intézményeinek és a tagállamoknak. Fő feladatának tekinti a rasszizmus és az ehhez kapcsolódó etnikai sokszínűség és egyenlőség problémáinak kezelését, ezen belül a romák/cigányok helyzetére is összpontosít. A központ együttműködési megállapodást kötött az Európa Tanáccsal, hogy biztosítsa a szoros együttműködést annak illetékes testületeivel. 2001 óta ennek az együttműködésnek a keretében egy, a roma nők egészségügyi ellátáshoz jutását célzó projektet működtetnek. **Kaltenbach Jenő**, hazánk nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a szervezet vezető testületének tagja.

Az Európai Unió **Tanácsa** korábban, 1996. január 15-én együttes fellépést fogadott el a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelem érdekében. Ennek értelmében a tagállamok vállalták, hogy a rasszista, vagy idegengyűlölő viselkedéseken alapuló bűncselekmények tekintetében hatékony, igazságügyi együttműködést valósítanak meg.

1999. október 15-16-án a Tamperében ülésező Európai Tanács elhatározta, hogy az Európai Unió F pontjában meghatározott szabadság, biztonság és igazságosság elveit tény-

¹⁸⁷ 1035/97.sz tanácsi rendelet hozta létre 1997. június 2-án.

legesen megvalósítják az Európai Unión belül. Itt határozták el, hogy önálló dokumentumot készítenek az alapvető emberi jogokról, melyet korábban már bemutatam. Ezzel egy időben felkérték a Bizottságot, hogy terjesszen elő egy javaslatot annak érdekében, hogy a rasszizmussal és idegengyűlölettel szemben felvehessék a harcot.

2001-ben uniós jogszabály-tervezetet nyújtottak be, amely az egyre jobban terjedő rasszista idegengyűlölő hangokat kívánta szabályozni. A javaslat 2003-ban megbukott, de 2005-ben Harry herceg angliai botránya¹⁸⁸ nyomán újra napirendre került a téma. Pont a brittek tiltakoztak ez ellen, mert véleményük szerint nem szükséges uniós szinten a kérdést szabályozni. Az Európai Parlament azonban az Auswitz-Birkenau tábor felszabadításának 60. évfordulóján határozatot fogadott el a faji-, vallási alapú gyűlöletbeszéd ellen. (Természetesen fontosnak tartották kihangsúlyozni, hogy mindezt a szólásszabadság túlzott megsértése nélkül kívánják.)

A Parlament és a Tanács diszkriminációval kapcsolatos állásfoglalásai alapján **1999. novemberében** a Bizottság három javaslatból álló csomagot fogadott el, melyben a diszkrimináció elleni küzdelem pontos menetét jelölték meg, ehhez csatoltak egy közleményt is.¹⁸⁹ Egy **Akcióprogram** mellett a Bizottság két irányelv elkészítésére tett javaslatot a Tanácsnak: az egyik a munka világában történő hátrányos megkülönböztetés felszámolására vonatkozott (Az egyenlő elbánást az alkalmazás és foglalkoztatás terén biztosító direktíva, 2000/78/EK¹⁹⁰), míg a másik a faji, etnikai alapú diszkrimináció megszüntetését célozta (A személyek közötti faji vagy etnikai származásra tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról szóló 2000/43/EK irányelv¹⁹¹). A Bizottság által javasolt Akcióprogramhoz az Európai Tanács 2000. november 27.-i ülésén¹⁹² hozta meg azt a döntést, mely megteremtette a keretet a politikai szándék számára. Fontos ez az Akcióprogram, mivel az Unió ezzel arra tesz kísérletet, hogy a diszkrimináció belső magját jelentő előítéleteket, a kialakult társadalmi tudatot befolyásolja. Ebben az értelemben arra törekszenek, hogy ne a szankció legyen az egyetlen eszköz, mellyel a megkülönböztetés gyakorlatával szemben felvehetik a harcot.

¹⁸⁸ Farsangkor Hitler jelmezben jelent meg. Az erről készült fotó az egész sajtót bejárta, és felháborította a közvéleményt.

¹⁸⁹ Bizottsági Közlemény a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében hozott bizonyos intézkedésekről, COM (1999) 564 Final-Official Journal C369, 21.12.1999.

¹⁹⁰ HL L 3030. 2000.12.2.16.o.

¹⁹¹ HL L180. 2000.7.19.22.o.

¹⁹² 2000/750/EC; Council Decision of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination (2001-2006) Official Journal L 303, 02/12/2000 p. 23.

A program az Amszterdami Szerződés által használt összes megkülönböztetés fajtára kiterjed, kivéve a nemek szerinti diszkriminációt, mert korábban arra már más programot építettek.

2001. január 1-től 2006. december 31-ig terjedő időszakban minden fajta diszkrimináció elleni küzdelmet jelölték ki célként. Az indokoknál utaltak rá, hogy az Európai Parlament már többször sürgette valamilyen intézkedés meghozatalát az egyenlő bánásmód és egyenlő lehetőségek biztosítása érdekében. A program három cselekvésirányra vonatkozó stratégiára épül.

1) Az első arra vállalkozott, hogy a diszkrimináció fogalmát minél alaposabban megismerjék. Ennek érdekében vizsgálták a tagállamok politikai irányelveit, s a meglévő gyakorlati példákat. Ezeket statisztikai adatokkal, külön kialakított módszerekkel mérhetővé kívánták tenni.

2) A második stratégia a megelőzésre helyezte a hangsúlyt. Fontos feladatnak tekintette a diszkrimináció megelőzését, illetve annak kiküszöbölését. A hatékonyabb fellépés érdekében a feladat ellátásába bevonják a nem kormányzati szerveket. A szervezetek közötti együttműködés keretében információ és tapasztalatcserét szerveztek (European–Network).

3) A harmadik stratégia a tájékoztatás magas szintű megszervezését kívánta megvalósítani. Ennek keretében egyrészt a közvéleményt, másrészt a tagállamok döntéshozatali szerveit kívánták megszólítani. A diszkrimináció elleni küzdelem fontosságának hangsúlyozásával a megoldási javaslatok bemutatásával, különféle kampányokkal, publikációkkal akarták az érintettek figyelmét felhívni.

A három témakörben megvalósuló programok egymás mellett futnak, de az időközi eredmények ismeretében hangsúlybeli eltolódások is elképzelhetők. A közösség költségvetéséből 98,4 millió eurót különítettek el erre a célra. Az összegből pályázatokon keresztül bármelyik tagállamban hivatalosan bejegyzett nonprofit szervezet, a regionális és helyi önkormányzatok, egyetemek, média illetve maguk a tagállamok is részesülhetnek, ha a kitűzött célokat megvalósítják. A program végrehajtására - mint, általában - a Bizottság kapott felhatalmazást, de emellett felállítottak egy programbizottságot is, melynek tagjait a tagállamok delegálták.

Az Akcióprogramon túl egyéb közösségi kezdeményezések is foglalkoznak a diszkriminációval. 2002. április 26-án állították fel az **EuropeAid Initiative** (Európa segély kezdeményezés) elnevezésű programot, melynek kifejezett célja a rasszizmus és az idegengyűlölet, valamint a faji kisebbségek és őshonos népek diszkriminációja elleni küz-

delem. További kapcsolódó program az **EQUAL** elnevezésű közösségi kezdeményezés is (2000-2006), mely a munkaerőpiacon megjelenő mindenféle diszkrimináció megszüntetését tűzte ki célul.

2.5.2. A faji direktíva¹⁹³ részletes bemutatása

A faji vagy etnikai diszkrimináció, mely az egyenlő emberi méltósággal rendelkező személyek tőlük független tulajdonságán alapul, nagyon súlyosan sértheti az egyének alapvető jogait. Az ilyenfajta hátrányos megkülönböztetés valamennyi közösség tagjainak egymáshoz való viszonyát alááshatja, hiszen egyeseket magasabb rendűeknek, másokat alacsonyabb, értéktelenebb egyéneknek határozhat meg. Sajnos a múlt szörnyű történelmi eseményei rámutattak már, hogy ez végső esetben milyen tragédiákhoz vezethet. Ezért szükséges ez ellen, ha lehet, minden eszközzel küzdeni. Az Európai Unió fennállása óta hangoztatta a sokszínűség, a multikulturalizmus fontosságát. A 90-es évek óta az emberi jogok hangsúlyossá válásával elkerülhetetlen volt, hogy az állampolgárság szerinti, illetve a nemi alapú diszkrimináción túl további területeken is tilalmakat vezessenek be. Szükséges volt ez azért is, mert az egyes statisztikák szerint az európai társadalmakban az erős az antiszemitizmus mellett erős ellenszenv alakult ki az idegenekkel, menekültekkel szemben.

Az Európai Unió felmérésében a legtöbb európai polgárnak az volt a véleménye, hogy az etnikai eredet, a vallás vagy fogyatékoság, illetve a kor a munkakeresésben kifejezetten hátrányt jelent.¹⁹⁴ A felmérés szerint minden három európaiból csak egy ismeri a diszkriminációval kapcsolatos jogait. A legjobban informáltak a finnek (70%) és a görögök (53%). A legrosszabbul informáltak a belgák (26%) és az osztrákok (29%). (2002. február 23. és 2002. április 4. közötti adatgyűjtés eredménye.)

A faji direktíva szerint „a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást. Alááshatja azt a célkitűzést is,

¹⁹³ HL L180., 2000.7.19.22.o.

¹⁹⁴ A vizsgálatot az Eurobarométer készítette, melyet 1973-ban az Európai Bizottság hozott létre, hogy a tagállamok lakosainak nézeteit monitorizálja. A felmérések adatait a bizottság munkája során felhasználja. Ilyen kérdés volt például az euró bevezetéséről, illetve a közös agrárpolitikáról való közvélemény kutatás eredménye.

hogy az Európai Unió a szabadság, a biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön.” (9. bekezdés)

Előjáróban fontos megemlíteni, hogy a közösségi jogforrások között az **irányelv keret-jogszabály** formában születik. Ez azt jelenti, hogy maga az irányelv csak a keretet adja meg a szabályozandó területnek, míg a tagállamoknak joguk van eldönteni, hogy milyen tartalommal kívánják azt megtölteni. Az irányelvnek két fajtája lehet: van, mely meghatározza azt a **maximumot** (szabályozási plafont), melyet a tagállamok saját törvényhozásukkal nem léphetnek túl.¹⁹⁵ Míg az irányelvek másik csoportja csak **minimális követelményeket** állapít meg, melyeket a tagállamoknak mindenképpen át kell emelniük saját jogrendjükbe, de a minimumfeltételeken túl a nemzeti parlamentek akár szigorúbb vagy kedvezőbb szabályokat is bevezethetnek.

A fenti irányelv ebbe a csoportba tartozik. Tehát a faji vagy etnikai diszkrimináció felszámolása érdekében a tagállamok a minimumkövetelmények megtartása mellett igen változatos szabályokat vezethetnek be országuk sajátossága szerint. Fontos követelményként határozták meg azonban, „hogy ennek az irányelvnek a végrehajtása nem szolgálhat a tagállamokban már meglévő védelmi szint csökkentésének igazolásához” (25. bek). Bár a minimumkövetelmények elég nagy mozgásteret adnak de, ha az adott tagállamban ezeket a minimumkövetelményeket meghaladó szigorúbb szabályozás van hatályban, akkor az irányelvre hivatkozva ezt a védelmi szintet nem lehet csökkenteni.

Az irányelv **személyi hatályát** tekintve igen tág, hiszen vonatkozik minden személyre, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is. A személyi hatály alól kivételt jelentenek a harmadik országból érkező állampolgárok és hontalan személyek. Ezekre a személyekre (mivel nem uniós polgárok) mindig az adott ország idegenrendészeti szabályai érvényesek, melyek az országba való belépésre vagy ott tartózkodásra vonatkoznak, és speciális rendelkezéseket tartalmazhatnak.

A személyi hatály csak bizonyos tárgyi feltételek megléte esetén érvényes. Az irányelv az élet szinte minden területét le kívánja fedni, ahol a hátrányos megkülönböztetés egy adott jogviszonyban megjelenhet. Ilyen kiemelt terület a foglalkoztatás minden fázisa, a kiválasztás, a toborzás folyamatától a nyugdíjba vonulásig, további terület a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást megvalósító szociális védelem, ehhez kapcsolódóan a szociális előnyök meghatározása, igénybevétele, illetve az oktatás, az árukhoz, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, továbbá a szolgáltatás nyújtása.

¹⁹⁵ Például: Társasági jogi irányelvek.

Az uniós irányelv törekszik arra, hogy ne a korábban alkalmazott nyitott jogfogalmakkal dolgozzon, hanem minden meghatározást pontos fogalmi ismérvekkel lásson el. A megkülönböztetés alatt közvetlen és közvetett formát külön-külön is megemlíti.

Közvetlen a megkülönböztetés „ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárta vagy eljárna” (2. cikk (2) a.). A közvetlen megkülönböztetés fogalmi sajátosságait egyértelműen az általános elvekből vezethetjük le, „egyenlőket kezelj egyenlőként, a különbözőket, pedig eltérően”.

Az irányelv azonban továbbmegy és az Európai Bíróság joggyakorlatában már korábban alkalmazott fogalmat is megköveteli: „**Közvetett megkülönböztetés** áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint. Kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal, objektív módon igazolható. Továbbá, e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.” (2. cikk (2) b.). A közvetett diszkrimináció gyakorlata, pontos fogalmi elemei még sokak számára nem egyértelmű.¹⁹⁶ Sokan ezzel a fogalommal azért nem értenek egyet, mert általában az ilyen magatartás, a megkülönböztetéssel vádolt indítékaiban keresendő, vagyis egy adott személy belső elgondolásán alapszik. Ez a motiváció csak az eredmény megvalósulásával juthat felszínre, jelenhet meg a külvilágban, „ám a belső motiváció területén a jog nem illetékes, de *internis non iudicat praetor*”, a belsőről nem mondható ítélet, vallották a rómaiak”.¹⁹⁷ Ez alapján sérülhet a gondolat és vélemény szabadság is, mely ugyanúgy az alkotmányos jogok közé tartozik és védendő érték az állam számára. A közvetett diszkriminációval további probléma lehet az is, hogy a sokszor egy semleges gyakorlat mögött meghúzódó belső motivációt vagy szándékot szankcionál. Ebben az esetben talán feltételként kellene szabni azt is, hogy a figyelembe veendő szándék a büntetőjogi kategóriákat tekintve, csakis közvetlen lehet.

A közvetett diszkrimináció esetében az is előfordulhat, hogy a kialakított gyakorlatot a „jószándék” szülte, vagyis a gyakorlatot megvalósító személyben fel sem merült a hát-

¹⁹⁶ Érdekes megjegyezni, hogy a diszkrimináció vizsgálatával előrébb járó amerikai bírói gyakorlat már a 19. század végén is vizsgálta a diszkriminatív cselekedetek olyan fajtáit, melyek egy látszólag semleges törvény, jogszabály, vagy rendelet diszkriminatív alkalmazása során keletkeztek. (Yick Wo v. Hopkins 118 U.S.356.(1886) A Legfelsőbb Bíróság felfogása szerint ez a helyzet akkor állhat elő, ha a látszólag semleges törvény vagy jogszabály szabályozatlanul hagy egy területet, ahol a jogalkalmazó döntései már saját személyes preferenciái alapján születnek meg. Sokszor a szabályozás adta joghézag engedi meg, hogy a jogalkalmazó faji preferenciák alapján hozza meg az adott ügyben a döntést.

¹⁹⁷ Zlinszky: Gondolatok és aggályok egy koncepció kapcsán. Fundamentum, 2003. 2. sz. 133. o.

rányos megkülönböztetésnek a szándéka. Például azért hoznak létre roma osztályokat, hogy a lemaradásokat jobban tudják orvosolni, de ez a többi diákban a szegregáció negatív érzéseit válthatja ki. A fenti dilemma kiküszöbölésére, sokan nem is a közvetett diszkrimináció fogalmát alkalmazzák, hanem az **aránytalan hatás** kifejezést. „Áránytalan hatás diszkriminációról akkor beszélhetünk, amikor a faji szempontból semleges gyakorlat, eljárás vagy szabály a döntéshozó szándékától függetlenül nagyobb terhet ró az egyik csoportra, mint a másokra, és ez a szabály, eljárás vagy gyakorlat bevezetése nem elengedhetetlen a kitűzött célok eléréséhez.”¹⁹⁸ A fogalom szerint nem a szándékoságot, hanem az eljárás hibáit kell vizsgálni, csakis az elért eredmény a fontos. Itt nincs faji alapú besorolás, itt a diszkrimináció alapja egy hátrányos helyzetű csoport által elszenvedett aránytalan hátrány, melyet egy semleges gyakorlat eredményezett.¹⁹⁹ További probléma lehet, hogy a vizsgálandó kiindulási alap egy belső motivációra épít, melyet egy olyan gondolat határoz meg, amely nem tudatosan, hanem tudattalanul irányítja a cselekvéseket. Ezek szerint az ilyen személy lehet, hogy bele sem gondol cselekménye tartalmába, a saját kultúrájából, tradíciójából, hagyományaiból eredeztethető az általa folytatott gyakorlat. Mivel, mindez csak az eredményből szűrhető le, ezért fontos óvatosan vizsgálódnunk, mert a közvetett diszkrimináció az egyenlőtlen következményeket tekinti kiindulópontnak, s ezzel megakadályozza különböző esetek egyenlő kezelését, ez, pedig tovább növeli a fennálló egyenlőtlenséget.²⁰⁰ Az „eredmény” kifejezés alkalmazása azért lehet problémás, mert a diszkriminációnak ez a fajtája egyaránt megvalósulhat cselekvésben és bizonyos cselekvés elmulasztásában.

A diszkrimináció közvetett formájával mégis foglalkozni kell, hiszen Allport konkrét kutatásokra²⁰¹ hivatkozva megállapította: „A hátrányos megkülönböztetést jórészt burkolt és közvetett formákban gyakorolják olyan körülmények között, ahol a törvény és lelkiismeret, valamint a szokás és lelkiismeret között világos és egyértelmű konfliktus

¹⁹⁸ Krizsán Andrea: Diszkrimináció tilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. Fundamentum, 2001.2. sz. 27. o.

¹⁹⁹ Krizsán: i.m. Ez a fogalom a magyar Kisebbségi Ombudsman jelentéseiben is előfordul. Az 1995-96-os beszámoló a közvetett diszkriminációt a helyi önkormányzat tevékenységének specifikumaként határozza meg. E szerint az első éves jelentés a közvetett diszkriminációt a **maladministration** kifejezéssel illeti. Ebben az esetben közvetlenül ugyan nem mutatható ki kisebbségi jogsérelem, de a közigazgatás hibás működése olyan döntéseket eredményez, amelyek a panaszosok más alkotmányos jogait, illetve érdekeit sértheti.

²⁰⁰ J. E. Goldschmidt: i.m. Külön törvény, külön bizottság. I.m. Hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig, Indok Budapest, 1998.

²⁰¹ La Piere, Kutner, Wilkins kutatásai

húzódik. Ezekben az esetekben a hátrányos megkülönböztetést nem gyakorolják szemtől szembeni szituációkban, mely csak zavarba hozná a diszkrimináló személyt.”²⁰²

A közvetlen és közvetett megkülönböztetésen túl egy harmadik fogalmat is bevezet az irányelv: „A **zaklatás** megkülönböztetésnek minősül, amikor faji, vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő, vagy támadó környezetet alakítson ki.” (8. cikk)

A zaklatás fogalmához kapcsolható az irányelv 9. cikkében alkalmazott új fogalom is, a **megtorlás**. A megtorlást tiltó szabályokkal próbálják meg védelemben részesíteni azokat a személyeket, akik a diszkriminációval szemben fellépnek.

A tilalmazott diszkrimináción túl az 5. cikkben, itt is megtaláljuk a **pozitív intézkedések** kategóriáját: „A teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji, vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.”

Következésképpen a pozitív intézkedések hatálya itt is csak ideiglenes lehet. A végső cél itt is a teljes egyenlőség elérése és ebben az esetben is az indok, a meglévő hátrányok kiküszöbölése és ezeknek a hátrányoknak az ellensúlyozása.

A **bizonyítási teher** tekintetében az irányelv szakít az actori incumbit probatio (az állító bizonyítani tartozik) elvvel és kimondja, hogy az alperesnek kell bizonyítani azt, hogy a felperes állításával ellentétben nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét. A bizonyítási teher megfordítását indokolhatja, hogy a diszkriminációs ügyekben a sérelmet szenvedő fél minden szempontból hátrányos helyzetben van. Ezzel magyarázhatjuk a korábban bemutatott zaklatás, megtorlás fogalmának bevezetését is. Sokan azonban mégis ódzkodnak a bizonyítási teher megfordításától. Egyrészt azért, mert a sérelmet szenvedő állításával szemben az alperesnek az állítás tagadását kell bizonyítania. Egy negatív tényt, pedig mindig nehezebb bizonyítani. Másrészt azon alapelv, mely szerint, aki állít valamit, az bizonyítani is tartozik, egy olyan emberi jogi alapelv, melyet az alkotmányok, illetve nemzetközi szerződések eljárásjogi alapelvei is garantálnak. Talán ezekre az alapértékekre gondoltak, amikor a büntetőeljárásokban megtiltották a fordított bizonyítási teher alkalmazását. A fenti probléma megoldására sokan, valamilyen előszűrő szerepét betöltő intézmény bevezetését látják célszerűnek, hiszen a bizo-

²⁰² Allport: i.m. Az előítélet Osiris, Budapest 1999. 94. o.

nyítási teher megfordítása csak látszólagosan teremt egyszerű helyzetet. Igazából ez a kérdés a bírót nehéz mérlegelési kérdés elé állítja. Ez akkor a legproblémásabb, ha például egy magánszeméllyel szemben az előítéletességére, vagy rasszizmusára hivatkoznak, hiszen itt a diszkriminatív cselekmény megítélése mindig valamilyen értékítéleten alapszik, s az ezzel szembeni bizonyítás nagyon problémásnak tűnik. Még nehezebb az alperes dolga, ha cselekményét közvetett diszkriminációként ítélik meg, s a felszínen semlegesnek tűnő intézkedés mögöttes szándékát kell bizonyítania.

Az irányelv 7. cikke a jogvédelem szempontjából további speciális szabályt vezet be. Lehetőség van az egyenlő elbánás elvének be nem tartása esetén a közigazgatási és/vagy bírói úton túl, **békéltető eljárás** igénybevételére is. „A tagállamok biztosítják, hogy azok az egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek, amelyeknek a nemzeti jog által szabályozott kritériumokkal összhangban, törvényes érdekükben áll, az ebben az irányelvben előírt rendelkezések betartásának biztosítása, a sértett személy nevében, vagy támogatójaként, annak beleegyezésével az ebből az irányelvből eredő kötelezettségek teljesítéséért folytatott bírósági és/vagy közigazgatási eljárásban részt vehessenek.” (7.cikk (2)) Ez a populáris akció lehetővé teszi, hogy a sokszor minden szempontból hátrányos helyzetű, alacsony képzettségű személyek tényleges jogi segítséget kapjanak jogaik érvényesítéséhez.

Az irányelv nemcsak eljárási szabályok bevezetését írta elő a tagállamoknak, hanem egy önálló szerv létrehozását is. A szerv (nálunk az **Egyenlő Bánásmód Hatósága**) hatásköre három fő területre terjed ki. Egyrészt az **áldozatoknak nyújt segítséget** az egyenlő bánásmód elvének betartása érdekében, másrészt önálló **tanulmányokat készít**, mely a diszkriminációs szabályalkotásban is segítséget jelenthet, harmadrészt, pedig önálló **jelentéseket ad** ki, javaslatot tesz bármely kérdésben, mely a jogalkotás, jogalkalmazás munkáját segítheti.

A **szankciók** tekintetében a tagállamok teljesen szabadkezet kaptak. A Tanács az alkalmazható szankciók konkrét fajtáit nem, csak a szankciók minőségét határozta meg: „a szankcióknak, amelyek az áldozatok számára fizetendő kártérítést is magukba foglalhatják **hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek** kell lenniük”. (15. cikk) A **hatékonyság** fogalmi kritériumát korábban az Európai Bíróság a Marshall ügyben²⁰³ dolgozta ki. A bírói gyakorlat szerint a hatékony szankció egyrészt megfelelő elégtételt nyújt a sérelmet szenvedő személynek, másrészt az elkövetővel szemben preventív ha-

²⁰³ C-152/84.

tással is bír. Az irányelv a **visszatartó erő** kritériumát külön kategóriaként nevezi meg. Ez a visszatartó erő lehet **reparatív** vagy **represszív**. „Egy jogkövetkezmény visszatartó erejét nem feltétlenül annak súlya, hanem bekövetkezésének elkerülhetetlensége határozza meg.”²⁰⁴ További feltételként az **arányosságot** követelik meg a tagállamoktól. E szerint az elkövetett cselekmény súlyának megfelelő szankciót kell mindig kiszabni. Az arányos jogkövetkezmény meghatározásakor figyelemmel kell lenni az eset összes körülményeire (pl. az elkövetés módjára, eszközére, gyakoriságára, súlyára) is.

Az irányelv készítésekor figyelemmel voltak arra a tényre is, hogy az egyenlő elbánás elvének biztosítására nem elegendő, ha csakis szankciókkal válaszolnak a diszkriminációt sértő tényállásokra. A tagállamok feladatául jelölték ki a lakosság megfelelő **tájékoztatását** is (10. cikk). A tájékoztatás keretén belül a lakosságnak információt kell nyújtani a jogszabály adta lehetőségekről, az antidiszkriminációs eljárás kereteiről, helyéről és azokról a jogokról, amelyeket ez a jogszabály garantál. A tagállamok további kötelezettsége, hogy a leginkább érintett felek (munkaadók, munkavállalók), illetve a nem kormányzati szervek között **társadalmi párbeszédet** készítsenek elő (11. cikk). Az irányelv hároméves határidőt adott a tagállamoknak, hogy jogrendszerükbe az egyenlő elbánás elvét a megfelelő keretek között beépítsék, vagy a már meglévő jogszabályt e szerint módosítsák. Ennek megtörténtéről 2003. július 19-ig kellett a Bizottságot értesíteni.²⁰⁵ Ezen felül az egyenlő elbánás elvét biztosító jogszabály bármilyen módosítását is be kell jelenteni a Bizottságnál. Továbbá 2005. július 19-ig, majd azt követően 5 évenként minden szükséges információt kötelesek a tagállamok közölni, hogy a Bizottság ezek alapján jelentést készíthessen az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az egyenlő elbánás elvének érvényesítéséről.²⁰⁶ Ezekben a jelentésekben a Bizottság azt ellenőrzi, hogy a tagállamokban bevezetett új törvények összhangban vannak-e az irányelvvel, s ha nem, megfelelő intézkedéseket tesz.²⁰⁷

²⁰⁴ Szabély Katalin: i.m. A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere a közösségi követelmények tükrében Európai Tükör 2004/7. 14. o.

²⁰⁵ Sajnálatos tény, hogy a megadott hároméves határidőn belül egyetlen egy tagállamból sem érkezett vissza jelentés arról, hogy a tagállamok az irányelvet a hazai jogukba átültették.

²⁰⁶ Egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség éves jelentés 2005. Gleichbehandlugs und Antidiskriminierung, Jahresbericht., 2004.

²⁰⁷ Figyelmeztető levél, indokolt állásfoglalás küldése a tagállamnak, melyben informálódhat. A legvégső esetben kereset indítási joga van a Bíróságnál a közösségi jog megsértésének megállapítására. 2007 januárjában meg is indult az első ilyen eljárás Németország ellen.

Erre a tényre is tekintettel a Bizottság a „az egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség a kibővített Európai Unióban” témájú **Zöld Könyvet**²⁰⁸ jelentetett meg. A Zöld Könyv egy **konzultációs folyamatot** indított el azokról a lépésekről, amelyeket a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelem kiterjesztése és megerősítése érdekében szükséges megtenni. A konzultációs folyamat során a tagállamok nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, egyenlőséggel foglalkozó testületeket, nem kormányzati szervezeteket, szociális partnereket, szakértőket kérdeztek meg az adott kérdésben.²⁰⁹ A konzultáció talán legfontosabb megállapítása, hogy az irányelvek (ennek keretében a foglalkoztatási irányelvet is vizsgálták) hatékony végrehajtásának fő akadályai a megkülönböztető hozzáállás és ezen, magatartás szívós továbbélése (68%), a hátrányos megkülönböztetéssel foglalkozó jogszabályok (59%) és a jogokról, illetve kötelezettségről való tájékoztatás és tudatosság hiánya (48%). Sokan vélték úgy, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelembe bevont összes szerv szerepe fontos. Különösen azoké, amelyek az áldozatokkal foglalkoznak, s különösen a nemzeti hatóságok részvételét kell növelni az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos eljárásokban. A Bizottság észlelve a kérdés fontosságát: **2007-re javasolta „Az egyenlő esélyek európai éve”** megszervezését is.

Ezen kívül 2004-ben új csoportot, az alapvető jogokkal, a megkülönböztetés elleni harccal és az esélyegyenlőséggel foglalkozó biztosok csoportját hozták létre a Bizottságon belül.

A csoportnak az elnöke a Bizottság elnöke, akinek feladatául jelölték ki, hogy ösztönözze a meghatározott politikai napirend megvalósítását, továbbá biztosítsa, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos kezdeményezések között megfelelő következettség legyen.

Látható, hogy a diszkrimináció elleni küzdelem egyre nagyobb hangsúlyt kap mind Európában azon belül is az Európai Unióban. A megkülönböztetés alapja igen sokszor olyan tulajdonságon alapul, mely a többségi társadalomtól való valamilyen eltérésen alapul. A nemzeti etnikai kisebbség eltérő anyanyelve, hagyományi, vallása is alapot teremthet a másság definiálásához.

²⁰⁸http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/green_en.htm.(2005. május 16)

²⁰⁹ Ennek keretében 1443 válasz, 150 hozzászólás érkezett a 25 tagállamból, plusz Romániából és Törökországból.

A témám szempontjából ezért célszerű a következő fogalomként a kisebbségek, illetve a nemzeti etnikai kisebbségek fogalmát meghatározni, mert a hátrányos megkülönböztetés tiltásán túl, ezen jogok is segítségül hívhatók a romák helyzetével kapcsolatos problémák megoldásában.

III. Kisebbségvédelem az Európai Unióban

Herczegh Géza szerint: „Minden etnikum megőrzendő érték. eltűnésük egyértelmű veszteség lenne a térség és a világ számára. Ha a jog ma már védi a ritka növényeket és a veszélyeztetett állatfajokat, mennyivel inkább kell védenie ennek a jognak - elsősorban a nemzetközi jognak - azokat az emberi közösségeket, amelyek hátrányos, sőt nem egyszer kifejezetten veszélyeztetett helyzetben vannak, ami eltűnésükkel járhat.”²¹⁰

3.1. A kisebbségek fogalomalkotási problémái a diszkriminációra is tekintettel

Kiinduló pontunk a megkülönböztetés tilalma, a diszkrimináció mentességhez való jog volt. Dolgozatomnak ebben a részében egy olyan fogalmat szeretnék bemutatni, melynek léte, kikövetelése, sokak szerint éppen diszkriminációt idézhet elő, hisz egy adott állam állampolgárait nem az államhoz való politikai kapcsolatuk alapján ítéli meg, hanem a csoportképzés alapja valamely etnikumhoz való tartozás lesz.²¹¹

A kisebbségek fogalma sokakban azért válhat ki ellenérzéseket, mert a csoport tagjai azt igénylik, hogy speciális tulajdonságaikat az állam vegye figyelembe, s ha szükséges, ezen tulajdonságaik alapján kezelje őket eltérően, míg a hátrányos megkülönböztetés tilalma alapján a csoportok az egyenlőségre hivatkozva pont azt kérik, hogy az állam ne kezelje őket eltérően.

Maga az állam létrejötte mindig mesterséges folyamat eredménye. Ha ez egy olyan területen történik, ahol csak azonos nyelvet beszélő, azonos gyökerekből táplálkozó, azonos kultúrájú embercsoport él, akkor semmilyen probléma nem vetődik fel. Egy adott területen azonban eltérő nyelv, kultúra, vallás, vagy hagyomány, közös emlékek, értékrend alapján különböző csoportok létezhetnek. Ezek a csoportok egymás mellett csakis akkor tudnak élni, ha a különbségek elfogadását, mint az eltérő csoport elismerésének kritériumát is meg tudják valósítani az adott közösségben. A másság elfoga-

²¹⁰ Kovács Péter: Nemzetközi jog és a kisebbségvédelem. Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1996, 13. o.

²¹¹ „A Köztársaság garantálta az összes francia állampolgárnak a személyisége kiteljesítéséhez szükséges jogokat és szabadságokat. Az Egyezségokmány 27. cikkelye egyébként a 26. cikkely rendelkezéseivel szemben áll, mivel a „kisebbség koncepciója” közvetlenül a „diszkrimináció” fogalmához vezet. Franciaország ellenezte a diszkrimináció minden formáját ezért nem tudta elfogadni a jogi „kisebbség” fogalmát.”- fejtette ki a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyéről a véleményét a francia delegáció in Kovács P. Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból, Magyar Kisebbség 1996. 3. (5.) sz. 4. o.

dása pedig önnön létüknek is fontos feltétele lenne, hiszen így saját csoportjuk elismerését is viszont követelhetik a többi csoporttól. Vannak azonban olyan csoportok, akik a másságuk megtartásán, elfogadtatásán túl, politikai igényekkel is fellépnek az adott területen. A politikai hatalmat általában az a csoport szerzi meg, mely számarányát tekintve többségben van a többi csoport tagjaihoz képest. A politikai hatalom megszerzése, sokszor megszünteti a csoport tagjaiban a másság elfogadásának, illetve az erre vonatkozó toleranciának fontos belső parancsát, hiszen a kisebbségben lévő csoportok elfogadása már, nem feltétele saját létüknek. Ha az eltérő attribútumokkal rendelkező csoport a többséghez viszonyítva, egyre nagyobb számú, elfogadásuk annál problémásabb, hiszen a politikai hatalmon lévők félhetnek tőlük. A félelmet az a feltételezés válthatja ki, hogy ez a csoport szintén politikai hatalmat kíván szerezni, vagy legalább is részt kér belőle. Sokszor ez a félelem nemcsak abban nyilvánul meg, hogy ezektől a csoportoktól megtagadják a többségtől eltérő másság elismerésének jogát, de a többség az erőszakos asszimiláción keresztül egyenesen a csoport „eltüntetésén” fáradozik.

A dolgozatban második alapfogalomként a kisebbségek kategóriáját, a kisebbségek jogállásával kapcsolatos dilemmákat szeretném körbejárni. Fontos leszögezni, hogy a kisebbség kifejezésen – bár az általános fogalomra is kitérek majd - leginkább a nemzeti és etnikai kisebbségek fogalmát értem, mely a dolgozatom szempontjából a későbbiekben a romák szempontjából fontos lesz. A kisebbség fogalom eleve arra utal, hogy valamilyen csoportképző alapján a többséggel szemben, megkülönböztetnek valamilyen, számarányában kisebb létszámú csoportot. A kisebbségek pedig megkövetelték kisebbségi létük fenntartásához szükséges jogaikat, melyeket kisebbségi jogként foglalhatunk össze. A kisebbségi jogok megjelenése azonban rögtön vitákra adott okot. Sokan kérdőjelezték meg a fenti fogalom létjogosultságát, pont a már korábban bemutatott egyenlőség eleve alapján.

Ebben a vitatott helyzetben az alkotmányos jogok egyenlő elosztásának kérdéséről van szó.

Az alkotmányos jogok egy államban minden állampolgárt ugyanolyan mértékben kell, hogy megillessenek, minden mástól függetlenül. Itt egyetlen közös pontot figyelhetünk meg: az adott közösség tagjai mindannyian azonos állampolgársággal bírnak. Sokan az alkotmányos jogok általános egyenlőségére való hivatkozással egyenesen tagadják, illetve elutasítják a kisebbségi jogok létezését. Az „egyenlőséghez való jog” mindenkit megillető, nem korlátozható kategória. A fenti teória alapján az adott kisebbséghez tartozó személy semmilyen speciális elbánást, jogosultságot nem követelhet meg magá-

nak.²¹² Nagyon fontos azonban, ezt a fogalmat pontosítani, hogy a kisebbségi jogok meglétét mégis alkotmányosan indokolni tudjuk.

Az egyenlőség fogalma alatt a szakirodalom két egymástól hangsúlyaiban eltérő kategóriát különböztet meg. Az első jelentésváltozat az „**equalitás**”, az általános jogok egyenlőségét jelenti, mely alapján egy adott közösségben mindig, mindenre ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni. Ebben az esetben az állampolgárok között semmilyen megkülönböztetést nem lehet tenni, mindenkit azonos jogok illetnek, ezeknek a jogoknak az egyenlősége független a norma tartalmától. Ha ezt a tartalmi megközelítést nézem, akkor a kisebbségek, jogok iránti vágya könnyen elutasítható.

Bragyova András szerint: „Ezzel szemben „**egalitáson**” egy olyan fajta egyenlőséget értek, amely a speciális jogok (és kötelezettségek) egyenlőségében áll. Így az egyenlőség, mint bármely normatív rend működésével szembeni követelmény azt jelenti, hogy a személyek közösségében mindenki ugyanazon szabályoknak (vagy normáknak) alávetett.”²¹³

Az egyenlőség fogalmának alapvető kritériuma, hogy ne tegyenek különbségeket, vagy ne alkalmazzanak megkülönböztetést. Így ha vizsgálni akarjuk az egyenlőség alapelveinek meglétét, legalább két csoportot kell képeznünk, s ezután tudjuk kiértékelni van-e olyan kategória, amely alapján különbözően kezelik őket, vagy sem.²¹⁴ „Az egyenlőségi kapcsolat magja (vagy központja) nyilvánvalóan a megkülönböztető ismerv, amely meghatározza az „egyenlők” osztályát; következésképpen a kritérium teremti, illetve alkotja az egyenlőségi kapcsolatot. Nyilvánvaló, hogy pontosan annyi egyenlőségi kapcsolat teremthető, ahány kritériumtípus.”²¹⁵ A normatív elemzésekben megjelenik a formális és anyagi egyenlőség közti különbségtétel is. A formális egyenlőség alapján a már említett Plessy doktrina²¹⁶ is indokolható, mely a „külön, de egyenlően” elvet is elfogadhatónak tartja, hiszen a „törvény előtti egyenlőség” nem sérül, ha a feketéknek és a fehéreknek azonos feltételekkel ugyan, de külön kocsikban kell utazniuk, külön

²¹² Jól jellemzi a helyzetet a következő francia diplomáciai érvelés, mely az ENSZ Emberi Jogi Bizottságában hangzott el: „A Köztársaság garantálta az összes francia állampolgárnak a személyisége kiteljesítéséhez szükséges jogokat és szabadságokat. Az Egyezségokmány 27. cikkelye egyébként a 26. cikkely rendelkezéseivel szemben áll, mivel a „kisebbség koncepciója” közvetlenül a „diszkrimináció” fogalmához vezet. Franciaország ellenezte a diszkrimináció minden formáját ezért nem tudta elfogadni a jogi „kisebbség” fogalmát.” in Kovács P.: Az egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben- pozitívista szempontból, Magyar Kisebbség 1996.3.sz. 3.o.

²¹³ Bragyova A.: Vannak-e kisebbségi jogok? Egyenlőség és kisebbség. Állam és Jogtudomány 1992. 1 - 4.sz. 174.o.

²¹⁴ „Az egyenlőket kezeld egyenlően a különbözőket eltérően!” alapelv is erre utal.

²¹⁵ Bragyova: i.m. 175. o.

²¹⁶ Lásd 116.sz lábjegyzetet.

iskolába kell járniuk. Azonos normát alkalmaznak minden feketére, illetve minden fehérre, de a formális egyenlőség alapján nem vizsgálják, hogy okozhat-e ez a norma a feketék és a fehérek között olyan megkülönböztetést, amely akár hátrányos is lehet, illetve hatását tekintve egyenlőtlenséghez vezethet.

A kisebbségi jogok a kisebbségi igényekkel jelennek meg:

Az első követelések arra vonatkoztak, hogy a társadalom többi tagjával egyenlő elbánásban részesüljenek, vagyis rájuk is ugyanazokat a szabályokat alkalmazzák, mint a többiekre. Ezekre a követelésekre jó példa a rabszolga-felszabadítás, vagy a választójog nőkre való általános kiterjesztése is.

Az igények megjelenésének második szakasza, annak a megkövetelése lesz, hogy a fentiekre vonatkozó megkülönböztetés tilalma az alkotmányba, mint a legmagasabb jogforrásba is bekerüljön. Fontos ez abból a szempontból, hogy az Alkotmány szabályai az egész társadalom működésére kihatnak.

A tényleges kisebbségi jogok a harmadik szakaszban jelennek meg, amikor az egyenlőként kezeléssel túl, már speciális bánásmódot is igényelnek az adott társadalomban. Itt a hátrányos diszkrimináció megfordul, és az „előnyös diszkrimináció” vagy „pozitív diszkrimináció” iránti igény felerősödik.

A kisebbség tagjai olyan jogokat követelnek, melyek másoknak nincsenek, a többségtől eltérő, privilegizált helyzet biztosítását kérik. Ezeket a speciális jogokat nagyon nehéz a korábban már említett „equalitás” egyenlőség fogalmával indokolni, ezért ezt a fogalmat mindenképpen az „egalitás” kategóriájával kell ötvözni. Eszerint igaz, hogy mindenki ugyanolyan jogok érvényesek, de „a kisebbség csoport tagjai nincsenek abban a társadalmi helyzetben, hogy alkalmazzák a jognormákat, így több jogra van szükségük (azaz őket előnyben részesítő jogi szabályozásra), hogy elhárítsák a társadalmi hátrányt.”²¹⁷ Ez azért fontos, mert ezek a jogok, olyan sajátos típusú normák, melyek a közösség minden tagjának általánosan megengednek bizonyos magatartástípusokat, de a jog érvényessége független attól, hogy ezeket a jogokat gyakorolják-e vagy sem. Az állam csak akkor lép fel, ha ezeket a jogokat megsértik. Az állam további kötelessége, hogy biztosítsa, senkit se akadályozzanak a fenti jogok gyakorlásában.

Bár a jogok egyenlően érvényesek mindenki számára, de korántsem biztos, hogy mindenki egyenlően tud is élni ezekkel a jogokkal, vagyis, hogy egy adott közösségben ezeket a jogokat a követeléseik alapjául fel tudják használni. Ha a jog normatív jellegét

²¹⁷ Lásd Bragyova: i.m. 176. o.

vizsgáljuk, irreleváns a jog gyakorlásának tényleges helyzete (vagyis, hogy ténylegesen alkalmazzák-e vagy sem). Ezért ezekkel a jogokkal kapcsolatban Bragyova András egy további fogalmat alkot, melyet „jog-feltételnek” nevez. „A jog-feltétel így azokat a társadalmi (ténybeli) körülményeket jelöli, amelyek szükségesek a jognormák alkalmazásához az adott társadalmi összefüggésben.”²¹⁸ Ebben a felfogásban a kisebbségek bírnak ugyan jogokkal, de nem rendelkeznek azokkal a jog-feltételekkel, melyek a jog tényleges gyakorlását megvalósítanák. Így a hátrányos helyzetű személyek mindaddig követelhetnek speciális bánásmódot, míg ezeket a jog-feltételeket meg nem teremtik. A jog-feltételek megléte esetén, már ténylegesen élni is tudnak a jogaikkal. „Nincsenek többségi és kisebbségi jogok, csak jogok, megkülönböztetés nélkül; a kisebbségi jogok egyszerűen különböző utat jelentenek ugyanazon – ebben az alapvető értelemben egyenlő – jogokhoz.”²¹⁹

A **kisebbség** etimológiailag a 'kevés, kis' szavakból alakult a többség ellentétéként. A kisebbség léte feltételezi, hogy velük szemben létezik a többség, amelyhez viszonyítva a kisebbség legalább 49 százalék az 51-hez arányban alul marad. Bár a számarányokból való kiindulás nem mindig helyes (főleg a mai kisebbségként kezelt csoportokat illetően.), hiszen ezek a kisebbségek mindig a társadalom többi tagjától valamilyen csoportképző alapján elkülönült csoportok. Ezek a csoportok a társadalom egészéhez vagy más csoportjához képest valamilyen szempontból hátrányos helyzetben vannak.²²⁰ Így a nők a vagy a dél-afrikai feketék, bár számarányukat tekintve, lehet, hogy nem voltak kisebbségben (sőt a feketék túlnyomó többségben voltak) a XX. század elején, mégis speciális jogokat, eltérő bánásmódot követeltek, quasi - kisebbségként.

A tizenhatodik századtól kezdték a szót népcsoportokra, embercsoportokra alkalmazni, akkor még általában, eltérő vallású csoportot értettek rajta egy adott államban. Ma már viszont a fogalom nagyon sok kategóriát foglal magába, pl. etnikai, faji, gazdasági, politikai és szexuális kisebbségben őket is jelölhet. Ezek a kategóriák az idők folyamán, a fellépő igények szerint bizonyára tovább fognak gazdagodni. A kisebbség kifejezés a történelmi folyamatok hatására egyre árnyaltabbá vált ugyan, de leszögezhetjük, hogy magán a kifejezésen legtöbbször még mindig olyan csoportot értenek, mely, egy adott államban a többségi etnikumtól elkülönült jegyekkel rendelkezik, s leggyakrabban nemzeti vagy etnikai kisebbségként jelölik. Az etnikum fogalmán –

²¹⁸ Lásd Bragyova: i.m. 178. o.

²¹⁹ Lásd Bragyova: i.m. 188. o.

²²⁰ Lásd Bragyova: i.m. 172. o.

mely a görög népet jelölő ethnosz szóból ered - általában olyan népcsoportot értenek, amelyben a csoporttagoknak közös anyanyelve van, vagy melyet közös eredet, politikai-történelmi tulajdonságok egész komplexuma köt össze. Kisebb létszámú, zártabb etnikumnak tekintik a törzset, helyi népcsoportot. Történelmileg olyan **hódítások öröksége**, amelyek következtében különféle csoportok kerültek egy domináns csoport uralma alá. Az uralkodók sokszor saját érdekükben, gyakran telepítettek be országuk területére más népek tagjait, hogy munkájukat, szakértelmüket kihasználják. (A romák esetében is lehetett erről szó, hiszen kovácmesterségükre sokszor igény volt.) Az újkorig az etnikai sokszínűség nem jelentett problémát a nagy birodalmak számára.

Történelmi változásokat hozott a **nemzetállamok** kialakulása. Az így kialakult államok etnikailag nem homogének, hanem több nemzetiségűek, ami komoly konfliktusforrást hordozhat magában. A nemzetiségek aránya néhány százaléktól akár az 50 százalékot is elérheti.²²¹

A nemzetállam elsődleges célja a politikai egység megteremtése, a politikai egységet azonban a társadalmi egységgel azonosították. A nemzetállam és az etnikai másság így szembe került egymással. Az újonnan kialakult nemzetállamok az etnikai mássággal felmerülő problémákat az eltérő etnikai csoportok elűzésével vagy felszámolásával kívánták megoldani.²²² Sokkal általánosabb megoldás azonban az asszimiláció²²³ vagy akkulturáció, amely történhet kényszer, befolyásolás hatására (kultúra átvétellel) vagy önkéntesen. Ezek a csak elnevezésükben nemzetállamok, valójában többnemzetiségű multinacionális államok. Épp ezért is elengedhetetlen annak felismerése, hogy ezeket az etnikai közösségeket egyenlően kell kezelni az etnikai konfliktusok elkerülése érdekében. Az integráció segítségével pedig fel kell oldani azokat a konfliktusokat, melyek a különféle csoportok között kialakultak.

²²¹ Lettország erre jó példa, az etnikai homogenitás pedig csak Portugáliában volt megfigyelhető.

²²² Elrettentő példa erre a zsidó holocaust, vagy a roma porajmos, mely a népirtásig jutott el.

²²³ Az **asszimiláció** egy népcsoport más népbe történő beolvadási folyamatát jelenti, amely megvalósulhat természetes, önkéntes vagy erőszakos úton. Az **integráció** során a kisebbségi lakosság, megtartva nemzetiségi, etnikai sajátosságait, beilleszkedik annak az államnak a társadalmi, gazdasági, politikai viszonyaiba, amelyben él. **Akkulturáció** lényegében kultúraátvételt jelent, melynek során a különböző kulturális hagyományú társadalmak egymással kapcsolatba kerülve mesterségeket, szokásokat és hiedelmeket cserélnek.

A nemzetiség esetén olyan etnikumról van szó, melynél a közös nyelven, kultúrán, hagyományon, értékeken túl a politikai hatalom megszerzésének igénye is megjelenik, mely később nemzet létrehozásában valósul meg.²²⁴

A nemzet fogalmi elemeit nagyon nehéz pontosan meghatározni²²⁵, hiszen nagyon erős politikai érzelmi felhanggal szokták a kategóriát alkalmazni. Erre is utal **K.W. Deutsch** mondata, mely remekül jellemzi a sokszor kialakult helyzetet: „A nemzet egy olyan embercsoport, amelynek tagjait a származásukra vonatkozó közös tévedés, és a szomszédakkal szemben érzett közös ellenszenv köt össze.”²²⁶ Az a tény, hogy egyes nyelvekben bizonyos fogalmak nem léteznek, vagy jelentésük más fogalmakéval mosódik össze, egyúttal utal az adott ország felfogására, illetve arra, hogyan viszonyul a területén lakó, többségtől eltérő nemzetiségű személyekhez.

A kisebbség fogalmával kapcsolatosan talán az a legnagyobb probléma illetve hiányosság, hogy mindeddig nem sikerült egy olyan, általánosan elfogadott, egységes meghatározást találni, melyet a kisebbségi jogok felmerülésekor, a gyakorlatban mindenütt egységesen lehetne alkalmazni.²²⁷ A kisebbségi jogok tartalmi megjelölése azért is nagyon nehéz, mert az államok eltérő nemzetfelfogással bírnak. Erre tekintettel fogadta el az ET Közgyűlése 2006. január 26-án ajánlását, mely a tagállamok nemzetfelfogását vizsgálta. A kisebbségi jogokat tagadó államok esetében arról van szó, hogy „a nemzet fogalmát az állampolgárság jelölésére használják, amely egy jogi kapocs (kapcsolat) az állam és az egyén között tekintet nélkül ez utóbbi etnikai-kulturális származására, míg más államokban ugyanez a fogalom egy olyan szerves közösséget jelöl, amely egy adott nyelvet beszél, és egy sor, hasonló kulturális és történelmi hagyomány, múltjának hasonló értelmezése, illetve a jelenére vonatkozó hasonló törekvés és hasonló jövő kép jellemzi.”²²⁸

²²⁴ „A nemzet fogalma alatt ma egy oly nemzetiséget értünk, mely az állam hatalom felett rendelkezik, míg a szoros értelemben vett nemzetiség állami hatalom nélkül, egy idegen nemzetiségnek rá nézve kedvezőtlen jogi és gazdasági rendje alatt él.” Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés, 63. o.

²²⁵ Hasonló nehézségekre hívta fel az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a figyelmet a 1735 (2006) sz. Ajánlása a „nemzet” fogalmával kapcsolatban: „A „nemzet” kifejezés mélyen a népek kultúrájában és történelmében gyökerezik, és magában foglalja identitásuk alapvető elemeit. Emellett szorosan kapcsolódik olyan politikai ideológiákhoz is, amelyek kihasználták és meghamisították eredeti jelentését” (4.)

²²⁶ Szalayné: A kisebbség védelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században, 31.o.

²²⁷ Igaz, vannak olyan vélemények is, hogy a kisebbségek elismerésének ténye fontosabb kell, hogy legyen a fogalom tartalommal való kitöltésénél. Az viszont problémás lehet, ha egy fogalmi ismérvekkel nem alátámasztott kategória elismerését követelnénk meg.

²²⁸ 1735 (2006) sz. Parlamenti Közgyűlési ajánlás a „nemzet” fogalmáról. 6.

Az ajánlás megállapítja, hogy az eltérő felfogások olyan kategóriákat alkalmaznak, melyek sokszor nem is lehet egy másik nyelvre lefordítani, van, hogy a kifejezés kettős értelemben használatos és van, hogy a különböző jelentéstartalomra különböző kifejezéseket alkalmaznak. Az ajánlás szerint azonban a felfogásbeli különbségek azonban nem válhatnak a nemzeti kisebbségek kárára, megállapítja, hogy: „a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésével kapcsolatos legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai állampolgárai. Következésképpen a Közgyűlés felhívja a tagállamokat, hogy fogadjanak el olyan jogszabályokat és szabályozó intézkedéseket, amelyek elismerik a hagyományos nemzeti kisebbségeket,”²²⁹

3.2. Az alapvető kisebbségi jogok tartalma

A következőkben a kisebbségi jog azon jogosultságait kívánom bemutatni, mely ezt a fogalmat konkrét tartalommal töltheti meg. Csakis azokkal a legalapvetőbb jogokkal foglalkozom, mely nélkül a kisebbségi jog fogalma nem képzelhető el. A felsorolás lehet, hogy példálózó, szubjektív, hiszen nem támaszkodhatom egy olyan - minden állam által elfogadott nemzetközi dokumentumra -, mely ezeket a jogosultságokat katalógusszerűen számba veszi. A kisebbségi jogok tartalmánál nem célom részletesen foglalkozni az egyéni és kollektív jogok dilemmáival, mivel ez a kérdés külön is komoly értekezések alapja lehet.

Az **egyéni jog** elfogadása esetén a kisebbséghez tartozó személy csakis egymaga hivatkozhat kisebbségi jogaira, míg a kollektív jogok elismerése esetén az egész kisebbség a címzettje ezeknek a jogoknak. Így az adott kisebbség nevében hivatkozhatnak az adott kisebbségi jogra. Az egyéni jogokat sokan az emberi jogok első generációs jogaihoz, ezen belül is a polgári és politikai jogokhoz hasonlítják, míg a kollektív jogok kategóriája a második generációs gazdasági szociális kulturálisjogokkal rokonítható.

A **kollektív jogok** tartalmi megközelítése sokszor vita tárgya. Az egyéni jogok megsértésekor igen könnyű megállapítani, ki a sértett, vagyis ki a jogok jogosultja. A kollektív jogok esetében a jogosultság kérdése már korántsem ilyen egyértelmű, hiszen ebben az esetben a sértett az mindig az egyének meghatározott közössége. Nehéz bizonyítani, vagy ellenőrizni, hogy az adott közösség összes tagja sérelmet szenvedett-e, illetve, hogy sérelemként fogja-e fel ezt a csoport minden tagja. „Emiatt az államok

²²⁹ 1735 (2006) sz. Parlamenti Közgyűlési ajánlás a „nemzet” fogalmáról. 11.

húzódóznak attól, hogy ezeket a jogokat a szó szoros értelmében vett (stricto sensu) jogokként biztosítsák, inkább arra törekednek, hogy csak alkotmánybeli ígéreteket tegyenek, vagy alkotmányi-jogalkotási rendelkezéseket hozzanak, amely a jogi értelemben vett kikényszerítési lehetőséggel az adott jog tekintetében az egyént már nem ruházza fel. A kollektív jog tehát sokkal inkább tevési kötelezettség, mintsem eredménykötelezettség.”²³⁰

A kisebbségi jogok tartalma

Jog az elismeréshez

Ez a legalapvetőbb jogosultság, hiszen a nemzeti etnikai kisebbségek fennmaradását garantálják, magában foglalja a népcsoportok jogát a létüket érintő fenyegetések elleni védelemhez. Ez a jog a kisebbségeket a csoport tagjainak élethez való jogán túl, kollektív jogként is megilletheti.

Jog a nemzeti identitáshoz

Ez a jog mind a csoportokra, mind a csoportokhoz tartozó személyekre vonatkozhat. A mássághoz való jognak is nevezhető. A nemzeti etnikai kisebbségeknek joguk van, hogy szabadon válasszák meg identitásukat, ezt sem erőszakosan, sem közvetett módon nem lehet tiltani, illetve hátrányosan megkülönböztetni. Mindig az adott személy joga, hogy meghatározza, melyik csoport tagjaként kezeljék.²³¹

Az identitás legfontosabb alkotó elemei a saját kultúra, vallás és nyelv. Ez sokszor konfliktushelyzetet teremt az identitását megőrizni kívánó csoport és az állam között, amely sokkal inkább szeretné az adott kisebbséget integrálni, erőszakosabb esetben asszimilálni. A többségi csoport a nemzeti egység veszélyeztetését láthatja az identitáshoz való jog biztosításában. Konfliktus keletkezhet továbbá a kisebbséghez tartozó személyben is, aki a másságából eredő problémák elkerülése érdekében nem vállalja identitását, és mindenáron át akar kerülni a többségi csoportba.²³²

²³⁰ Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben- pozitivista szemszögből, Magyar Kisebbség 1996. 3. sz. 1.o.

²³¹ Számomra erre az esetre a legtragikusabb példa a költő Radnóti Miklós halála, aki magyarként, zsidó származása miatt, katolikus hitben halt meg. Az identitás választás problematikájára a magyar kisebbségi törvény bemutatásakor még visszatérek.

²³² Allport: i.m. Az előítélet, 191.o. „A saját csoportjukat megtagadó személyek sokszor meggyőződéses „asszimilánsok”, ami azt jelenti, hogy szerintük valamennyi kisebbségnek a lehető legrövidebb idő alatt fel kell adnia különállását, és bele kell olvadnia a többségbe. A saját csoportját megtagadó személyek közül azonban sokan képtelenek konfliktus nélkül átvészelni ezt a megoldást. Bizonyos mértékig a saját csoportjuk árulójának tartják magukat”.

Jog a saját nyelvhasználathoz

Ez a jog szorosan kapcsolódik az identitás választás jogához, hiszen a kisebbségek egyik fontos tulajdonsága, amely a többségi társadalomtól elkülöníti őket, az az eltérő nyelv.

Az évszázados együttélés után, sokszor az egyes etnikai, nemzetiségi csoportok már csak a nyelvhasználatban különbözhetnek. Így a saját nyelvhasználat biztosítása az egész kisebbség életét, fennmaradását érzékenyen befolyásolhatja. Ez a jog, általában csakis a magánélet területeire terjed ki, de vannak olyan országok, ahol a magánélet szituációin túl a közszféra területein is biztosítják a saját nyelv használatának jogát. Ez a jog szorosan összekapcsolható az anyanyelvi oktatáshoz való joggal, hiszen vitathatatlan tény, hogy a kisebbségi nyelv fennmaradásához szükséges, hogy a legfiatalabb generáció is megismerje, és egymás közt használja.

Jog a hazához, szülőföldhöz

„A haza az az örökölt letelepedési helye, vidéke egy népcsoportnak, ahol a népcsoport – amelyhez az egyének szabad akaratukból tartoznak – szabad önmegvalósítása biztosítva van.”²³³ Ilyen értelemben a haza nemcsak egy fizikailag körbehatárolható terület kell, hogy legyen, hanem egy szellemi kulturális környezet is. Probléma akkor merülhet fel, ha valakik, ezt a bizonyos területet kisajátítják maguknak, és ezen belül kizárólagosságra törekszenek. A kizárólagosság alapján a többségnek elfogadhatatlan, hogy mások is ezt a területet tekintik hazájuknak. Az adott területen a közös együttélés sokszor nehezen megvalósítható, és az adott állam végső esetben az erőszakos át- vagy kitelepítések eszközét is felhasználja.

Jog a nemzeti szimbólumokhoz

A szimbólumok ebben az értelemben a kisebbség színeit, jelképeit, zászlóit, a másságukat meghatározó jeleket, formákat takarhatja. A kisebbségnek joga van, hogy ezeket a szimbólumokat használja, kisebbségi iskolában, helyiségben rendezvényeken kitegye. A használt szimbólum kisebbséghez való kötődését igazolni kell, mert idegen állam szimbólumait nem szabad használni. Például a finnországi törvények lehetőséget biztosítanak az Åland-szigeti svédek számára, hogy saját zászlójukat tűzzék ki kereskedelmi hajóikra, valamint saját bélyeg kibocsátási jogkörrel is rendelkeznek.

Jog a megkülönböztetés nélküli bánásmódhoz illetve a különleges védelemhez

²³³ Fábrián – Ötvös: Kisebbségi jogok I. Komp-Press Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár, 2003. 81-82. o.

A kisebbségek és a többség közötti egyenlőség megvalósítását a megkülönböztetés nélküli bánásmódhoz való jog (a diszkrimináció megtiltása) biztosítja. A bevezetőben már utaltam rá, hogy ez nem lehet elég, mert a kisebbségek érdekében ezen felül a különleges védelemhez való jog is meg kell, hogy illesse őket. Ebben az értelemben a kisebbségek fejezeténél a Herczegh Géza által mondottakra kell gondolni: a különleges védelemre pont azért van szükség, hogy egyáltalán fenn tudjanak maradni. Ilyen értelemben kapcsolható össze a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a különleges védelemhez való jog.

Az autonómiához való jog

Buza László szerint a jog „pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetlegesen az ő közreműködésükkel vagy éppen őáltaluk gyakoroltatik.”²³⁴ Az alapvető jogok közül talán ennek a jognak a legvitatottabb a helyzete. Érthető ez, hiszen ennek a jognak a gyakorlása legvégső esetben elvezethet az államtól való elszakadásig is.

Az autonómiához való jog területi vagy személyi elv alapján követelhető ki. Kétféle autonómiát különböztethetünk meg: „**Területi autonómiáról** akkor beszélünk, ha egy ország meghatározott területén, régiójában egy adott kisebbség többségben él ahhoz, hogy a közhatalomból saját jogán részesüljön. Ezen a területen a kisebbség, azaz a helyi többség, az állam törvényeivel és alkotmányos berendezkedéssel összhangban saját döntéshozó és végrehajtó intézményekkel rendelkezik.”²³⁵

A területi autonómia mellett beszélhetünk **kulturális autonómiáról** is, mely személyi elven működik. Ebben az értelemben nem egy adott területhez, hanem mindig az ország valamelyik kisebbségéhez köthető, mely leginkább a kisebbség kulturális oktatási jogainak gyakorlását segíti elő.

Ha biztosítják is az autonómiához való jogot, akkor az államok mindig pontosítják a tartalmát: általában csakis a kulturális autonómiára vonatkozó igényt értik alatta, míg a területi autonómiára vonatkozó önrendelkezési jogot legtöbbször elutasítják. Bár az autonómiához való jog az önkormányzatiság gondolatával összekapcsolva, nem mindig kell, hogy az adott államtól való elszakadás gondolatával párosuljon. Erre gondolhatott **A. Eide** is, amikor a jog tartalmát megfogalmazta. Szerinte ez a jog „lehetővé teszi

²³⁴ Búza László: A kisebbségek jogi helyzete. MTA Budapest, 1930. 3. o.

²³⁵ Vizi Balázs: Kisebbségi autonómiák Európában, Kisebbségkutatás 2006. 2.sz. 4.o.

a kompakt módon települt kisebbségeknek, hogy a tagjait érintő politikai, kulturális, és gazdasági döntésekre nagyobb befolyást gyakoroljanak. Ez azonban nem annyira azt jelenti, hogy az etnikai csoportok „saját” állami kormányokkal rendelkezzenek, hanem inkább azt, hogy a hatalmi intézmények és állami szolgáltatások kerüljenek közelebb hozzájuk (..) Ennek számos előnye van. Csökkenti a kormányzat leterheltségét, elősegíti a pluralizmust az ország teljes területén azáltal, hogy megosztja a hatalmat, szélesebb körben telepíti a nagy presztízsű politikai és igazgatási funkciókat, elősegíti az anyanyelvi oktatás megszervezését, hogy csak néhányról szóljunk.”²³⁶ A területi autonómia problematikájának feloldására mindenképpen szükséges, hogy a nemzetállam fogalmáról áttérjenek a „többnemzetű” (plurinational) demokrácia fogalmára.²³⁷ Szükség lenne erre, hiszen a korábban írtak alapján egy állam csak úgy működhet a diszkrimináció tilalmával összhangban, ha „etnikailag, kulturálisan semleges”²³⁸ intézményként jelenik meg. Ezt pedig csak akkor tudja igazán megvalósítani, ha az egalitás alapján vett egyenlőség fogalma szerint a kisebbségeknek külön jogokat biztosít (pl. saját nyelvhasználat).

3.3. A kisebbség fogalmának megalkotására tett nemzetközi kísérletek

3.3.1. Nemzetek Szövetsége és a kisebbségvédelem

A háborút lezáró 1919-1920-as Párizs környéki békeszerződések feldarabolták ugyan a legyőzött államok területét, de célul tűzték ki az így érintett kisebbségek jogainak garantálását is: a kisebbségek élethez, valláshoz, nyelvhez való jogát, az anyanyelvű tanítást, saját nyelven zajló bírósági eljárást, valamint politikai és közjogi egyenlőséget a többséggel. A békeszerződések kisebbségvédelmi rendelkezésre kötelezték Ausztriát (Saint-Germain en Laye, 1919.09.10), Bulgáriát (Neuilly sur Seine, 1919.11.27.), Magyarországot (Trianon, 1920.06.04), Törökországot (Lausanne, 1923.07.24.), mint legyőzött államokat. Külön kisebbségvédelmi kiegészítő szerződéseket kötöttek az Antant-hatalmak az öt új állammal: Lengyelországgal, a Szerb-Horvát-Szlovén Királysággal, Csehszlovákiával, Romániával és Görögországgal. Az Antant-hatalmak további

²³⁶ In. Kovács P.: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben - pozitivisták szempontból, Magyar Kisebbség 1996. 3. sz. 7.o.

²³⁷ Keating használja a fogalmat, Vizi Balázs hivatkozik rá „Kisebbségi autonómiák” című cikkében. Kisebbségkutatás, 2006. 2. sz. 13.o.

²³⁸ i.m. Vizi Balázs 5.o.

három kisebbségvédelmi megállapodást kötöttek meghatározott területekre: Felső-Sziléziára Németországgal és Lengyelországgal, Danzing szabad városra Lengyelországgal, a Memel vidékre vonatkozóan pedig Franciaországgal, Angliával, Olaszországgal, Litvániával és Japánnal.

A kitűzött cél azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A békekötések után 20 millió ember került kisebbségi sorsba Kelet-Európában, ez a helyzet a mai napig érzékelteti káros hatását. A Nemzetek Szövetségének nagy érdeméért tartják számon, hogy a nagyhatalmak nyomására sikerült elérnie az érintett államoknál; engedjék át a területükön élő kisebbségek jogainak szabályozását a nemzetközi jognak, ezáltal lemondva szuverenitásuk egy részéről. Ez pedig elméletileg azt jelentette, hogy a kisebbségvédelmi rendelkezések biztosítása, végrehajtása nemzetközi szabályozás alá kerülhetett. A gyakorlat azonban eltért az elmélettől. A kisebbségi lakossággal rendelkező államok igyekeztek minél hamarabb megteremteni a nemzeti egységet, vagyis akár erőszakkal is, de asszimilálni a többségtől eltérő nemzetiségű lakosokat.²³⁹ Az egyre jobban erősödő fasiszta, náci hatalmak a kisebbségek jelenlétét más országokban területi követeléseik alapjaként kezelték, és a megszállási politika igazolójaként használták fel.

A kisebbségek egységes definícióját ebben az időszakban is megpróbálták megadni: **Hugo Wintgens** 1930-ban, a következő fogalmat alkotta: „Az általános nemzetközi kisebbségi jog értelmében a kisebbségek olyan lakosai valamely országnak, akik nemzetiségük, nyelvük vagy vallásuk tekintetében különböznek az illető állam lakosságának többségétől, tudatában vannak kisebbségi voltuknak, és megvan bennük az akarat, hogy megóvják népi, nyelvi vagy vallási sajátosságukat.”²⁴⁰ Ugyancsak 1930-ból származik **Charles de Visscher** meghatározása: „A kisebbség a szó szoros értelmében egy csoportból alakult, amely történelmileg meghatározott területen él, hagyományosan és tudatosan szembeállít bizonyos megkülönböztető jegyeket annak az államnak alapvető tömegével, amelyhez tartozik. Ezek a megkülönböztető jegyek változó elemekből tevődnek össze: hol a faj, hol a vallás, hol pedig a nyelv az, amely a kisebbségnek normális egységet biztosít, amelyet az a népesség többi részével szembeállít.”²⁴¹ Ezek a

²³⁹ Ne felejtkezhetünk meg a lakosságcsere fogalmáról sem, ahol az addigi hazájuktól, szülőföldjüktől, s ezzel mindenüktől megfosztották a kisebbségeket, és nemzetiségük szerint országba való költözésre kötelezték őket.

²⁴⁰ Fábíán - Ötvös: i.m. Kisebbségi jog I. 9. o.

²⁴¹ Fábíán - Ötvös: i.m. Kisebbségi jog I. 11.o.

fogalomkísérletek egyértelműen a nemzeti, etnikai, vallási kisebbségekre vonatkoztak, hiszen akkor még csak ők kerültek a figyelem középpontjába.

3. 3. 2. Az ENSZ kisebbségekkel kapcsolatos tevékenysége

A második világháború szörnyűségeit nem lehetett szó nélkül hagyni. Annak biztosításaként, hogy mindaz, ami a második világháború alatt megtörtént, soha többé nem ismétlődhesen meg, az emberi jog kilépett a nemzetközi színtérre. A nemzetközi jog már nem a kisebbségeket tekintette védendő alapértéknek, hanem magát az embert. Ezzel a kisebbségvédelem Népszövetségi rendszere teljesen a feledésbe merül, de az „emberen” keresztül közvetetten a kisebbségek is megmaradtak a védendő értékek között. Az ENSZ Alapítóokmánya (1945) nem foglalkozott a kisebbségek kérdésével. A **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 1966-ban a 27. cikkben²⁴² már az etnikai, nyelvi és vallási kisebbségi jog kifejezést használja, mindezt úgy, hogy a kisebbségek definícióját nem adja meg. A „nemzeti kisebbség” kifejezést először 1992-ben használják a **Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól** szóló dokumentumban. Bár az ENSZ keretén belül nem foglalkoztak vele nyíltan, de a kisebbségek védelmét kezdetektől szem előtt tartották. Több tagállam heves tiltakozása miatt azonban nem tudtak - egy mindenki által elfogadható - védelmi mechanizmust kialakítani. Az ENSZ képviselői is szembesültek azzal a problémával, hogy egy egységes kisebbségekre vonatkozó fogalom nélkül nem lehet igazi védelemben részesíteni a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Bármilyen, kisebbséggel kapcsolatos probléma felmerülésekor az érintett tagállam könnyen kibújhatott a felelősségre vonás alól azzal, hogy az államában nem élnek kisebbségek, vagyis nem tartja szükségesnek az adott nemzetközi szerződés alkalmazását. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a Diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottságának²⁴³ szakértőjét, **Francesco Capotorti** professzort kérték fel arra 1977-ben, hogy a kisebbség, mint csoport fogalmát dolgozza ki. Mára ez a definíció vált klasszikussá: „A kisebbség olyan csoport, amely az állam többi népességéhez viszonyítva szám szerint kisebbségben van, és nincs domináns helyzetben, tagjai – bár

²⁴² „Az olyan államokban ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

²⁴³ A kérdés fontosságát is mutatja, hogy ezt a bizottságot 1947-ben hozták létre.

ugyanazon állam polgárai – a többségtől nyelvük, etnikai hovatartozásuk vagy vallásuk révén különböznek: a csoport saját kultúrája, hagyományai, nyelve és vallása megőrzésére és ápolására irányuló szolidaritásérzéssel rendelkezik, még ha burkolt formában is.”²⁴⁴ Sajnos, ez a fogalom nem került be kötelezőerejű dokumentumba, viszont a kisebbségekkel kapcsolatos ügyekben egyre többször használták, hivatkoztak rá nemzetközi fórumokon, így egy általánosan használt fogalommá vált. Ugyanezen Bizottság 1993-ban, a kisebbségek helyzetéről szóló Jelentésében²⁴⁵ - melynek előterjesztője **A. Eide** szakértő volt - szinte megismétli a fenti fogalmat: ”a kisebbségek, olyan személyek csoportja, akik egy szuverén államban élnek, létszámuk az ország népességének felénél kevesebb, és közösen vonatkoznak rájuk azok az etnikai, vallási és nyelvi ismérvek, amelyek őket a népesség többi részétől megkülönböztetik.”²⁴⁶

Az ENSZ úgynevezett „**Kisebbségek meghatározása és osztályozása**” című dokumentuma (1949) alapján megkülönböztetünk:

- a) faji
- b) nyelvi
- c) etnikai
- d) nemzeti
- e) vallási
- f) őslakos
- g) emigráns vagy önkéntes kisebbséget.

a) „A **faji kisebbség** megnevezést ma már nem használhatjuk - habár a mindennapi életben még most is előfordulnak ilyen alapú megkülönböztetések (Dél-Afrika, Amerikai Egyesült Államok) - ugyanis az UNESCO okmányok szerint „minden ember egyetlen fajhoz tartozik, és közös elődöktől származik. Ők egyenlőnek születtek méltóságban és jogokban, és közösen képezik az emberiséget”.²⁴⁷

²⁴⁴ Fábíán Ötvös: Kisebbségi Jog I. 23. o. „Minority is a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language”

²⁴⁵ Protection of minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, E/CN.4/Sub.2/1993/34 (10 August 1993)

²⁴⁶ A. Eide, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34. 7.p.

²⁴⁷ Fábíán- Ötvös: i.m. Kisebbségi jog I. kötet 38.o

Jászi Oszkár: in. A nemzeti államok kialakulása és nemzetiségi kérdés, 65.o.

„A faj biológiai fogalmának a szociológiába való bevitele teljes abszurdum, mert a zoológiában csak akkor beszélhetünk két külön fajról, amikor azok egyedei között, a kereszteződés lehetetlen, avagy meddő

b) A **nyelvi kisebbségek** nyelvük szerint mások, mint a többség, de ez a különbség általában szoros kapcsolatban van az etnikai, történelmi, kulturális mássággal. A kisebbségeknél a nyelv, a még őrzött nyelv a legfőbb, és sok esetben az utolsó megkülönböztető jegy marad, ezért is annyira fontos az erre vonatkozó jogok minél szélesebb körű biztosítása. Későbbiekben láthatjuk majd, hogy a kisebbségek védelmét a főbb nemzetközi szervezetek nagyon sokszor a kisebbségi nyelvek védelmére redukálják le.

c) Az **etnikai kisebbség** olyan törzset vagy népcsoportot jelent, amely teljes egészében kisebbségben él, egy vagy több ország területén (kurdok, de sokszor ilyennek tekinthetik a romákat is). Nagyon fontos kritérium, hogy nincs olyan állam, melyben többségként élnének, vagy amelyekben a politikai hatalom birtokosai lennének.

d) A **nemzeti kisebbség** alatt olyan népcsoportot értenek, amelyek, bár egy bizonyos ország vagy több ország területén kisebbségben is élnek, valamikor egy, jelenleg is saját állammal rendelkező nemzet részei voltak (magyarok, oroszok).²⁴⁸

e) A **vallási kisebbség** a kisebbségek legrégebben elismert formája. Ma is létezik, és egy bizonyos nép vallási kisebbségben lévő részét jelenti (például Észak-Írországbán a protestánsok és a katolikusok). A vallási különbség annyira erős tud lenni, hogy a délszlávok esetében például csupán a vallási eltérések miatt alakult ki a szerb (ortodox), horvát (katolikus) és bosnyák (muzulmán) nép. Vannak olyan országok, főleg Ázsiában, ahol ma sem ismernek el népszámláláskor etnikai kisebbségeket (India, Thaiföld, arab országok), csak vallási kisebbségeket: keresztény, muzulmán (szunnita, síita).

f) Az **őslakos kisebbség**, mint kisebbségfajta főleg a Dél- és Észak-Amerikai kontinensre jellemző, ahol az indiánok és az eszkimók, mint alacsonyabb civilizációs szinten élő emberek, saját szülőföldjükön áldozatává estek a magasabb fegyvercivilizáció szintjén álló hódító, idegen népnek, amelyből később kialakult a többség. Itt a magasabb civilizációs szint csakis a fegyverek minőségi különbségére értendő. Ez vezetett oda, hogy mára a behatoló, de fizikailag erősebb idegenek többségbe kerültek a bennszülött népcsoportokkal szemben. Ilyen fajta kisebbségekkel találkozhatunk még Afrikában és Ausztráliában is, ahol az erősebb, de időben később érkezett népek leigázták a gyengébbeket, elfoglalták ezek lakóterületeit, és kisebbségi sorsba kényszerítették őket.

g) Mint utolsó és igencsak vitatott fajtáját a kisebbségeknek meg kell említeni az **önkéntes kisebbségeket**, akiket emigránsoknak (bevándorlóknak) vagy vendégmunkás-

utódok létrehozásához vezet....A faj szociológiai értelemben tehát legfeljebb egyugyanazon faj változatait (fajtákat) jelentheti...”

²⁴⁸ Sokszor használják erre a helyzetre az anyaország kifejezést.

oknak is neveznek. Ők leginkább gazdasági okokból, önként hagyják el hazájukat, a jobb megélhetés reményében, ott telepednek le, ahol a többségtől eltérő nyelvű, vallású, kultúrájú csoportot alkotnak. Azért vitatott ennek a kisebbségi formának az elismerése, mert a helyzet kialakulása az érintett személyek szabad választásán alapszik (legtöbbször jobb életkörülmények megteremtése a cél). A szülőföldje elhagyására vonatkozó döntés meghozatalakor tisztában van azzal, hogy egy teljesen más értékrendű közegben fog élni. Az önkéntesség alapján ezektől a személyektől elvárják, hogy vegyék figyelembe annak az országnak a jogi környezetét, értékrendjét, ahova bevándorolni kívánnak. Ilyen értelemben nagyon sok állam ezektől a személyektől eleve megtagadja a kisebbségként való kezelést, megkövetelve tőlük a teljes beilleszkedést. A beilleszkedés pedig arra a kötelezettségre utal, hogy egy már meglévő rend szabályai szerint kell az életüket megszervezni. Ebben az értelemben ezektől a személyektől a befogadó állam egyértelműen a már korábban említett asszimilációt követeli meg. Vagyis közjogi szempontból nem jelenhet meg a többségtől eltérő másságuk. Kezdetben ezzel nem is volt gond, hiszen ezek az emigráns csoportok tényleg csak azzal törődtek, hogy minél jobb megélhetést biztosítsanak maguk, illetve családjuk számára. A probléma akkor keletkezik, amikor egyre nagyobb lélekszámú az adott országban az azonos nemzetiségű vagy vallású emigráns csoport. Ezek a csoportok egymással saját nyelvet beszélnek, saját kultúrával, hagyományokkal, ünnepekkel rendelkeznek. Egyre inkább megkövetelik a befogadó államtól, hogy kezelje őket a többségtől eltérően,²⁴⁹ és biztosítson számukra kisebbségi jogokat. Nagyon sok ország ezeket a csoportokat, a fenti indokok alapján eleve kizárja a kisebbségi jogok személyi hatálya alól, de az önkéntes kisebbségekben élők létszámának növekedése egyre inkább arra készteti az államokat, hogy foglalkozzanak a problémával.²⁵⁰

Az 1945-ben létrejött ENSZ kifejezett célja a II. világháború után az általános emberi jogok védelme, de már egész korán, 1947-ben, az Emberi Jogok Bizottsága keretén belül létrejött a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottság. A Bizottság dokumentumain túl az

²⁴⁹ Így alakulhatott ki, például Ausztriában olyan helyzet, hogy az alapvetően katolikus ország egyik kisvárosában, a kb. 3000 fős török kisebbség jogot kapott arra, hogy minaretet építsen. (Bár a torony magasságát korlátozták, és nem hívhat belőle imára az imám.)

²⁵⁰ Magyarország a kisebbségi törvényben kifejezetten csakis történelmi kisebbségekről beszél, és minimum 100 éves itt tartózkodást ír elő számukra kötelezően. Svédország azonban kisebbségi jogokat biztosít a számukra.

ENSZ dokumentumai, csak indirekt módon, a kisebbségek bizonyos sérelmeit szankcionálva, foglalkoznak a kisebbségek jogaival.

1948-ban fogadták el az **Egyezmény a népiirtás büntetésének megelőzéséről és megbüntetéséről**,²⁵¹ amely alapvető biztosítékot nyújt a nemzeti, etnikai, vallási és faji csoportok létezésére, hiszen a legdurvább kisebbségellenes magatartásokat rendeli büntetni. Az egyezmény szerint a népiirtás nemzeti, népi faji vagy vallási csoportok teljes vagy végleges megsemmisítésének szándékával elkövetett cselekmény, melyet háború és béke idején is nemzetközi bűncselekménynek minősítettek. Ez a dokumentum azonban nem védi a politikai véleményt vagy társadalmi helyzet szerint elkülönült csoportokat. Nem szól az „úgynevezett kulturális népiirtásról”²⁵², amely egy népi, nemzeti, vagy vallási csoport létét bizonyító tárgyi és szellemi emlékek megsemmisítését jelenti. Sajnos az egyezmény előírásainak megelőző, preventív hatása elég gyenge, ha számításba vesszük, hogy milyen nehezen jönnek létre a háborús bűnösöket felelősségre vonó bíróságok, és milyen nehéz a bűnösök kézrekerítése, noha lehet, hogy nemzeti kisebbségek tagjainak ezreit gyilkolták le, ahogy erre példa volt napjainkban, Jugoszláviában vagy Ruandában.

Az UNESCO²⁵³ 1960. évi **egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről** szól, amelyben megengedik olyan külön rendszerek, vagy intézmények létrehozását, melyben a gyermek szüleinek kérésére, eltérő vallási nevelést illetve nyelvi képzést lehet biztosítani bizonyos csoportoknak.

A faji diszkrimináció valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965-ben elfogadott nemzetközi egyezmény, a második világháború után a legnyíltabban foglalkozik a kisebbségek jogaival.²⁵⁴ A megfogalmazással azonban az a probléma, hogy feltételhez köti az alkalmazását, vagyis csak azokra az államokra vonatkozik, ahol kisebbségek élnek. Ennek a kérdésnek az eldöntése pedig mindig az adott államtól függ. Az egyezmény alapján az államoknak a faji megkülönböztetést el kell ítélniük, az ilyen alapú gyűlöletkeltést büntetőjogilag szankcionálni kell, a faji megkülönböztetést hirdető szervezeteket be kell tiltani, hatékony jogorvoslatot kell biztosítani az áldozatok számára. Az egyezmény a részes államokat arra kötelezi, hogy az oktatás, nevelés, kultúra,

²⁵¹ 1948. december 9. elfogadott egyezmény, melyet Magyarországon a 1955. évi 16. tv. hirdetett ki.

²⁵² Kardos G.: i.m. Emberi Jogok egy új korszak hajnalán, 151.o.

²⁵³ Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete

²⁵⁴ Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye, 63.o.

tájékoztatás terén mindent megtegyenek a társadalomban meglévő előítéletek leküzdésére.

Az egyezmény végrehajtásának ellenőrzését egy 18 fős független szakértő testület látja el. A **Faji Diszkrimináció Elleni Bizottság** a részes államoktól jelentéseket kér, s ezeket értékelve helyzetjelentéseket készít az adott állam faji diszkrimináció elleni tevékenységéről. A fenti Bizottság vizsgálta 2000-ben a romákkal/cigányokkal szemben meglévő diszkriminációt, hazánkban, Romániában és Csehországban. A jelentés az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás, ill. a lakáshelyzet területét jelölte meg, ahol a leg súlyosabb gondok találhatók.

A bemutatott egyezményeken felül nemigen találunk olyan ENSZ keretében született nemzetközi szerződést, mely a kisebbségek jogaival foglalkozna. Az ENSZ, a **Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól**²⁵⁵ - melyet a Közgyűlés 1992-ben fogadott el - a kisebbségi jogokat kívánja konkrét tartalommal megtölteni. Ez a dokumentum sajnos nemzetközi jogilag nem kötelező. Azokban az államokban, ahol kisebbségek élnek, bizonyos kötelezettségeket ír elő, s ezektől az államoktól elvárják, hogy megfelelő intézkedéseket tegyenek a kisebbségek identitásának előmozdítására (1.1.cikk). Ezeknek a személyeknek biztosítaniuk kell, hogy "teljesen és hatékonyan gyakorolhassák valamennyi emberi jogukat és alapvető szabadságukat",..."vállalhassák megkülönböztető jegyeiket és fejleszthessék kultúrájukat, nyelvüket, vallásukat, hagyományaikat és szokásaikat." (4.2.cikk) A kisebbségek tagjainak jogot kell biztosítani, hogy a rájuk vonatkozó döntésekben részt vehessenek. A Nyilatkozat záradékában felhívják az államokat, hogy –„ahol csak erre mód van”- biztosítsák az anyanyelvi oktatást a kisebbségek számára. Ez a dokumentum is szándékosan kerüli a kisebbségi fogalom tisztázását, nem ad támpontot az adott országon belül lévő kisebbség szerepére vonatkozólag. Nem foglalkozik a kisebbségekkel kapcsolatosan felmerülő állampolgársági kérdésekkel, sőt azt sem tudjuk, mi kell ahhoz, hogy valaki „kisebbségi csoporthoz tartozó személy” legyen. Ennek ellenére mégis előrelépésnek tekinthetjük a Nyilatkozat elfogadását, hiszen ez az első, amelyik a kisebbségekkel közvetlenül foglalkozik, alapot szolgáltathat nemzetközi ellenőrző tevékenységhez.

²⁵⁵ 1992. december 18. 135. számú határozat <http://www.eokik.hu/publikaciok/kisebbssegikk.pdf> (2005 április 3.)

A kisebbségi fogalom hiánya miatt **Asbjørn Eide** az Emberi Jogi Bizottság kisebbségi munkacsoportjának elnöke az Egyezségokmány 27. cikk „autentikus értelmezését” hozta nyilvánosságra, hogy ezzel megkönnyítse a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának könnyebb betartását. Talán érthető, hogy miért nem egy egységes fogalom alkalmazásához ragaszkodott, hiszen azt a tagállamok heves ellenállásán úgy sem tudta volna keresztül vinni. Az Általános Kommentár²⁵⁶ 27. cikkelyében említett jogokat egyéni jogoknak tekinti, de az államoknak a kisebbségi csoportokhoz tartozó személy egyéni jogait az adott csoport identitásával együtt kell védelmezniük. (6.2.) Bár itt vitára adhat okot, hogyan lehet az egyéni kisebbségi jogokat a csoportjogok nélkül védelmezni. Nagyon érdekes az (5.1) bekezdésben megfogalmazott cél, hiszen azokat a személyeket részesíti védelemben, akik közös kultúrával, vallással, nyelvvel rendelkeznek, „ezért a védelmezni kívánt személyeknek nem kell feltétlenül az adott államban állampolgársággal rendelkezniük” Sőt, a következő bekezdésben pontosítja a fenti gondolatot: ezektől a személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt saját kultúrájuk legyen, saját vallásukat gyakorolják, saját nyelvüket használják. Az sem szükséges, hogy az adott állam állampolgárai vagy állandó lakosai legyenek. Így a vendégmunkások, sőt az adott államba látogatók is alkothatnak ilyen kisebbségeket, amelyektől nem tagadhatók meg e jogok gyakorlása. (5.2) A vendégmunkásokra, bevándorlókra tett utalás nagyon tágra bővítette az érintettek körét. Ezzel még nagyobb ellenállás jelent meg az államok részéről.²⁵⁷

3. 3. 3. Az Európa Tanács kisebbségeket érintő dokumentumainak bemutatása

Az Európa Tanács által létrehozott Emberi Jogok Európai Egyezménye, okulva az Egyesült Nemzetek Szövetségének hibáiból is, a megfelelő legnagyobb védelmet próbálta meg kialakítani az emberi jogok szempontjából, amely a tagállamok egyetértése alapján megvalósulhatott. A kisebbségvédelem a kisebbséggel kapcsolatos rész azonban nem került be az Egyezménybe. Már többször utaltam rá hogy milyen kényes témának számított ez a tagállamok között. Pedig a probléma nemzetközi szintű rendezése mindenképpen időszerű lenne, hiszen „Európában 70 kisebb vagy nagyobb nép él, mindösszesen 36 (egymilliónál több lakosú) államban. Ez azt jelenti, hogy Európában

²⁵⁶ ENSZ Kisebbségi Kézikönyve, <http://eokik.hu> (2005.április 3.)

²⁵⁷ Lásd korábban az önkéntes kisebbségnél leírt gondolatokat.

kétszer annyi nép él, mint amennyi állam létezik, avagy fele annyi állam van, mint ahány nép.”²⁵⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezmény **14. cikkében** szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalma említi a „**nemzeti kisebbséghez tartozás**” kifejezést.²⁵⁹ A szöveg használja ugyan a nemzeti kisebbség fogalmát, de itt sem tudjuk meg pontosan, hogy az egyezmény megalkotói milyen tartalommal alkalmazzák azt. Ilyen értelemben a kisebbségi jogok csakis közvetetten kaphatnak védelmet, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához kapcsolódva. Az egyezményhez fűzött első kiegészítő jegyzőkönyvben megjelenik a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jog. Ebben az értelemben a kisebbségi jogok védelme szempontjából az oktatáshoz kapcsolódó jognak közvetetten komoly jelentősége van.

A már bemutatott 12. kiegészítő jegyzőkönyv gyakorlatban való alkalmazása jelentős változásokat eredményezhet, a kisebbségi jogok tekintetében a közvetettség megszűnhet, hiszen ez a jegyzőkönyv kimondja, hogy a hátrányos megkülönböztetés nem csak az egyezményben szereplő jogok tekintetében, hanem általában tilos.

További probléma, hogy nem kapunk semmilyen támpontot, hiszen a bírói joggyakorlat is távol marad a fogalom meghatározásától. Nagyon kevés olyan ügyet találhatunk, ahol nemzeti etnikai, nyelvi kisebbséggel kapcsolatos kérdésben született volna elmarasztaló ítélet az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában.²⁶⁰

A fent elmondottakra nagyon jó példa a **Buckley kontra Egyesült Királyság ügy**²⁶¹, amelyben Mrs. Buckley magát cigány (gipsy) kisebbséghez tartozónak vallotta és ingatlant kívánt vásárolni egy angol önkormányzat területén. Később kiderült a hölgy csak egy házhelyre tartott igényt, mert azon saját lakókocsiját kívánta felállítani.

²⁵⁸ Christoph Pan: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme Az európai kisebbségi jogvédelmi rendszer, <http://hhrf.org/prominoritate/1997/7nyar06.htm> (2004. november 11.)

²⁵⁹ „Jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés – például nem, faj, bőrszín, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet alapján történő megkülönböztetés- nélkül kell biztosítani.”

²⁶⁰ A gondot az jelentheti - mint ahogy korábban már utaltam rá -, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma – mely a nemzeti kisebbség fogalmát használja - ebben az értelemben az egész egyezményre vonatkozó alapelveként és nem valamilyen alapvető emberi jogként fogható fel. Az egyéni panasz lényege pedig pont az, hogy csak akkor fogják bizonyos jognak a megsértését megállapítani, ha az egyezményben szereplő, valamely emberi jog gyakorlásával kapcsolatosan a hátrányos megkülönböztetést bizonyítani tudja a fél. Sokszor a diszkriminált alapjog megsértésének megállapításán túl már nem foglalkoznak külön a diszkrimináció meglétének vizsgálatával.

²⁶¹ Buckley v. United Kingdom, Eur. Court HR Buckley v. United Kingdom Judgment of 25 September 1996

Arra hivatkozott, hogy a gyermekeit a nomád életmódra²⁶² akarja szokatni, megtartva ezzel a cigány identitás legfontosabb létformáját. Az önkormányzat polgármesteri hivatala közegészségügyi, városszépészeti okokra hivatkozva az eredeti helyen – a Buckley által vásárolt telken - nem engedte a lakókocsi felállítását. Csak egy távolabbi táborhelyen, ahol a hatályos angol szabályok szerint, ilyen lakókocsikban már más cigány családok is éltek.

Emellett azonban azt is kinyilvánították, hogy nem kíván a település több nomád-cigányt befogadni. A panaszos szerint, érezhetően a kisebbségi lét megtartását gátló akadályokról volt szó, tehát az önkormányzat cigány mivolta miatt különböztette meg hátrányosan.

A panaszt az Emberi Jogok Bizottsága pozitív véleménnyel adta ugyan át a Bíróságnak, ahol végül elutasították a panaszos kérelmet. Legfontosabb érvük az volt, hogy a panaszos nem hivatkozott konkrétan az Egyezményben szereplő valamely jog megsértésére, illetve nem tudta, egy az Egyezményben meghatározott emberi joggal kapcsolatosan azt bizonyítani, hogy e jogában hátrányosan megkülönböztették. Az Európai Emberi Jogi Bíróság azt sem látta megfelelően bizonyítottnak, hogy az egyezményben szereplő emberi jogát, a magán és családi élet zavartalanságához való jogát megsértette volna az önkormányzat. A konkrét jogesetben azért nem tudta bizonyítani a felperes, hogy az Egyezményben szereplő valamelyik jogát megsértették, mert az önkormányzat felajánlott számára egy másik területet, ahol a megfelelő törvényi rendelkezés szerint felállíthatta volna a lakókocsiját. A felperes azonban azt állította, hogy ezekben a táborokban komoly higiénias, közegészségügyi problémák vannak, nagyon gyakoriak a lopások, és az élet minősége is sokkal alacsonyabb szintű lenne, ezért ő nem akart ilyen táborba menni, hiszen kifejezetten ezért vette az üres telket.²⁶³

Az idők folyamán természetesen az Európa Tanács szervei is megpróbáltak valamilyen formában a kisebbségekkel kapcsolatos szabályozási hiányt orvosolni. Az első elképzelések szerint, vagy egy további cikkelyt, vagy egy kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak volna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, melyben a nemzeti kisebbség fogalmát pontosították volna. A hatvanas éveket meghatározta a **Struye-jelentés**,²⁶⁴

²⁶² A nomád életmód abban állt, hogy az angliai cigányok lakókocsival járták a vidéket, lakókocsiban laktak és általában 5-6 lakókocsival együtt, úgymond táborokat hoztak létre elhagyatott, nem használt területeken. Komoly gondot jelentett azonban az, hogy ezek a lakókocsi táborok, városszépészeti akár közegészségügyi okok miatt egy nehezen megoldható feladatot jelentettek az adott önkormányzatoknak.

²⁶³ Fundamentum, 2000. 4.sz. 93.o.

²⁶⁴ Doc. 1002.30 April 1959.

amely vizsgálatai alapján megállapította, hogy a kisebbségek helyzete Nyugat-Európában kielégítő. A Parlamenti Közgyűlés 1961-ben elkészült Ajánlása ugyan felszólítja a Miniszterek Tanácsát, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményébe illesszenek be egy a nemzeti kisebbségek jogairól szóló cikkelyt, melyben a fogalmat is rendezték volna,²⁶⁵ de végül nem történt konkrét intézkedés. A 70-es években újra megerősítették, hogy nincs szükség külön szabályozásra, bár a 70-es évek közepétől az Európa Tanács egyre nagyobb figyelmet fordít az európai nyelvek védelmére.

1977-ben a Parlamenti Közgyűlés **814. sz. ajánlása** szerint, a nyelvi és kulturális jogokat is védelmezni kell Európában, hogy az oly fontos kulturális sokszínűség megmaradjon. Ezek után ez a kérdés egyre nagyobb szerepet töltött be, így született meg 1992-ben a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája.

3.3.3.1. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája²⁶⁶

Érdekes kapcsolódási pont lehet, hogy a dokumentum megszületésében nagy szerepet játszott az Európai Gazdasági Közösség Parlamentjének két jelentése,²⁶⁷ melyek a kisebbségi nyelvek és kultúrák kérdéseivel foglalkoztak. Így, nem csak az Európa Tanács egyezményei hatottak az Európai Unió emberi jogi fogalmaira, hanem ebben az esetben fordított kölcsönhatás figyelhető meg a nemzetközi szervezetek között. Ebben a dokumentumban nem a kisebbségi jogok megvédése volt a kifejezett cél, hanem a kisebbségi nyelvek és kultúrák fennmaradásának biztosítása és megóvása. Ezek a nyelvek és kultúrák, a közös európai örökség részét kell, hogy képezzék. Ezért is tartotta az Európa Tanács fontosnak védelmük biztosítását. A kisebbség fogalmát az egyes tagállamok közötti vita miatt, itt meg sem kísérelük meghatározni. Csak a **kisebbségi nyelv** fogalmát találjuk meg, mely szerint: olyan nyelveket kell alatta értenünk, melyek egy adott államban, egy meghatározott területen a lakosság többi részéhez képest, számszerű kisebbségben lévő állampolgárok hagyományosan beszélnek és ez a nyelv nem tekinthető az állam hivatalos nyelvének. „Nem az állam hivatalos nyelvének státusát von-

²⁶⁵ „Azoktól a személyektől, akik egy nemzeti kisebbséghez tartoznak, nem lehet megtagadni a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt, s a közrenddel összeférő módon ápolhassák saját kultúrájukat, használhassák saját nyelvüket, létrehozassák saját iskoláikat és az általuk választott nyelven részesüljenek oktatásban, továbbá, hogy megvallhassák, s gyakorolhassák saját vallásukat.” Doc.1299,26.April 1961

²⁶⁶ 1992. november 5.-én fogadták el, 1999. évi XL. törvénnyel lépett életbe Magyarországon.

²⁶⁷ Arfé-jelentés, Stauffenberg-jelentés

ja kétségbe, de a kisebbségi nyelvnek is megfelelő teret kíván biztosítani az oktatásügy minden szintjén, a közigazgatásban, önkormányzatokban, a bírósági eljárásban, a gazdasági és társadalmi életben.”²⁶⁸ A bevándorlók által használt nyelvek, illetve az állam hivatalos nyelveinek dialektusai, nem tartoznak a védendő nyelvek közé. A meghatározások alapján a „területhez nem köthető nyelvek” (mint amilyen a romák által használt romani is, vagy a jiddis) és a mögötte lévő kultúrák is védelmet kaphatnak az Egyezményen keresztül.²⁶⁹ Érdekes, hogy a roma nyelv védelmét választó tagállamok²⁷⁰ között nincs ott Magyarország. A magyar állam az egyezmény aláírásakor csak hat nyelvet jelölt meg (horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén), amelyek védelmére a Charta alapján kötelezettségeket vállalt. Ebbe nem került be a roma, vagy a beás nyelv. A hivatalos álláspont szerint azokat a nyelveket jelölték meg, amelyeknek oktatási rendszerük már meglévő intézményi háttérrel rendelkezett. A roma, vagy beás nyelvvel kapcsolatban hozzátették még, hogy a magyar állam azért sem látta ennek szükségét, mert a magyarországi romák/cigányok nagy része (kb. 90%) magyarul beszél. Ez a nézet igen vitatható, hiszen az Európa Tanács dokumentumának kifejezetten az volt a célja, hogy a kisebbségi nyelveket védje, s azokon keresztül a kisebbségi nyelvek mögött megtalálható kultúrákat. Ezzel az állam az amúgy is nagyfokú asszimilációt segíti elő. Az is igaz, hogy a lovári és az beás nyelv esetében még ma sem rendelkezik hazánk olyan intézményi háttérrel, melyekkel az Egyezményben vállalandó kötelezettségeknek eleget tudna tenni.

Az Egyezménybe foglalt kötelezettségek rendszere az úgynevezett „soft law” vagyis „ajánló jog” kategóriájába tartozik. Ez azt jelenti, hogy a kötelezettségek felvállalásánál, teljesítésénél az adott állam a mindenkori, tényleges helyzetére hivatkozva, akár a leggyengébb kötelezettségeket is választhatja. Így a szerződést aláíró államok által vállalt kötelezettségek közt lényeges különbségek is lehetnek a tartalom szempontjából. Az Egyezmény megalkotói a részes államoknak több mint száz kötelezettséget határoztak meg, melyből a csatlakozni kívánó államnak harmincötöt kell kiválasztania, s ennek betartását kell garantálnia saját államában. Ezeket a kötelezettségeket az oktatás, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a média, a kultúra, a gazdasági és társadalmi élet, illetve a határon átnyúló kapcsolatok területein kell biztosítani. Ezek közül az okta-

²⁶⁸ Kovács Péter: Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelmében in. Európa tanács tanulmányok és dokumentumok (szerk. Gazdag Ferenc, Kovács Péter) Budapest, 1999. 101. o.

²⁶⁹ ET válogatott egyezményei: i.m. 1. cikk c) pont.

²⁷⁰ A védendő kisebbségi nyelvek közé beválasztotta a roma nyelvet Ausztria, Csehország, Finnország, Hollandia, Németország, Svédország, Szlovákia, Szerbia, Szlovénia, és nem tagként Montenegró

tás és a kultúra kiemelkedő szerepet kap. A kötelezettségek rendszerét úgy állították össze, hogy „egy adott országban a kompakt nemzetiségi tömbre és a leszakadt tömbökre illetve a markánsabb szórványokra egyaránt vállalni lehessen olyan kötelezettséget, amire reális igény van, s ami ugyanakkor végre is hajtható.”²⁷¹

Fontos, hogy az államnak tiszteletben kell tartania azt a földrajzi térséget, ahol a kisebbségi nyelvet használják, vagyis az igazgatási határok áthelyezésével nem akadályozhatják a nyelvek használatát, védelmét. Bár a kötelezettségek kiválasztásában fontos a területiség, de az nem szükséges feltétel, hogy a kétnyelvűséget biztosító nyelvi zónák minden esetben fizikailag is kapcsolódjanak egymáshoz.

A tagállamoknak jelentéseket kell készíteniük arról, hogyan hajtják végre az általuk vállalt kötelezettségeket (reporting-system).

3. 3. 3. 2. Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye

1995. február 1-én fogadták el ezt a keretegyezményt,²⁷² az előzőhöz képest nem jelent továbblépést, sőt ez talán még inkább a soft law (puha jog) kategóriájába sorolható. Ez azt jelenti, hogy igen sok benne a program jellegű megfogalmazás, nem jelent előrelépést a fenti nyelvi chartához képest. De sok fontos elvet határoz meg, melyek miatt mégis érdemes bemutatni. A tagállamoknak előírják a pozitív diszkrimináció alkalmazását, ha ez „nemzeti kisebbséghez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében” szükséges (4. cikk 2. pont). Biztosítják a kisebbségi identitás védelmét (5. cikk 1. pont), védelmet a nem önkéntes asszimiláció ellen (5. cikk 2. pont), a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (6. cikk 2. pont). Az egyezmény szerint mindig az adott személy joga, hogy megválassza, kisebbségként kezeljék-e vagy sem, ezeket a kisebbségi jogokat mind egyéni, mind kollektív jogként lehet értelmezni. Az első cikkben kimondják, hogy a nemzeti kisebbségek jogai is beletartoznak az emberi jogok nemzetközi védelmébe, ezáltal egy állam sem hivatkozhat arra e jogok tekintetében, hogy a jogok kikövetelése szuverenitását sértő lenne.

²⁷¹ Kovács Péter: Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelmében in. Európa tanács tanulmányok és dokumentumok (szerk. Gazdag Ferenc, Kovács Péter) Budapest, 1999. 101.-102. o.

²⁷² 1999. XXXIC. törvény

A nyelvhasználat terén visszalépést jelent az előző egyezményhez képest, mert csak a magánéletben való nyelvhasználatot követeli meg. A feleknek csak „erőfeszítéseket” kell tenniük, hogy biztosítsák, lehetőség szerint, a közigazgatási hatóságok előtti kisebbségi nyelvhasználatot. (10. cikk) Ugyanilyen visszalépést jelent a 12. cikk megfogalmazása. Az aláíró államok belátására bízzák, hogy szükséges-e az oktatás és a kutatás területén intézkedni a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatosan. Az állam döntésén múlik annak megítélése is, hogy a többség kultúrájának, történelmének, nyelvének és vallásának megismerésének előremozdításával kapcsolatban van-e tennivaló, vagy sem. A keretegyezmény 15. cikke rendelkezik a kisebbségek közügyekben való részvételi jogáról. Itt a felek nagyon rövid szövegben adták meg a jog tartalmát. Nem határozták meg az autonómiához való jogosultság konkrét fogalmát, hiszen ez az államok nagyon erő ellenállásába ütközött.

A Keretegyezmény nemcsak az államnak határoz meg kötelezettségeket, hanem a 20. cikk kifejezetten a kisebbségek tagjaihoz szól: „valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényhozást és mások jogait, különösen a többséghez tartozókét és más nemzeti kisebbségekét”.²⁷³ A 21. cikk is a kisebbségekhez szól. A kisebbségi jogok biztosítása csak úgy várható el egy államtól, ha ennek az államnak a szabályait is tiszteletben tartják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek. Így mindig egy mellérendelt jogviszonyt kell elképzelni, ahol a felek egymással szemben bizonyos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek. A Keretegyezmény végrehajtását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenőrzi a tagok által benyújtott jelentéseken keresztül.

3. 3. 3. 3. A Parlamenti Közgyűlés 1201. sz. ajánlása

1993-ban az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése sokkal radikálisabb szövegű ajánlást fogadott el. Ez volt a sokat emlegetett 1201-es számú ajánlás, mely részletesen szabályozta a nemzeti és etnikai kisebbség jogait.

Az Európa Tanács dokumentumai közül elsőként határozta meg a **kisebbség fogalmát**: „nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai

a) ennek az államnak a területén laknak és annak az állampolgárai,

²⁷³ Az Európa Tanács válogatott egyezményei 153.o.

- b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,
- c) sajátos, etnikai, kulturális, vallási, vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek.
- d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,
- e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat, vagy nyelvüket.” (1. cikk.)

Továbblépve, a nemzetközi dokumentumok közül elsőként, megadja a kisebbségeknek a nagyon fontos autonómiához való jogot. Talán éppen emiatt, a két radikális rendelkezés miatt, a tagállamok között olyan vita alakult ki, hogy ezt az ajánlást nem tudták kötelező formába önteni. De az államok hivatkozási alapként sokszor használják egymás közötti vitáik megoldásában. Számunkra ez azért is fontos, mert a szlovák-magyar alapszerződés záró rendelkezéseiben ezt az ajánlást jogilag kötelező háttérdokumentumként említik.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is dolgozott ki olyan dokumentumokat, melyek hozzátartoznak az európai kisebbségvédelem folyamatához. A **1992. 1077.** számú ajánlás **„a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak érvényesítéséről”** rendelkezik. Ebben felhívják a tagállamokat, hogy a kisebbségek helyzetével kapcsolatos problémák esetén az ajánlásban bemutatott vitarendezési fórumot vegyék igénybe. Az **1995. 1255.** számú ajánlás a kisebbség számára oly lényeges **„szubszidiaritás elvének érvényesítéséről”** szól. A szubszidiaritás elve szerint, a döntéseket mindig ott kell meghozni, ahol azok, problémaként felmerültek, hiszen az ügyben a legjobban érintettek, a tényekhez, információkhoz legközelebb lévők tudhatják a legmegfelelőbb megoldást. A szubszidiaritás követelménye az Európai Unió szabályozásában is komoly szerepet kap, melyre még az Unió kisebbségpolitikájánál fogok hivatkozni. Ehhez hasonló az **1996. 1285.** számú ajánlás, mely **„a helyi szintű népszavazásokról és népi kezdeményezésekről”** rendelkezik. Ebben azt hangsúlyozzák, hogy ezek az intézmények mennyire lehetnek hatékonyak a kisebbségek ügyeinek intézésében. A **1998. 1353.** számú ajánlás **„a felsőoktatásban való részvételről”** szól, s fontosnak tartja, hogy az egyes felsőoktatási intézményekben a kisebbségek, lakosságuk számarányuknak megfelelően mind az oktatók, mind a hallgatók körében is képviseltetve legyenek. A **1997. (20)** számú ajánlás a **„gyűlöletbeszéd ellen született”**. Az ajánlásban a Bizottság újra kifejtette, csakis jogállamban képzelhető el az emberi jogok tel-

jes védelme. Ebben a jogállamban a toleranciának fő elvként kell működnie. Éppen ezért lép fel minden olyan kijelentés ellen, mely a politikában vagy a sajtóban hangzik el, és faji, vallási, etnikai vagy nyelvi alapon gyanúsít meg egyes személyeket, ezáltal kelt ellenérzéseket, gyűlöltet a hallgatóságban.

3. 3. 4. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és a kisebbségek védelme

Az emberi jogok védelme szempontjából mindenképpen beszélni kell az EBESZ²⁷⁴ keretében végzett munkáról is, amely talán kevésbé ismert, mint az előbb bemutatott nemzetközi szervezetek. 1975. nyarán érdekes találkozóra került sor **Helsinkiben**, az Európai Biztonsági Együttműködési Értekezletre.

A tárgyalások során, kezdetben nem kifejezetten az emberi jogokra helyezte a hangsúlyt, hanem a kelet-nyugat közötti hidegháború okozta feszültségek feloldására. 1975. augusztus 1-jén 35 fél írta alá a **Helsinki záróokmányt**, amelyben a legfontosabb kérdés a hidegháború hatására kialakult státus quo elfogadásának kérdése volt. Aláíróként ott találjuk az Amerikai Egyesült Államokat, Kanadát a nyugat-európai államokat és a Szovjetuniót, illetve a szocialista államokat is. A szovjetek azért mentek bele a záróokmány aláírásába, mert szerintük Amerika, az okmány aláírásával elismerte a kialakult európai helyzetet, az államok két táborra való felosztását. A hidegháború elismerésével szemben a szocialista államok arra kötelezték magukat, hogy tiszteletben tartják a szabadságjogokat (ez pedig akkor a szocialista államokban köztudottan nem valósult meg). Amerika viszont azzal a „titkos fenntartással” élt, hogy a Záróokmánnyal talán elő tudja mozdítani az emberi jogok demokratizálódását a szocialista országokban. Talán senki sem gondolt arra az aláírók közül, hogy ez a Záróokmány igen komoly folyamatot **(„Helsinki folyamat”)** fog elindítani az emberi jogok fejlődése és gyakorlása szempontjából. A változás a szocialista országokban jelentkezett elsősorban, és komoly lavinát indított el az emberi jogok védelme terén. Maga a záróokmány 4 fejezetből, „kosárból” áll. Az emberi jogok szempontjából az első és a harmadik kosár a fontos.

Az **első kosár** alapelveket tartalmaz. A hetedik vezérlő elv szerint „A résztvevő államok tiszteletben tartják az emberi jogokat, az alapvető szabadságjogokat, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát, amely mindenkit meg-

²⁷⁴ 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet

illet nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül”²⁷⁵ Itt találhatjuk a témánk szempontjából fontos mondatot: „A résztvevő államok, amelyek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személy jogát, a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.”²⁷⁶ Igazából ez talán az összes szocialista aláíró országban utópiának tűnhetett az akkori politikai viszonyok között, hiszen a fenti jogok tényleges betartására senki sem gondolt.

A **harmadik kosár** a Záróokmány humanitárius kérdéseit tartalmazza, s négy fő részre tagozódik: az emberi kapcsolatok, az információ, a kultúra és a nevelés fő témaköreire. Ebben található a „Nemzeti kisebbségek vagy regionális kultúrák” című rész, melyben a kultúrának speciális ismérvként való elismertetésére törekednek, elő kívánják segíteni az egymás közötti jobb megértést a kisebbségi csoportok között. Maga a „Záróokmány” nemzetközi jogilag nem, csakis politikailag kötelező, de számos EBESZ által elfogadott dokumentum bekerül nemzetközi szerződésekbe, melyek már kötelező erővel bírnak. Így, ha közvetetten is, de ezek a dokumentumok is jogilag kötelezővé váltak.²⁷⁷ Ezen felül, olyan jól működő ellenőrző mechanizmust hoztak létre, mellyel tényleges hatást biztosíthattak a fenti nemzetközi szerződésnek. Az **ellenőrzési mechanizmus** részeként az aláíró államok **utótálálkozók**²⁷⁸ tartásában állapodtak meg. Ezen az utótálálkozón elfogadott dokumentumok tovább szélesítették az emberi jogok fogalmát.

A kisebbségi jogokat talán a mai napig a legszélesebb körben tartalmazó EBEÉ - egyezmény az 1990. június 29-én elfogadott ún. **Koppenhágai dokumentum**,²⁷⁹ amely az EBEÉ 1990. június 5-től 29-ig tartó második humán dimenziós konferenciájának záróokmánya volt. Olyan rendelkezéseket ölel fel, amelyek a nemzeti kisebbségi jogok nemzetközi védelmének minden lényeges területét szabályozzák. Tartalmaz többek között az oktatást, a kisebbségi nyelvek használatát, a határon átnyúló kapcsolatokat, a

²⁷⁵ Halmai G. - Tóth G. (szerk.): i.m. Emberi Jogok 169.o.

²⁷⁶ Halmai G. - Tóth G. (szerk.): i.m. Emberi Jogok 170.o

²⁷⁷ Hazánk a szomszédos államokkal kötött kisebbségvédelmi szerződése is utalnak a különböző EBESZ dokumentumokra.

²⁷⁸ Az első utótálálkozóra 1977 októbere és 1978 márciusa között Belgrádban került sor, majd Madrid következett 1980 novemberében

²⁷⁹ Regio, 1991. 2. 205-208. o.

politikai képviselő és a közügyekben való részvételt érintő kérdéseket. Az egyes jogokra vonatkozó cikkelyeket egy bevezetés előzi meg, amelyben a résztvevő államok elismerik, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések csak olyan demokratikus politikai rendszerben oldhatók meg kielégítően, amely a jog uralmára épül, és független bíróságokat működtet.²⁸⁰ A dokumentum IV. fejezete tartalmazza a deklarált kisebbségi jogokat. Lefektetik, hogy biztosítani kell a kisebbségekhez tartozó személyek számára az emberi jogok és alapvető szabadságok teljes körű és hatékony gyakorlását a jog-egyenlőség keretein belül. A 32. cikkben elismerik a szabad identitásválasztás jogát. Ezentúl a kisebbségeknek joguk van az anyanyelv használatra, kisebbségi oktatásra, vallásuk szabad gyakorlására, önálló kapcsolatok kiépítésére. A további cikkekben az államok együttműködését sürgetik, intézkedések létrehozására serkentenek. A 37. cikkben leszögezik azt a nagyon fontos megállapítást, mely szerint a nemzeti kisebbségek védelme mindig szorosan összekapcsolódik az adott ország integritásának kérdésével.

Nagy jelentősége van, - témám szempontjából - a 40. cikknek, amely a romák sajátos problémáit érinti: „A résztvevő államok világosan és egyöntetűen elítélik a totalitarianizmust, a faji és etnikai gyűlöletet, az antiszemitizmust, az idegengyűlöletet és a hátrányos megkülönböztetést, bárki ellen is irányuljon, valamint a vallási és ideológiai alapon történő üldözést. Ebben az összefüggésben elismerik a roma népesség (cigányok) sajátos problémáit is.”

Az EBESZ nézőpontja szerint a nemzeti kisebbségekkel összefüggő bármely kérdés felvetése egy másik állam részéről nem jelenti az adott állam belügyeibe történő beavatkozást: „a nemzetközi közösség érdeklődésére számot tartó kérdések, következésképp nem tekinthetők az adott ország belügyének” (43. cikk). Sajnos ebben az okmányban is találkozhatunk tisztázatlan elemekkel. Így, a kisebbségek fogalmának az egyértelmű meghatározására ez a dokumentum sem vállalkozik. Nem tisztázzák továbbá világosan, hogy a kisebbségi jogok gyakorlását csak az egyénekre vagy a csoportokra is értik. A kötelezettségek megfogalmazásakor világosan látszik, hogy a nagyobb politikai konszenzus megvalósítása érdekében sokszor homályosan, nem eléggé pontosan fogalmaznak.

²⁸⁰ Arie Bloed: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek, Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból, Teleki László Alapítvány, Budapest 2002. 131. o.

1990. november 21-én megfogalmazott **Párizsi Charta az Új Európáért** az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot nevezte meg legfontosabb elvként, amelyek meghatározhatják az Új Európa alapjait.

Az 1992-ben tartott újabb **Helsinki-értekezleten** elfogadott dokumentum több új elemet is tartalmazott: az őslakosok mellett a menekültek, hajléktalanok problémái is felszínre kerültek. Foglalkoztak az állampolgárság megszerzésével, a tolerancia, diszkrimináció-mentesség kérdésével, kezelésével.

Ekkor hozták létre a **Nemzeti Kisebbségi Főbiztos** intézményét, egyfajta korai figyelmeztető rendszerként az etnikai konfliktusok kiterjedésének megakadályozására. A főbiztos feladata, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusokra. Feladata nem az egyes nemzeti kisebbségek kifejezett védelme a tagállamokban, hanem a nemzeti kisebbségeket érintő, a jövőbeli konfliktus veszélyével fenyegető helyzetekben történő fellépés. Ezt a hatáskört, az ismert történelmi tények miatt, leginkább Kelet-Közép-Európára korlátozva gyakorolja. Az első Főbiztos a korábbi holland külügyminiszter, **Max van der Stoep** lett, aki 1993. január elején lépett hivatalba Hágában. A főbiztosi tisztség létrehozására igen nagy szükség volt az átrendeződő világrend miatt, hiszen a kommunizmus bukása után Kelet-és Közép Európában, és a Balkánon megnőtt a kisebbségi konfliktusok kirobbanásának lehetősége. A Főbiztos „előrejelzést” biztosít, és szükség szerint a lehető legkorábbi szakaszban „sürgős intézkedéseket” tesz olyan, a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségekkel kapcsolatos ügyekben, melyek még nem léptek túl az előrejelzés szakaszán, de amelyek a Főbiztos megítélése szerint az EBESZ térségében a békét, a stabilitást vagy a részt vevő államok kapcsolatait veszélyeztető konfliktussá fejlődhetnek.²⁸¹ A Főbiztos tehát elsősorban nem jogi kontrollszerv, hanem politikai intézmény. Mandátuma a korai előrejelzésre (early warning), a döntéshozók figyelmének az esetleges veszélyhelyzetre való felhívásra, valamint az azonnali lépésekre (early action), a megelőző (preventív) diplomáciára terjed ki. Ebben az esetben az ügy azonnal az EBESZ napirendjére kerül. Sürgősségi eljárás esetén az érintett államok szinte azonnal, negyvennyolc órán belül konzultálnak a kérdésről. A Főbiztos bármilyen forrásból szerezhet információkat, ugyanakkor nem lehet hozzá konkrét panaszokat eljuttatni, csak a tájékoztatására van lehetőség.²⁸²

²⁸¹ II. Helsinki Dokumentum 3. bekezdése szerint, melyet 1992. július 10-én fogadtak el

²⁸² Arie Bloed: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek, Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból, Teleki László Alapítvány, Budapest 2002.,134. o

A Főbiztos mindeddig igen sok területen lépett fel: Észtországban és Lettországban a nagy számú orosz kisebbség, Szlovákiában és Romániában a magyar, Magyarországon a szlovák, Macedóniában az albán, Albániában a görög, Ukrajnában, Kirgíziában és Kazahsztánban az orosz, Moldovában pedig a gagaúz és orosz kisebbségek ügyében. A biztos tevékenységét kiterjesztette a romák és a többségi lakosság konfliktusára is.

A főbiztos napjainkig 3 átfogó jelentésében foglalkozott a romák helyzetével. Az **1993**-ban elfogadott első jelentésében megállapította, hogy a romák gazdasági, társadalmi helyzete indokolhatja a biztos fellépését. A közel 600 éve Európában élő cigányság az európai társadalmak integráns részét képezik, de mégsem tudnak élni azokkal az alapvető jogokkal, melyeket a társadalom többi tagjai gyakorolnak. Az államok felé 4 általános és 4 különleges ajánlást fogalmazott meg, mely a kialakult helyzetet megváltoztathatja.

Az **1999**-ben elfogadott újabb jelentése pedig megállapította, hogy a romák helyzete, néhány figyelemre méltó lépés ellenére, tovább romlott.

2000-ben a biztos újabb, még részletesebb jelentése tudósított a romák helyzetéről, egyebek mellett javasolta az államoknak olyan törvények elfogadását, melyek lehetővé teszik a faji indíttatású bűncselekmények súlyosabb büntetését

A már említett budapesti utótálálkozáson, a **Valódi partnerség felé egy új korban**, címmel fogadtak el dokumentumot. Ebben újra hitet tettek amellett, hogy „az emberi jogok köztük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme a demokratikus civil társadalom lényeges alapja”²⁸³ Ebben a dokumentumban lefektették, hogy „A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa támogatást kap tevékenysége folytatásához, és növelni fogják a rendelkezésre álló forrásokat. A résztvevő államok fokozatosan töreksenek ajánlásainak megvalósítására.”²⁸⁴

A Hágai, Oslói, Lundi ajánlások²⁸⁵

Az EBESZ esetében mindenképpen beszélni kell a kisebbségi jogok területén folytatott részletes tudományos kutatásokról is, melyek első eredménye a kisebbségi jogok

²⁸³ Halmai Gábor (szerk.): Emberi Jogok, 171. o.

²⁸⁴ Az EBEÉ 1994. évi Budapesti Dokumentuma, A Budapesti Csúcsértekezlet Nyilatkozata, Az Igazi Partnerség felé egy új Korszakban

²⁸⁵ Magyar nyelvű szövegük megtalálható a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos internetes honlapján: <http://www.osce.org/hcnm/documents/index.htm> (2004. november 11.)

szakembereinek 1991. július 1. és 19. közötti genfi konferenciáján született dokumentum volt. Legnagyobb jelentőségű az **Interetnikai Kapcsolatok Alapítványa**²⁸⁶ (Foundation on Inter-Ethnic Relations) által kidolgozott három ajánlás tekinthető:

1. Nemzeti kisebbségek jogairól szóló **Hágai ajánlások** (1996. október)

Ezek a dokumentumok szintén nem kötelezőek, az államok számára inkább politikai és erkölcsi kötelezettségeket jelentenek. Az ajánlások tisztázzák a kisebbségi oktatási jogok tartalmát (identitás védelme, anyanyelvi oktatás, saját intézmények létrehozása és fenntartása, tantervfejlesztés stb.), normákat fogalmaznak meg vele kapcsolatban. A kisebbségi nyelvi oktatásra minden szinten lehetőséget kell adni. Az ajánlások szerint az alapfokú oktatásban az a legkedvezőbb, ha a tantárgyakat kisebbségi nyelven tanítják. A középfokú oktatásban a tantárgyak döntő hányadát kell így oktatni, és a kisebbségi nyelvet a tanterv szerves részeként kell kezelni. Az alap-és középfokú oktatás azonban attól függ, hogy vannak-e olyan tanárok, akik minden tantárgyat anyanyelvükön tanultak. Ezért fontos a kisebbségi nyelvű tanárképzés biztosítása. A hatékony oktatási rendszer kiépítéséhez hatékony tantervprogramra van szükség, ezért úgynevezett tantervfejlesztési központok létrehozását ajánlják.

2. Nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló **Oslói ajánlások** (1998. február)

A nyelv mindenképpen szorosan összefügg az identitással, attól elválaszthatatlan elem. A szabad nyelvhasználat a magán-és közsférában a kisebbségi jogok teljes körű megvalósulásának egyik alappillére. Az Oslói ajánlások mintegy kiegészítik a kisebbségek nyelvhasználatával kapcsolatos, korábban már bemutatott speciális nemzetközi dokumentumokat. Nemcsak a használatot biztosítják, hanem elősegítik a nyelvi kultúra fennmaradását és fejlődését is. Biztosítani kell, hogy nemzeti hagyományaiknak megfelelően, saját személynevüket kisebbségi nyelven használják. Lényeges elem, hogy a szabad vallásgyakorlás, mint alapvető emberi jog, választott nyelven is történhessen. A fenti dokumentumban kiemelik, hogy az anyanyelv használatát biztosító intézkedések nem a kisebbségi csoport elszigetelésére jöttek létre, hanem az egészséges nemzeti identitás megőrzésére. Fontos, hogy a kisebbségi nyelvek a kommunikáció teljes értékű esz-

²⁸⁶ A nem kormányzati szervként működő Interetnikai Kapcsolatok Alapítványa több szakértői találkozót is összehívott. A tanácskozásokba bevont szakemberek a témához kapcsolódó különféle területeket képviseltek: nemzetközi jogászok, nyelvészek, oktatási szakemberek. Ennek Eredményként 1996. októberében megszületett a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól szóló Ajánlások.

közévé váljanak mind a politikai és mind a közéletben. Lényeges, hogy amennyiben igény van rá, és ezt jelentős számú népesség követeli, biztosítsák a szolgáltatások (például egészségügyi és szociális szolgáltatások) nemzetiségi nyelven való elérhetőségét, hiszen ez az adott kisebbség számára az életminőség növelését segítheti elő.

3. Nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben című **Lundi ajánlások**

A Lundi ajánlások célja a korábban Hágában és Oslóban megszületett ajánlásokhoz hasonlóan, hogy szorgalmazza az olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek oldják a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket. Közvetett céljuk, hogy elősegítsék a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott célkitűzéseket. Tisztázni próbálják a kisebbségi jogok tartalmát és azokat az egyéb normákat értelmezni, amelyek általában érvényesek azokra a helyzetekre, amelyeknek a feloldásában a Kisebbségi Jogok Főbiztosa vesz részt. Az ajánlások értelmezése azt a célt szolgálta, hogy elérjék ezeknek a normáknak a koherens alkalmazását a nyílt és demokratikus államokban.²⁸⁷

3.4. A kisebbségek az Európai Unióban

Az első kérdés, amire választ kell adnunk: Hogyan viszonyul az Unió a kisebbségekhez?

A helyzet elég érdekes, hiszen azt gondolnánk, hogy az Európai Unió az élet minden területén kinyilvánította már viszonyulási pontjait. Az Uniónak, azonban ezen a területen - sokak szerint - komoly tennivalója van még, hiszen nincs közös kisebbségvédelmi jogszabályrendszer, sőt egyáltalán nincs olyan szabályozás a közösségi jogban, mely konkrétan a kisebbségekkel foglalkozna. Az is hozzátartozik ehhez a ténymegállapításhoz, hogy az alapító szerződés és az azt követő szerződések nem is ruházták fel a nemzetközi szervezetet kisebbségvédelmi kompetenciával. Így, a jogilag kötelező kisebbségvédelmi szabályokat, csakis az alapító szerződések ilyen tartalmú kiegészítése után hozhatna az Európai Unió.

Az Európai Unió elődjét az Európai Gazdasági Közösséget bizonyos **tagállamok** hozták létre, abból a kifejezett **gazdasági célból**, hogy az európai kontinens II. vi-

²⁸⁷ Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, Foundation on Inter-Ethnic Relations (Etnikai Kapcsolatok Alapítvány) kiadványa, 1999. szeptember 7. o.

lágháború okozta gazdasági lemaradását behozzák, illetve az európai békét stabilizálják. Ennek a nemzetközi szervezetnek olyan tagállamok a tagjai, melyek szuverének és a saját alkotmányuk által meghatározott kritériumokkal rendelkeznek. Saját szuverenitásuk egy-egy szeletéről is csak ennek a meghatározott célnak az érdekében voltak hajlandók lemondani. Az Európai Bíróság a tagállamok kötelezettségeinek betartásánál nagyon sokszor utal az úgynevezett **lojalitási klausulára**.²⁸⁸ A tagállam a nemzetközi szervezetbe önkéntesen lépett be, ekkor már ismerte az EGK elérendő céljait. A célok elérése érdekében a tagsága kezdetétől minden tevékenységét, most már a Közösség tevékenységéhez igazítva kell meghatároznia, illetve ha szükséges korlátoznia is kell saját igényeit, állami érdekkörét.

A gazdasági unió megteremtésére tett erőfeszítés kezdetben egyáltalán nem is igényelte, hogy a kisebbségi jogokkal foglalkozzanak. A kisebbségek léte illetve elismerése önmagában is komoly szuverenitási problémákat vethet fel az egyes tagállamokban. Az anyaországgal rendelkező nagyobb számú nemzeti kisebbség bármilyen követelésére sokszor szeparatista eszközként tekinthetnek. Téves logika alapján, a kisebbségi jogok kikövetelésének célja, végső soron az elszakadás és az anyaországhoz való csatlakozás. (Lásd a szlovák vagy a román állam félelmeit a magyar kisebbséggel kapcsolatosan a kedvezménytörvény megjelenése után.) Az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmód kérdésének vizsgálata után született az ET Parlamenti Közgyűlés 1335 (2003) sz. határozata, a kisebbségvédelem ilyen egyoldalú lehetőségeit elismerte, de megszabta azokat az elveket, melyekre ilyen szabályozásnál tekintettel kell lenni.²⁸⁹

Ezt a félelmet fogalmazta meg a Szlovák alkotmány 34. cikk 3. bekezdése is: „A nemzetiségi kisebbségekhez és etnikai csoportokhoz tartozó állampolgárok számára az Alkotmányban biztosított jogok gyakorlása nem irányulhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésére, valamint a többi lakosá-

²⁸⁸ „A tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azon kötelezettségeknek a teljesítését, amelyek a jelen Szerződésből fakadnak, vagy amelyeket közösségi intézmények tevékenységei eredményeznek. A tagállamok megkönnyítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok minden olyan intézkedéstől tartózkodnak, amely a jelen szerződésben előírt célok megvalósítását veszélyeztetheti.” Római Szerződés 5. cikk

²⁸⁹ A következő alapelveket kell figyelembe venni: területi szuverenitás, a pacta sunt servanda elve, az államok közötti baráti kapcsolatok és az emberi jogok alapvető szabadságok tiszteletben tartása- különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára.

nak diszkriminálására.”²⁹⁰ A kisebbségek sorsát, jogait megkérdőjelező kritikát – főleg ha a kisebbségek nemzetiségének megfelelő országtól jön – az adott állam szuverenitásának sérelmeként, egyenesen fenyegetésként értelmezhetik. További problémát jelenthet, hogy az adott kisebbség nemzetközi jogi léte, mindig attól a tagállamtól függött, melynek területén a kisebbség tagjai élnek.

A tagállamok azonban igen eltérő kisebbség - felfogással rendelkeznek, sőt találhatunk, olyan államot is, ahol egyáltalán „nem élnek” kisebbségek, mert az adott állam tagadja a „kisebbségi lét” fogalmát is. Egyes tagállamok központosító és asszimilációs politikát alkalmaznak a kisebbségekkel szemben, míg találhatunk olyan országot is, mely a többség – kisebbség viszonyát a kulturális sokszínűség szemszögéből értelmezi. Ilyen eltérő felfogások, alapján nem is kell azon csodálkoznunk, hogy az eredetileg egy közös piac megteremtése érdekében létrejött nemzetközi szervezet nem kíván foglalkozni ezzel a kényes kérdéssel.

3. 4. 1. A kisebbségekre vonatkozó jogi környezet az Unió egyes tagállamaiban

A tagállamok a kisebbségek elfogadása szempontjából három csoportba oszthatóak,

- 1) **etnikailag homogénnek** tekinthető államok, bár ez a homogenitás egyre inkább oldódik: ide tartozik Portugália, Luxemburg (megjegyzendő, hogy az országban több nyelvet hivatalos „munkanyelvnek” tekintenek: franciát, németet, lüttichet)
- 2) vannak, olyan országok, melyek **elismernek bizonyos nemzeti vagy etnikai kisebbségeket**. Ezek a kisebbségi csoportok az államban meghatározott jogosultsággal rendelkeznek, például Olaszország, Ausztria, Finnország
- 3) a legutolsó csoportba tartoznak azok az államok, melyek egyértelműen **tagadják** a nemzeti kisebbségek létezését és sokszor a beolvasztásuktól, üldözésüktől sem riadnak vissza. Például Görögország, Franciaország, Írország. Ezek az államok a nemzet és azon belül az állampolgár fontosságát hangsúlyozzák.

Az Európai Gazdasági Közösség egyik legfontosabb szorgalmazója, **Franciaország**, éppen egy olyan tagállam, amely teljes egészében tagadja a kisebbségek létezését. Az 1958-as alkotmány szerint a Francia Köztársaság oszthatatlan, melyben minden

²⁹⁰ Gerencsér Balázs- Juhász Albin: A kárpát- medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón, <http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/0003/m000317.htm> (2004. október 2.)

állampolgár egyenlő, „Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság, biztosítja valamennyi polgára előtt a törvény előtti egyenlőséget származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül, tiszteletben tartja mindenki hitét”²⁹¹

Bár a megfogalmazásból kitűnik, hogy a vallási kisebbségek talán, mégis védelemben részesülhetnek. Ezzel szemben Franciaország minden fórumon tiltakozott, tiltakozik az ellen, hogy az országa területén élő kisebbségekről beszéljenek.

„Franciaország nem ismerheti el etnikai csoportok létét, lett légyen szó vagy sem kisebbségekről. Ami a vallásokat és a – nemzeti nyelveket leszámítva- a nyelveket illeti, a francia kormány úgy véli, hogy a két terület nem a közjog uralma alá tartozik, hanem az állampolgárok elismert közszabadságjogok magánjellegű gyakorlása alá. A kormány szerepe arra korlátozódik, hogy biztosítsa az állampolgároknak e szabadságjogok szabad és teljes körű gyakorlását a törvény és az egyén jogai tiszteletének keretei között.”²⁹² 1976-ban Franciaország ENSZ állandó képviselője kijelentette: „A francia nép nem ismer el különbségtételt etnikai jellemzők alapján és ennél fogva bármely kisebbség - fogalmat visszautasít.”²⁹³

Az azonosság megteremtését abban látták, hogy a francia állampolgároknak előírták a francia nyelv kötelező használatát. A francia nyelv monopóliumának hangsúlyozása még a középkorra nyúlik vissza: az 1539-ben kiadott Villers - Cotterets - féle királyi rendelet a francia nyelvet tette a francia állam teljes területén kizárólagossá. A francia nyelv általános volt állami szinten, a többi nyelv (például breton, elzászi, okszitán) csak a megtűrés határán mozgott, sőt voltak olyan időszakok, amikor használatukat mindeütt betiltották.²⁹⁴ A hivatalos állásponttal szemben, például egy 1994-ben elvégzett közvélemény kutatás szerint, a francia állampolgárok 77%-a nem ellenezné a regionális nyelvek elismerését és védelmét. Még ennél is több, összesen 93% gondolta úgy, hogy ez Franciaország gazdagodását jelentené.²⁹⁵ Az 1982-ben megindult decentralizált folyamat sok pozitív eredményt is hozott, hiszen előtérbe kerültek a régiók és megerősödött a kompetenciájuk. Ezek az úgynevezett területi közösségek (communauté

²⁹¹ Vogel Sándor: i.m. A kisebbségi kérdés és az Európai Unió, Acta Humána 14. sz. 2003. 54. o.

²⁹² Capotorti tanulmányának a nemzeti jelentéseket feldolgozó részéből idézi Rouland In: Kovács P. Az Európai kisebbségvédelem a 90-es években 41. o.

²⁹³ Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség – Európai Tükör, 1996. 1.sz 19. o.

²⁹⁴ 1992 június 22.-én fogadta el az ET a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, a következő napon a francia parlament két háza módosította az Alkotmányt: ” A köztársaság nyelve a francia”.

²⁹⁵ <http://www.gfbvde/voelker/europa/france2.htm>

territoriale), bár nem ismerik el népcsoportként a közösséget alkotó kisebbségeket, de legalább tolerálják az eltérő nyelv, kultúra létezését.

Hasonlóan „kisebbségtagadó” **Görögország** is, mely magát homogén nemzetállamnak tekinti. Egyetlen kisebbségként a nyugat-trákiai muzulmánokat ismeri el, őket is azért, mert az 1923-as lausanne-i békeszerződés erre kötelezi.²⁹⁶ A görögök felfogása szerint itt sem etnikai, hanem szigorúan csakis vallási kisebbségekről lehet szó.

Ez kezdetben így is volt, hiszen a csoport törökökből, bolgárul beszélő pomákokból és muzulmán hitre tért cigányokból állt. Mára azonban a helyzet nagymértékben megváltozott és a több nemzetiségű csoportból egy homogén etnikai kisebbség alakult ki, hiszen a mai görög muzulmánok teljesen eltörökösödtek. A görög állam azonban fellép minden olyan mozgalommal szemben, amely törökként nyilvánul meg. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is foglalkozott a **Szerif kontra Görögország** ügyben,²⁹⁷ az állam és a muzulmánok közti problémákkal. A török kisebbség nevében fellépő vezetőket több esetben (legutóbb még 1995-ben is) letartóztatták, és börtönbüntetésre ítélték. A tényállás szerint az állam nyíltan diszkriminálja ezeket a személyeket, a kisebbséghez tartozók nem jutnak hitelhez, kölcsönökhöz, építési engedélyhez, településeik, középületeik (például mecseteik) állaga romlik, az anyanyelvi oktatásuk tudatos felszámolása miatt iskolázottságuk elmarad az átlagtól, körükben ezért is magas a munkanélküliség.²⁹⁸

Érdekesen fogalmaz az Alkotmány, mert az egyenlőség elvénél nem követelmény az állampolgárság, csak a görög nemzetiség: „A törvény előtt minden görög egyenlő.(1) A görög férfiakként és nőknek egyenlő jogaik és kötelezettségeik vannak.”(2)²⁹⁹ Ezzel véleményem szerint azt hirdetik, hogy minden görögre, nem csak az állam határain belül élő görög állampolgárságra érvényes az Alkotmány fenti része. Ezt értelmezhetnénk

²⁹⁶ Ekkor példátlan méretű lakosság cserére is sort került: 1,2 millió görög telepedett át főleg Kis-Ázsiából.

²⁹⁷ Kovács Péter: A rodopi mufti esete a nemzetközi joggal, 63.o. Az ítélet: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=serif&sessionid=34310&skin=hudoc-en>. Az ügyben az elhalálozott mufti helyett a görög állam jelölte ki az új muftit, ill. nem biztosította a muzulmánoknak, hogy maguk válasszanak vallási vezetőt.

²⁹⁸ Ezzel ellent mond az 1975-ben elfogadott Alkotmány rendelkezése:” A görög területen élők nemzeti-ségükre, fajukra, nyelvükre, vallási vagy politikai felfogásukra tekintet nélkül életük, becsületük, szabadságuk feltétlen védelmét élvezik.” (5. cikk (2) Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK 2005. Budapest. 408. o.

²⁹⁹ Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK 2005. Budapest. 408. o.

úgy is, hogy a görög állam saját nemzetiségével szemben elfogadja a nemzetiség fogalmát, míg nem görög nemzetiségű állampolgáraival szemben nem.

2000 elején a görög parlament elfogadott egy törvényt, amely a FÁK- államokban élő görögök visszatéréséről és letelepedéséről szólt. A dolog érdekessége, hogy a letelepedés helyszínéül azokat az észak-görögországi területeket jelölték ki, ahol jelentős számban macedon és török kisebbség él. A hivatalos álláspont szerint a kisebbségek ügyét a „nemzetközi normák szigorú betartásával” intézik, nincsenek ilyen problémák, azokat csak a Görögország ellenes propaganda terjeszti. A görög állam az etnikai nemzeti kisebbségektől leginkább azért fél, mert tart a széparatista mozgalmaktól, ettől való félelmében nem hajlandó Macedónia elismerésére sem. A görög államfő 2003 szeptemberében, Mádl Ferenc magyar köztársasági elnök látogatásakor kifejtette, hogy Európában megoldott a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív jogainak védelme. Megfelelő számú és minőségű rendelkezés született a kisebbségek védelmére.³⁰⁰ Így, Görögország nem látta szükségét, hogy az Európai Unió a nemzeti kisebbségek ügyével foglalkozzon. Csak reménykedni lehet benne, hogy ezt a helyzetet a jövő megváltoztatja.

Egyrészt változást ígérhet, hogy az Unióhoz új tagként (igaz, hogy csak a görög része) csatlakozott Ciprus, bár a szigetegyesítési törekvés a görög szavazatokon bukott meg, de várható, hogy a gazdasági racionalitás legyőzi az etnikai ellentéteket. Másrészt új helyzet adódhat azzal, hogy 2004. év végén, holland elnökség alatt az Unió képviselői rábólintottak a csatlakozási tárgyalások megkezdésére Törökországgal. (Bár ez egy sor további kérdést is felvet, és a helyzet 2007 év eleji állása szerint nagyon reménytelnek tűnik Törökország csatlakozása.)

Az elmúlt években, **Olaszországban** is jelentősen megnövekedett az érdeklődés a kisebbségek iránt. Államigazgatási szinten három kormány szerv foglalkozik kisebbségpolitikával. A Belügyminisztérium Határ Menti Zónák és Etnikai Kisebbségek Kérdéseinek Központi Hivatalán belül a Nyelvi Kisebbségek és Történelmi Települések Osztálya kimondottan a kisebbségi ügyeket intézi. Ennek vezetője Giuseppe Mario Scalia, a kisebbségi ügyek egyik legismertebb olasz szakértője. A Minisztertanács Elnökségén belül a Regionális Ügyek Igazgatósága elsősorban a tartományok kisebbségi politikáját irányítja. Továbbá, a Külügyminisztérium Politikai Ügyek Főigazgatóságá-

³⁰⁰ http://meh.hu/nekh/Magyar/nk_kitekintés/2003-09.htm

nak I., II. osztálya a kisebbségi kérdés nemzetközi vetületeivel is foglalkozik. Az utóbbi három évben az Olasz Belügyminisztériumnak e kérdéssel foglalkozó főigazgatósága három kiadványt is megjelentetett a témában. Az első kötet előszavában kisebbségvédelmi alapelveket fogalmaztak meg. A kötet tartalmazza, hogy „az etnikai és kulturális másság nem ok a diszkriminációra, hanem hozzájárulás a nemzeti és az európai közösség kincsestárához”,³⁰¹ ennek következtében „a diszkrimináció, valamint kulturális és etnikai homogenizálás az alkotmány alapelveit sérti meg.”³⁰² A kötetből meg tudhatjuk, hogy Olaszország összlakosságának alig két százaléka sorolható valamely nemzetiséghez.

A kiadvány 12 kisebbséget sorol fel: albánok (Calabria, Szicília) katalánok (Szardínia), franko-provanszálók (Piemont), friulánok (Friuli-Venezia Giulia), németek (Dél-Tirol), görögök (Apulia, Szicília), latinok, okcitanok, szárdok (Szardínia), szlovének (Trieszt), horvátok és romák. Számukat és sokféleségüket tekintve az olaszországi kisebbségek Európa egyik legnagyobb ilyen közösségét alkotják.

Ennek ellenére, jelenleg csak néhány kisebbség életét szabályozzák részlegesen speciális jogszabályok, törvények.³⁰³ Az Alkotmány szerint :”A Köztársaság megfelelő szabályokkal védi a nyelvi kisebbségeket.” (6.cikk)

A kisebbségeknek természetesen csak a történelmi kisebbségeket tekintik, és a menekültekkel, bevándorlókkal szemben itt is nagyon komoly ellenszenv alakult ki az olasz lakosság körében. Tagadhatatlan tény azonban, hogy a bevándorlások eredményeként jelentős számú főként afrikai eredetű új kisebbség van kialakulóban.

Olaszország Alkotmánya leszögezi: az ország egységes és oszthatatlan, ugyanakkor elismeri és bátorítja a helyi és regionális autonómiák kialakulását és megerősítését az országban.

³⁰¹ Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia <http://www.gfbv.it/3dossier/lingue.html>

³⁰² Ezt talán azért volt fontos kimondani, mert az Alkotmány nem említi a diszkrimináció okai között a nemzetiséghez való tartozást. „Minden állampolgár egyenlő társadalmi megbecsülést élvez, és a törvény előtt nemre, fajra, anyanyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, személyi és társadalmi körülményeire tekintet nélkül egyenlő.” Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK 2005. Budapest. 785. o.

³⁰³ A Trieszt körzetében élő szlovén nyelvű kisebbség jogállásáról nemzetközi szerződések rendelkeznek: 1954. évi négyhatalmi egyezmény, és a 1975. évi olasz jugoszláv szerződés. A Friuli-Venezia Giulia régióban a régió törvényei mondták, ki, hogy ha valamelyik településen a nyelvi kisebbség eléri az összlakosság 25 százalékát, akkor kétnyelvű közfeliratokat kell elhelyezni. Valle d’Aostában a francia nyelvűek védelmét az 1978. május 16-i, 196. számú törvény tartalmazza. Piemontban az 1979/30. számú törvény biztosítja a provanszálók és németek nyelvhasználatát. Lásd részletesebben: Sipos Katalin: A nyelvi kisebbség védelme Olaszországban, Régió 1993/ 1. sz.

A második világháború után a megvalósított széleskörű közigazgatási decentralizáció eredményeként mára Olaszország szinte valóságos szövetségi állammá vált. A húsz területi - közigazgatási régió közül öt rendelkezik különleges státusszal, mely a gyakorlatban politikai közigazgatási autonómiát is jelent (Szicília, Szardínia, Dél-Tirol, Friuli-Velence-Giulia, Valle d'Aosta). A régiók a közigazgatás és regionális hatalom gyakorlásán túl részt vesznek a köztársasági elnök megválasztásában is.

Az Alkotmánybíróság egyik 1983-ben hozott határozatában (313. sz. döntés) a kisebbségi nyelvek és kultúrák megőrzését szolgáló jogosítványokat utalt a régiók hatáskörébe. Ezzel elhárult az a dilemma, mely az Alkotmány 6. cikkelyének értelmezési problémáiból adódott. Ez a cikkely leszögezte, hogy a Köztársaság megfelelő szabályokkal védi a nyelvi kisebbségeket. Ez alapján az Alkotmánybíróság kizárólagosságra hivatkozva alkotmányellenesnek minősített minden olyan regionális jogszabályt, melynek kisebbségvédelmi rendelkezései voltak.

Belgiumban a nemzeti kisebbségek jogainak kérdése az állam megalakulásától kezdve napirenden van. 1830-ban, mikor egységes „nemzetállamként” létrejött, még francia (vallon) dominancia figyelhető meg. De hamarosan ébredezni kezdett a flamand nemzeti mozgalom, ennek következtében a flamand nyelv használata is hivatalos elismerést kapott. 1970-ben a regionalizmus gondolata alapján Belgiumot 4 nyelvi területre osztották.³⁰⁴ Az 1993-as alkotmánymódosítás szerint a központi hatalmat a központi (szövetségi) állam, a régiók és a közösségek között osztják el. A két utóbbi nem hierarchikus entitás, hanem teljes egyenlőségi viszonyban áll egymással. Ilyen értelemben a belga kisebbségi jogok kérdése leginkább a föderalizmus és a regionalizmus viszonylatában merül fel.

Spanyolországban francia hatásra az 1812-es alkotmánnyal erős nemzetállam kialakítására törekedtek. Ebben az országban azonban jelentős volt azon nemzetiségeknek a száma (pl. andalúz, katalán, galíciai, bask), melyek közös nyelvvel és kultúrával rendelkeztek. Ezek a kisebbségek összefüggő területeken, körülhatárolható régiókban élnek. Közös a spanyolországi kisebbségekben, hogy anyaországuk nincs. Sokan a 19. századi nacionalista áramlatok hatására regionalizációs törekvésekkel álltak elő, ezt

³⁰⁴ A holland (flamand), francia (vallon), német és a holland-francia (brüsszeli) nyelvi régióra.

azonban, nem a teljes elszakadás megkövetelésével kapcsolták egybe.³⁰⁵ Spanyolország keretén belül, autonómia jogosultságokkal is el tudták képzelni a kisebbségi létet.

A mai helyzetet az 1978-as alkotmány rendezi, melyet 87,8 százalékkal fogadtak el az 1978. december 6-i népszavazáson. Az új szabályozás az igen érzékeny kisebbségi kérdést összekötötte a közigazgatás területi beosztásának és a hatásköri decentralizációjának kérdésével. A spanyol Alkotmány ezeket a követeléseket meghallgatva, igen magas fokú autonómiát biztosított a területén élő nemzetiségeknek.

A 2. cikk kimondja, hogy „az Alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek, illetve a régiók autonómiához való jogát, és a közöttük lévő szolidaritást”³⁰⁶ A szöveg használja ugyan a „nemzetiség” fogalmát, de ennek tartalmát nem adja meg. A 3. cikk megfogalmazásából úgy tűnhet, hogy ezalatt leginkább nyelvi kisebbséget értenek. „Az állam hivatalos spanyol nyelve a kasztíliai. Minden spanyolnak kötelessége ismerni és joga van használni azt.(1) A többi spanyolországi nyelv szintén hivatalos a megfelelő autonóm közösségekben, a Statútumok előírásai-val összhangban. (2) Spanyolország eltérő nyelvi sajátosságai kulturális kincsünk részei, amelyek különleges védelemben részesülnek. (3)

A 147. cikk szerint az autonómia létrehozására a következő területek jogosultak: az egymással határos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jelleget viselő tartományok, a szigeteken lévő tartományok és a regionális történeti egységet alkotó tartományok.

Ennek hatására 17 önálló autonómia statútumot fogadtak el, többek között Baszkföld, Katalónia, Galicia, Andalúzia, Austria tartományokban.

Ezt a rendszert **alkotmányos regionalizmus** kifejezéssel illetik,³⁰⁷ mely átmenetnek tekinthető az egységes központosított és a föderális modellek között. Itt az Alkotmányban határozzák meg a regionális szint létét, és ennek keretében határozzák meg alapelveit és működési módozatait. Ennek keretében az Autonóm Községek és az állam közötti viszonyrendszerben megkülönböztethetünk olyan kompetenciákat, melyek kizárólagosan a Községekhez tartoznak (önkormányzati típusú jogosítványok, illetve

³⁰⁵ Egyedül a baszkoknál van olyan szervezet, mely a területi autonómián túl az elszakadást követeli.

³⁰⁶ A spanyol alkotmány magyar szövegét (ford. Sipos Katalin) ld. Nyugat-Európa legújabb alkotmányai (szerk. Kovács István, Tóth károly) Budapest, 1990. 319.-365. o.

³⁰⁷ Arday Lajos, Pataki Gábor: Az Európai Unió és tagországai belső kisebbségvédelmi gyakorlata, kutatási projektum, 1998. július – 2000. március 18.o.

olyanok, amelyek csak az adott területet érintik, például halászat, sajátos nyelvek oktatása). Vannak olyanok, melyek a központi állammal megosztottak (bányászat, környezetvédelem, energiaipar, társadalombiztosítás), és vannak olyanok, melyek a központi törvényhozáshoz kapcsolhatók kizárólagosan (szerzői jogok, szabványok, súlyok és mértékek, állampolgársági és bevándorlási ügyek, emberi és alapvető jogok). Látható, hogy ebben az országban is, hasonlóan Belgiumhoz a kisebbségi jogok leginkább a regionalizmus által biztosított jogosítványokban jelenhetnek meg.

Hasonlóan szerepet kaphat a regionalizmus gondolata az angol nemzeti etnikai kisebbségekre vonatkozó gondolkodás alakulásában. Bár **Angliában** a jogi gondolkodás nem ismeri a kisebbségek védelmének fogalmát, történeti előzmények alapján azonban, az eltérő identitású állampolgárokkal mégis foglalkozni kellett.

Itt a kontinentális hagyományoktól eltérő problémákkal találkozhatunk: az angoltól (brittől) különböző nemzettudat megvan ugyan (gondoljunk itt **Wales**, és **Skócia** lakosaira), de a nyelv nem elsődleges kritériuma a nemzeti hovatartozásnak, a különbözőség alapját itt leginkább bizonyos valláshoz való tartozás vette át. A protestáns eszmék hatására Angliában sokkal erősebb az egyházközösségekre alapozott önkormányzatiság elve, mely szerint a problémákat helyi- regionális szinten kell megoldani, és tisztelni kell a személyes szabadságot a döntések meghozatalában.³⁰⁸ Ilyen értelemben a kisebbségi jogok (saját nyelvhasználat, saját parlament, saját jogkörben való döntési jogosultság) érvényesülését figyelhetjük meg a területi autonómiai jogosultságokban, melyet az 1997-es népszavazás óta Skócia és Wales megkapott (saját parlament, saját jogrend, különálló egyházi szervezet). Bár a kisebbségi jogokra vonatkozóan semmilyen utalást nem találhatunk, a legújabb felmérések szerint ma Nagy-Britannia lakosságának kb. 6% tartozik valamilyen etnikai kisebbséghez.³⁰⁹ Nekik csakis a már bemutatott 1976-os Race Relation Act rendelkezései jelenthetnek védelmet, mely a „... személyek (olyan) csoportjára vonatkozik, akiket szín, faj, nemzetiség (beleértve az állampolgárságot), vagy etnikai nemzeti származás határoz meg.” Ebből a megfogalmazásból is láthatjuk, hogy egyenlőségjelet tesznek az őslakos kisebbségek, a „színesek” és a későbbi bevándorlók között. A törvény feladata, hogy a faji megkülönböztetést az élet szinte minden

³⁰⁸ Ezek a gondolatok csenghetnek vissza a Maastrichti Szerződésben meghatározott szubszidiaritás elvében is.

³⁰⁹ Britain and its People: <http://www.fco.gov.uk>

területén tiltsa, és az erre vonatkozó gyakorlatot a Faji Egyenlőség Bizottságon keresztül ellenőrizze.

Nyugati szomszédunk, **Ausztria** rendelkezik Európában az egyik legrészletesebb kisebbségvédelmi jogszabályrendszerrel. Ezek a szabályok eltérő történelmi korszakokban születtek ugyan, de egymásra épülve ma is érvényben vannak. Az első ilyen szabályozás az 1867-ben született, Osztrák-Magyar Monarchiára vonatkozó törvény, mely szerint „Az állam valamennyi néptörzsének egyenlő és sérthetetlen joga van arra, hogy nemzetiségét és nyelvét megőrizze.”³¹⁰ Ezt erősíti az 1919-ben St. Germain-ben megkötött békeszerződés³¹¹ is. Ebben megtalálhatjuk az I. világháború után létrejött népszövetségi kisebbségvédelmi rendszer rendelkezéseit, amelyek a kisebbségeknek nyelvük használatát engedélyezi a magánéletben, gazdaságban, sajtóban. Ezen túl engedélyezi a társadalmi, vallási intézmények, iskolák létrehozását is. 1976. július 7-én lépett hatályba az Ausztriában élő népcsoportok jogait szabályozó új törvény.³¹² Az osztrák kisebbségvédelmi rendszer megnevezi, milyen népcsoportokat ismer el (horvát, szlovén, magyar, cseh és roma/cigány, szlovák), és ezek milyen tartalmú jogokkal rendelkeznek.

A legnépesebb kisebbséget a karintiai szlovének alkotják, akik mintegy 50.000-en vannak, és „Einheitsliste” elnevezésű szervezetük például a kisebbség politikai érdekképviseletét is ellátja, egyedül az ausztriai kisebbségek közül.

Finnország a maga ötmillió lakosának nemzeti, etnikai megoszlását teljes mértékben elismeri. Nemzetfelfogása szerint a finn állampolgárok alkotják a finn nemzetet, de a nemzet részét képezik a kisebbségek is. Így például az összlakosság 6%-át kitevő svéd anyanyelvű lakosságra tekintettel az Alkotmány 17. cikk a finn mellett, a svéd nyelvet is hivatalossá tette. A svédek közös történelmi előzmények miatt nem is számítanak kisebbségnek, hanem a finnekkel azonos jogú államalkotó népnek. A települések a lakosság számarányától függően (amennyiben a másik etnikum aránya eléri a 8%-t, vagy a minimális 3000 főt) lehetnek kétnyelvűek is, ahol az államigazgatásban, igazságszolgáltatásban dolgozóknak is kötelező mind a két nyelvet ismernie.

³¹⁰ Vogel Sándor: i.m. Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek Európai Tükör 1996. 1. sz. 23.o.

³¹¹ Kihirdetve: 303/1920. tv. 66.-68.§

³¹² Die Akte Ethnischer Gruppen 196/1976.

1995-ben módosították a finn alkotmányt, mely igen széles mértékben biztosít jogokat a nemzeti kisebbségeknek, a jogok gyakorlását parlamenti biztos felügyeli. A jelenlegi rendszer sokoldalú garanciákból áll, amelyeket az 5 kisebbségi csoport (svéd, lapp, roma, tatár, zsidó) eltérő igényei határoznak meg. Ezt a rendszert természetesen befolyásolják a különböző történelmi korok nemzetközi és belföldi politikai eseményei. (leginkább a finn - svéd szembenállás) A bennszülött lapp nép számára nyelvükre és kultúrájukra tekintettel kulturális autonómiát biztosítanak. A tatár és zsidó kisebbség leginkább vallási kisebbségként követel meg különféle jogokat. A Finnországhoz tartozó, de svéd lakosú Åland-szigeteknek biztosított területi autonómia pedig példaértékű a világban. (Lásd az 1921.évi svéd-finn egyezmény az Åland-szigetek autonómiájáról.)

Németországban hivatalosan négy nemzeti kisebbséget ismernek el. Az ország területén északon élnek a dánok és frízek, keleten a szorbok, illetve az egész ország területén megtalálhatók a sintik, romák. A lengyelek ugyan nemzeti kisebbségként nincsenek külön megjelölve, mégis a lengyel - német megállapodás alapján különféle jogokat kaptak arra, hogy nyelvüket használhassák. Ez a dokumentum azonban német állampolgárságú lengyel származású személyekről beszél, és nem nemzeti kisebbségről. Maga a szövetségi alkotmány kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezést nem tartalmaz, bár a szövetségi kormány és a tagállamok közös alkotmányjogi bizottsága kisebbségvédelmi cikkely beiktatását javasolta, de erre a mai napig nem került sor, mert nem tudtak megegyezni, hogy ebbe a kategóriába a bevándorlók, a vendégmunkások, a menekültek tömege bekerüljön- e vagy sem.³¹³ Az egyes szövetségi tagállamok, a Landok, azonban ha szükségesnek látják, akkor saját alkotmányukban rendelkezhetnek a népcsoportok jogairól.³¹⁴ Természetesen ezeknek a jogoknak a gyakorlásához elengedhetetlen feltétel a német állampolgárság.

³¹³ Ez azért is komoly kérdés, mert 1945 után Németország volt az 40 éven keresztül, mely Európában a legnagyobb számban fogadta be a külföldről elvándoroltakat. 1995-re 82 millió lakosából több mint 10 millió volt külföldről bevándorolt. Ebbe a számba beletartoznak a Keletről érkezett „nemzettestvérek”, akik rövid idő alatt képesek voltak teljesen beilleszkedni a német társadalomba, ők ilyen értelemben kisebbségnek nem tekinthetők. Más a helyzet a külső megjelenésben, vallásban, szokásokban a többségtől lényegesen eltérő csoportokkal: például kurdokkal, törökökkel, boszniai muzulmánokkal

³¹⁴ Schleswig-Holstein alkotmánya a dánok és frízek, Brandenburg és Szászország alkotmánya a szorbok jogaira vonatkozó cikket tartalmaz.

3. 4. 2. A kisebbségekre vonatkozó szabályozás Magyarországon

Történelmi előzmények

Magyarország a kisebbségi kérdés jogi szabályozása terén komoly hagyományokkal rendelkezik. Az eleve soknemzetiségű Magyarországon már 1868-ban Eötvös József és Deák Ferenc - Európában is unikumnak számító - kisebbségi törvényt dolgozott ki. A korabeli államberendezkedés jogfelfogásához képest sokkal fejlettebb törvényt hoztak létre. A törvény két célt akart megvalósítani, egyrészt a Magyarországon élő nemzetiségek igényeinek a leghatékonyabban meg akart felelni, másrészt, ezeket a kisebbségeket a magyar politikai nemzetbe akarta integrálni, megszüntetve ezzel addigi különállásukat.

A modern törvény betartásával kapcsolatban azonban, a gyakorlatban számos probléma merült. Az évek során fokozatosan a tartalma is felhígult.

Ezek után az I. világháborút befejező béke, illetve a már bemutatott népszövetségi nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer határozta meg a kisebbségre vonatkozó szabályozást. A II. világháborút lezáró Párizs környéki békék, a lakosságcsere, a kitelepítések egyáltalán nem voltak tekintettel a kisebbségek jogaira, sőt sokszor pont egyes kisebbségek elleni bosszú eszközéül szolgáltak.

A szocialista rendszer megerősödésével a helyzet csak romlott. A szocialista tömb államai nem tartották fontosnak a kérdés törvényi szabályozását. Az 1950-es évekig az egyes nemzetiségekkel szemben kirívó diszkriminatív magatartást valósítottak meg (pl. a németek kollektív bűnössége, kitelepítése). A látványos megkülönböztetés megszűnt ugyan, de a többség szívó hatásának következménye miatt, folyamatos asszimilálódás ment végbe, ennek ellensúlyozására azonban semmilyen intézkedést nem hoztak. (Pl. a nemzetiségi oktatás nyelvhasználatát nem szabályozták.)

Csak a 70-es évek közepén merült fel egy különálló, kisebbségekkel foglalkozó törvény gondolata. **Samu Mihály** kezdeményezte az MSZMP vezetőinél a magyarországi nemzetiségek jogait szabályozó törvény előkészítését. Ebben a magyar jogi kultúra követendő hagyományaira hívta fel a figyelmet, illetve utalt a közösségi/kollektív jogok modern szabályozásának szükségességére. Pozsgai Imre kultusz- és Markója Imre igazságügyminiszter egyetértett a javaslattal, a jogalkotásért felelős KB titkár, Korom Mihály azonban nem.

A kérdés a 80-as évek demokratikus változásai között újra jelentkezett. A német kisebbség érdekvédelmi szövetsége 1988 januárjában el is készítette a maga törvényja-

vaslatát. Ebben a kettős kötődés törvényes szavatolása, a kollektív és egyéni jogok taglalása mellett a kisebbségi érdekképviselő helyi, területi és országos szintjeinek elve is szerepelt. 1989. áprilisában az igazságügy Baka Andrást kérte fel egy nemzetiségi törvénytervezet elkészítésére. A munkába a magyarországi nemzetiségek képviselői is bekapcsolódtak. Az 1989-90-es évek demokratikus változásai a törvényhozás terén, hatalmas mennyiségű munkát igényeltek, így a kisebbségi törvény előkészítési folyamata lelassult, és nem került napirendre a Parlamentben. 1992. márciusában a Nemzeti Etnikai Kisebbségi Hivatal kerekasztal-tárgyalásokat folytatott a nemzeti kisebbségek képviselőivel, hogy egy konszenzusos törvénytervezetet tudjanak kialakítani. Ennek a munkának az eredményeként 1993. július 7-én az Országgyűlés 96%-os többséggel elfogadta az új kisebbségi törvényt.

Mindenképpen utalni kell arra a tényre, hogy ez a törvény a rendszerváltás egyik tipikus eredménye, mely igen sok konzultáció után, sokszor nem a tényleges igények, hanem a politikai helyzet figyelembevételével került megfogalmazásra. „Az 1991-93 között készített, amúgy sok sebből vérző szabályozás idején a politika tartott a kisebbségek ügyétől... A kisebbségek is úgy érezték, aki nyíltan vállalja hovatartozását, veszélybe kerülhet. Ezért igyekeztek homályosan fogalmazni a törvényben.”³¹⁵

Az egyik legfontosabb probléma az volt, hogy: „a magyarországi kisebbségpolitika mindig is a határon túli politika foglya, vagy szolgáló leánya volt, a kisebbségi törvény elfogadásakor a parlamenti vita résztvevői nemegyszer a határon túli magyarok vélt vagy valós érdekeire hivatkoztak. Azaz a modellt egyfajta „bezzeggyereknek” szánták, amelyet majd követhetnek a szomszédos országok „nagy ügybuzgalommal” alkalmazható kisebbségpolitikai modell után kutató politikusai.”³¹⁶

2003-ban a törvény hatályba lépésének 10 éves évfordulójára tekintettel, sok helyen konferenciákat rendeztek, ahol a gyakorlat által felvetett kérdésekre próbáltak megoldásokat keresni. A Kisebbségi Hivatal Elnökével a nemzetiségek képviselői egy olyan új módosítási javaslatot kívántak előkészíteni, mely a törvény gyakorlatban megtapasztalt hiányosságait, hibáit orvosolná. Ez a 2005. évi CXIV tv. megalkotásával, meg is történt, mely sajnos a megfogalmazott hibákat nem tudta megfelelően orvosolni.

³¹⁵ Kaltenbach Jenő a kisebbségi létről, 168 óra, XVII. évfolyam, 22.sz. 2005. június 2. 6.o.

³¹⁶ Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás Fundamentum, 2005. 3. sz. 109. o.

A kisebbségi törvény részletes bemutatása

Az Alkotmány 68.§ szerint:

- „(1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.
- (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket, biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.
- (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőtét biztosítják.
- (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

Az Alkotmányban megfogalmazott kisebbségi jogok részletes szabályozása külön törvényben történt. **A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény** (1993. LXXVII. tv.) bevezetőjében felsorolja azokat az okokat, elveket, nemzetközi szerződéseket, melyeket a Magyar Országgyűlés a törvény elfogadásakor figyelembe vett.

Itt találhatunk a kisebbségi jogok eredetére vonatkozóan egy igen modern megállapítást: „Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján, a másság joga.” Maga a törvény a Kelet – Közép Európában ekkor még kevésbé hivatkozott multikulturalizmus eszméjéből indul ki. Az alapvető rendelkezések között a törvény érvényességi feltételeit találhatjuk.

A személyi hatály tekintetében a törvény **csak** azokra a **magyar állampolgárookra** vonatkozik, „akik magukat valamely nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségére.” (1§(1)) A magyar állampolgárság feltételével kizárják a törvény hatálya alól a menekülteket, a hontalanokat, a nem magyar állampolgárságú személyeket³¹⁷, illetve a korábban önkéntes kisebbségként jelölt csoportokat. Érdekes lehet azon elgondolkodni, hogy a magyar állampolgárság, mint feltétel, mikortól kell, hogy érvényesüljön. Gondolok itt például a cigányokra, akik nagyon sokáig vándor életmód mellett nem magyar állampolgárként éltek az országban.³¹⁸

³¹⁷ 1993 és 2002 között az ország területén huzamosabb ideje tartózkodó külföldieket bevándorlóknak előtte és utána letelepedetteknek nevezi a magyar jogalkotó.

³¹⁸ Az állampolgárság megszerzése is eltérő időpontban történhetett az egyes cigány csoportoknál, hiszen a „honfiusítás” törvényi szabályaiba nem estek bele. (A törvény által megkívánt 2000 aranyforinttal biz-

Kezdetben vita volt róla, hogy meg kell-e adni a kisebbség általános fogalmát vagy sem, aztán a fogalom pontos meghatározása mellett döntöttek.³¹⁹ Az egyes államok kisebbségvédelmi törvényei általában nem adnak pontos fogalmat, csak azokat a kisebbségeket sorolják fel, melyek a kisebbségi külön jogokból részesülnek. A fogalom meghatározással az lehet a probléma, hogy nehéz olyan kimerítő fogalmat alkotni, mely minden részletében ráilleszthető az összes kisebbségre. Ez hazánkban is problémás lehet, hiszen a 90-es évekre a kisebbségek többsége már nagyon erős asszimiláción ment keresztül, számarányok is igen változóak voltak. A megadott fogalom a német kisebbségre illik talán a legteljesebb mértékben, de az örmény vagy ruszin kisebbség esetében komoly kérdőjelek merülhetnek fel. Eszerint „nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok, és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyománya különbözteti meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”. (1§(2)) Az etnikai kisebbség külön említése arra utal, hogy vannak olyan kisebbségek, melyek nem rendelkeznek anyaországgal. Jelen helyzet szerint ide tartozik a roma és a ruszin kisebbség. A ruszinokat és az ukránokat a törvény külön nemzetiségként kezeli, bár sokak szerint ez a két nemzetiség egynek tekinthető.

A magyar törvény minimum **100 éves magyarországi jelenlétet** követel meg. A törvényalkotók célja az volt, hogy az újkori bevándorlások nemzetiségeit (pl. kínai) kizárja a törvény hatálya alól, illetve a hosszabb idő megkövetelése egyben több generáció magyarországi jelenlétét bizonyítsa.³²⁰ Nem valószínű, hogy sokáig tartható ez az állapot, hiszen ezek a bevándorló kisebbségek sokkal jobban magukon hordozzák a törvényben megadott általános kisebbség fogalom jegyeit, mint a jogokkal rendelkező egyes, jelenlegi magyarországi kisebbségek. A 2005-ös törvénymódosítás³²¹ sem változtatott a

tos, hogy kevesen rendelkeztek) Mária Teréziának is az volt a célja, hogy letelepítse őket és ezzel adófitetőkkel tegye őket. Ez a két feltétel a későbbi állampolgársági törvényeknek is a feltételei között szerepelt. (1687.évi XXVI.cikk, 1879. évi L. tv.)

³¹⁹ „... a faji-etnikai gyökereknek a jog eszközeivel való meghatározása gyakran eredményez bonyolult, csaknem feloldhatatlan jogi dilemmákat... A jogi klasszifikáció és a jogvédő-jogérvényesítő gyakorlat között is megfigyelhető egy sajátos dinamika... A kisebbségvédelmi eszközök hatékonysága nem függetleníthető a kisebbség jogi megragadásától.” Pap András László: Faj és jog az Egyesült Államokban, Beszélő. 2004. 02.

³²⁰ Ronald Rotunda a U.S.v.Storer Broadcasting Co.(351 U.S.192 (1956) ügyben a bíróság egy generációt 20 évnek vett. In. Pap András László Faj és jog az Egyesült Államokban, Beszélő, 2004. 02.

³²¹ 2005. évi CXIV. törvény

helyzetén, de ennek a szabályozásnak az újragondolása főleg az uniós csatlakozás óta egyre időszerűbb lenne. Elgondolkodtató az is, hogy mi alapján tesz különbséget a törvény olyan nem magyar nemzetiségű, de magyar állampolgárságú személyek között, akik az utóbbi 10 évben szereztek állampolgárságot. Hiszen egy görög nemzetiségű magyar állampolgár az állampolgárság megszerzésével automatikusan kisebbségi jogok alanya is lehet hazánkban. Míg a francia nemzetiségűként magyar állampolgárságot szerzett személy kizárt a kisebbségi jogok alól. (Bár a francia nemzetiségűek a 100 éves jelenlétet biztosan tudnák bizonyítani.³²²)

Az állampolgárság kérdése más dimenzióban is felmerült: a kisebbségi biztos az egyik országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére vizsgálta, hogy bekerültek-e a kisebbségi önkormányzatokba olyan személyek, akik bizonyítottan nem tartoznak az adott kisebbséghez. A kisebbségi ombudsman nem vizsgálódhatott³²³ az ügyben, hiszen az identitásválasztás szabadsága ez nem engedi meg, de mégis érdekes tényekre bukkant.

A biztos megkereste a belügyminisztert, a kritizált személyek magyar állampolgárságával kapcsolatban: „A belügyminiszter válaszában kifejtette, hogy az adott kisebbség képviselőiben mandátumhoz jutott 171 képviselő közül az állampolgársági törvény hatályba lépése óta eltelt időszakban öt személy szerzett magyar állampolgárságot, közülük ketten **magyar nemzetiségükre való hivatkozással**, (kiemelés tőlem) kedvezményes módon.”³²⁴

Kérdőjeleket vethet fel, a 100 év számításának kezdetén túl az is, hogy a jogfolytonosság vizsgálata kinek a hatáskörébe tartozik (tartozik-e egyáltalán valaki vizsgálni ezt a kérdést), hiszen az egyes kisebbségek eltérő időpontokban, más-más csoportokban jelentek meg hazánkban.³²⁵ A törvény logikája szerint, lehet, hogy csakis a kisebbségek képviselőinek első magyarországi megjelenését kell vizsgálni. A megfogalmazás azt is lehetővé teszi, hogy nemcsak a Kárpát-medencében lakó őslakos nemzetiségek, hanem

³²² Nem beszélve az olaszokról, akiknek nagyobb csoportja Beatrix királynéval érkezett és maradt is az országban.

³²⁴ 1999-es beszámoló, www.obh.hu

³²⁵ Érdemes megvizsgálni például a görög kisebbség összetételét. A mai görögök többsége valószínűség szerint az 1919-ben, 1920-ban menekültként hazánkba érkezők leszármazói és nem a középkorban itt élt görög kereskedőké. (akik, egyébként az 1741. évi XXIX. törvénycikk alapján nem is rendelkeztek magyar állampolgársággal, csak bizonyos szabad királyi városokban polgárjoggal)

Érdekes ebből a szempontból Kemény István megállapítása is: „1893 január 31-én, Magyarországon élő 280 ezer cigány harmada friss vagy olyan bevándorló, illetve bevándorló gyereke volt, aki 1850 után érkezett az országba. Ennek megfelelően 38 százalékuk volt magyar, 30 százalékuk cigány és 24 százalékuk román anyanyelvű, a többiek szlovák, szerb, német, rutén, horvát és egyéb anyanyelvűek.” In. Kemény István – Jankó Béla: A 2003. évi cigány felmérésről, Beszélő, 2003. 10. 07.

a történelmi változások folytán később betelepült csoportok is kisebbségi jogokat kapjanak (Ilyen, pl. a cigányság, akiknek hazánkban való jelentősebb megjelenése a 14.-15. századra tehető, vagy a görög kereskedők jelenléte a 13.-századtól).

A jogalkotók nem elégedtek meg az általános definícióval, hanem a záró rendelkezések között felsorolták, kit tekintenek a jogalkotók a törvény hatálya alá tartozó népcsoportnak: a bolgár, a cigány, a horvát, a görög, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nemzetiségek. (61§(1)) Ez a felsorolás nem igazán volt szerencsés, a jogalkotók szándéka „a kisebbségi jogok „kárpótlás” jelleggel történő osztogatása, volt „a történelem viharai által megkínzott „őshonos” kisebbségeknek.”³²⁶

A törvény azonban nem véglegesíti ezt a helyzetet, hiszen további kisebbségek is jelezhetik, hogy a törvény adta jogukkal élni kívánnak. Bár ezzel eleve diszkriminatív helyzetet teremtettek, hiszen a törvényben szereplő kisebbségek automatikusan, mindenféle vizsgálat nélkül kaptak külön jogokat, míg a később jelentkezőktől bizonyos feltételek meglétét, illetve ezek vizsgálatát követelik meg.³²⁷

Az első feltétel, hogy legalább 1000 magát, valamely kisebbséghez tartozónak valló magyar választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezés szabályai szerint, erre vonatkozó igényét az Országos Választási Bizottság Elnökénél benyújtsa.³²⁸ A népi kezdemény ebben az értelemben arra vonatkozik, hogy a Parlament módosítsa a kisebbségi törvényt, vagyis a kisebbségek tényleges felsorolásába az adott kisebbség is kerüljön be. A népi kezdeményezéssel egyidejűleg igazolni kell a kisebbség általános fogalmánál megkövetelt törvényes feltételek meglétét. A végső döntés az Országgyűlés kezében

³²⁶ Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Fundamentum, 2005. 3. sz. 65. o.

³²⁷ Érdekes, hogy a 13 kisebbség meghatározásakor a roma etnikai kisebbség minden vita nélkül bekerült a felsorolásba. Azóta sokan megkérdőjelezzik, hogy ez jó döntés volt-e, és sokszor vonnak párhuzamot a romungrók és a zsidók státusza között. A legnagyobb hasonlóság abban van, hogy mind két csoport közül magukat, sokan eleve magyar nemzetiségűnek vallják, és az asszimiláció hatására nem is kívánnak kisebbségi jogok jogosultjai lenni. (Romák esetében ez az ú.n. „kifehérítés” politikáját jelenti, vagyis ha lehet, pozitív diszkriminációs segítséggel, de magyar állampolgárként szeretnének az országban élni, külön jogok nélkül.)

³²⁸ A zsidóságon belül többféle elképzelés élt, hogy szükség van –e, ilyen népi kezdeményezésre. Jelenleg a zsidóságnak nincs ilyen nemzeti kisebbségi státusza. 2005 végén, a zsidóságon belül is komoly vitákat szítva megérkezett az erre vonatkozó kérvény. Az etnikai kisebbség elismerése ellen tiltakozók azzal érvelnek, hogy a zsidóság vallási kisebbségként való elismerése elegendő, hogy az antiszemita atrocitások elleni fellépjenek. Egyáltalán nincs szükség arra, hogy a korábbi szörnyű tapasztalatok után, e személyek magyarságát valakik is megkérdőjelezzék a zsidó etnikai kisebbséghez tartozás alapján. A zsidóság etnikai kisebbségként való elismerését követelik pedig arra hivatkoznak, hogy a zsidó identitás meghatározását nem lehet kizárólag a valláson keresztül értelmezni. 2006 novemberére kiderült, a kérdésben való megosztottság akkora, hogy a szükséges 1000 aláírást a megadott határidőn belül nem sikerült összegyűjteni.

van, de az Országos Választási Bizottságnak a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íveinek hitelesítésekor az MTA állásfoglalására tekintettel kell lennie.³²⁹

Ez történt a magukat hunoknak valló személyek esetében is, ahol az MTA szakértői véleményében kifejtette: "A hunok továbbélése igazolhatatlan, az 500-1000 évvel későbbi források „hun” adatai alaptalanok „tudóskodó kitalálás” eredményei.”³³⁰

Az így ellenőrzött törvényi feltételek megléte (Érdekességgként mindenképpen meg lehet említeni, hiszen problémás lehet, hogy az eredeti törvénybe bekerült kisebbségek esetén ezt a vizsgálatot nem végezték el) még mindig nem jelent egyfajta automatizmust a kisebbségként való elismerés terén, hiszen elképzelhető, hogy a Parlamentben a törvény módosítása nem kapja meg a szükséges (2/3-os) szavazatot. „Így reális veszély a kisebbségek számának befagyasztása, adott esetben diszkriminatív szelekciója.”³³¹

Az alapvető rendelkezésekben vázlatosan megtalálhatjuk azokat az alapvető emberi jogokat, amelyek a kisebbségekhez kapcsolhatók. A **nemzeti etnikai önazonosságához való jogot** mind egyéni illetve közösségi jogként is elismeri. A **szülőföldhöz kapcsolódó jogok** is hasonló elismerésben részesülnek. Ez a jog kétirányú lehet: jelentheti azt, hogy mindenkinek joga van a szülőföldjén való élethez, másrészt biztosítja a kötődés szabadságát az óhazához, annak kultúrájához, hagyományaihoz. Hátrányos megkülönböztetés tilalmának biztosítására az **egyenlő bánásmód követelményét** írja elő. A törvény a saját állami hatalomgyakorlásnak is korlátokat szab, melyben tiltja az erőszakos asszimilációt, a kisebbségi lét miatti üldözést, a kirekesztést, az erőszakos ki és áttelepítéseket. Ezek után külön csoportba osztva találjuk a kisebbségi jogok konkrét felsorolását aszerint, hogy az egyénhez vagy a közösséghez tapad a gyakorlásuk.

Az **egyéni kisebbségi jogok** közül talán a legfontosabb a **nemzeti és etnikai önazonosságához való jog**, melyen keresztül az egyén kinyilváníthatja, hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez tartozónak vallja magát. (7§ 1). „A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy a kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával anonim módon (névtelenül) megvallhassa” (8.§)

A **szabad identitásválasztás** garanciája mindenképpen azt jelenti, hogy az állam nem az egyén személyes szabadságának tiszteletben tartásával meghagyja azt a jogot, hogy

³²⁹ „Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárás során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.” Kisebbségi Törvény 61§ (2)

³³⁰ Majtényi B.- Papp A.: Sokasodó kisebbségek? Élet és Irodalom 2006. 7. sz. 5. o.

³³¹ I.m. Majtényi B.-Papp A. : Sokasodó kisebbségek? Élet és Irodalom 2006. 7. sz. 6. o.

valaki saját magát valamely kisebbség tagjának tartsa. Az állam részéről ez lényegében tartózkodást jelent attól, hogy klasszifikáció alapján meghatározza, hogy az egyes kisebbségi csoportokba ki tartozhat bele. Probléma akkor keletkezhet, ha ez az identitásválasztás szabadsága a kisebbségi önkormányzatok választásakor kilép az egyén magánszférájából átlépve a közjog szférájába.³³² A kisebbségi önkormányzatok ugyanis nem civilszervezetként, hanem az állami támogatások rendszerével közjogiasított formában működnek, a kisebbségi közügyek érdekében.(6/A§1.) A kisebbségi törvény módosításával kapcsolatos találkozókön sokszor vetődött fel az a probléma, hogy miként lehetne a kisebbségeknek a létszámát valamennyire pontosítani, körvonalazni. Ez a probléma leginkább a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával jelenik meg, melyet sokszor az „etnobiznisz”³³³ kifejezéssel illetnek.

A korábbi választásokon minden, választójoggal rendelkező magyar állampolgár leadhatta a voksát anélkül, hogy valamilyen konkrét kötődést ki kellene mutatnia az adott kisebbséghez.³³⁴ Sokak véleménye volt, hogy a kisebbségi jog alanyait pontosítani kellene, hogy ne lehessen ezekkel a jogokkal visszaélni. Ebben a kérdésben komoly vita volt, hiszen a szabad identitás választás anonimitásának sérelmét látták bármiféle szabályozásban, illetve a történelmi események keserű tapasztalatai is ellenállást válthattak ki. De abban megegyeztek: valahogy meg kell határozni az adott kisebbséghez tartozók körét. A megoldást a **kisebbségi választói névjegyzék** fogalmának bevezetése jelentette, melyet mindig az adott kisebbségi közösség és nem az állam, a helyi közigazgatás állíthat össze. (Szlovéniában ez már egy jól működő rendszer.) Ezt a névjegyzéket csak választási célokra lehet felhasználni és a választói névjegyzéket minden kisebbségi választás eredményének jogerőssé válása után meg kell semmisíteni, és a következő vá-

³³³ A 2002-es kisebbségi önkormányzatok választásakor a szlovák önkormányzat kijelentette, hogy a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa községekben annak ellenére lesznek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák kisebbségről, és a népszámlálás adatai sem támasztják ezt alá. in Nemzeti agggodalmak, Népszabadság, 2002. október 17.

Kosztolányi Dénes fideszes képviselő - aki magát nem vallja cigánynak – társaival, állítása szerint csak azért kezdeményezte cigány kisebbségi önkormányzat létrehozását, hogy a cigányok helyzetét javítsa. Népszabadság, 2002.augusztus 29.

³³⁴ Ez olyan visszasságokhoz vezetett, hogy a kisebbségi önkormányzatba, olyan személyek is bekerültek, akik nem is vallották magukat az adott kisebbséghez tartozóknak. Erre volt példa Jászladány, ahol az alapítványi iskola körül kialakult helyzetben a helyi cigány kisebbségi önkormányzatot úgy „iktatták ki”, hogy a polgármester emberei beválasztatták magukat a testületbe. Ez csak úgy fordulhatott elő, hogy a magyar nemzetiségű lakosság szavazatival megválasztotta őket: Dankó Istvánné dr Makai Gabriella a polgármester felesége, Nagy Gellértné az alapítványi iskola kuratóriumának elnökhelyettese, Balogh János a polgármesteri hivatal építésügyi előadója így került be a kisebbségi önkormányzatba. Bővebben: Népszabadság, 2002. október 3.

lasztásokra újat kellene készíteni. Ez a jegyzék nem nyilvános, de lehetőség van abba betekinteni, erről a tényről nyilvántartást kell vezetni.

A kisebbségi önkormányzati választásokon csak az a kisebbségi választópolgár rendelkezik aktív, illetve passzív választójoggal, aki valamely törvény által elismert kisebbséghez tartozik, s ezt vállalja és kinyilvánítja. Ezekről a személyekről készül a választói névjegyzék. Igaz, hogy ez ütközhet az anonimitással, de a törvénymódosítás a 7.§. (2) szerint a jogszabály a kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.

A 2005-ös törvénymódosítással nálunk is bevezették a választói névjegyzék kategóriáját.

A rendszer a 2006-os önkormányzati választásokon vizsgázott, igen vegyes kritikát kiváltva. Sajnos a kisebbségi választói névjegyzék nem nagyon váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A kisebbségekhez tartozó személyeknek csak a töredéke jelezte szándékát, hogy magát ebbe a névjegyzékbe felvetesse. A választásokon így szavazati jogot szerzett személyek száma egyáltalán nem a kisebbségek tényleges számbeli arányát tükrözte. A valós okokat még keresik, elemzik, de problémát jelenthetett az „összeírástól” való félelem, az információ hiány, a szavazásnál pedig az, hogy a kisebbségi választásokat az önkormányzati választásoktól elkülönített helyszínen³³⁵ tartották. A kisebbségi választói névjegyzék bevezetése egyértelműen az etnokorrupció elleni fellépést célozta, de sajnos még mindig maradtak megoldatlan kérdések. A kisebbségi választói névjegyzéket a helyi választási iroda vezeti, igazából a kisebbséghez tartozás ténye nem vizsgálható, az csakis önbevalláson alapul. Egy korlátozó tényező van a törvény szerint: egy személy csakis egy névjegyzékbe vetetheti fel magát. Bár a kisebbségi törvény rögtön hozzá teszi, hogy „kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését.”(7§(3)) A névjegyzékbe való felvételkor nyilatkozni kell arról, hogy ismeri-e jelölt a kisebbségi közösség anyanyelvét³³⁶, kultúráját, hagyományait, illetve, hogy volt-e korábban már más kisebbségi önkormányzat tagja. Igazából a feltett kérdésre adott bármilyen válasz elfogadható, hiszen nincs szankcionálva, hogy ha korábban volt más kisebbségi önkormányzat tagja, akkor az új kisebbség esetében nem lehet passzív választó joga. Nem is lehet ilyen szankció,

³³⁵ A külön szavazó körzetek kijelölésével a törvény szerint az volt a cél, hogy az identitás megvallása titokban történhessen. Bár itt is felmerülhet a túlszabályozás, hiszen bárki megfigyelhette, hogy a kisebbségi szavazókörben ki tartózkodik, oda ki lép be.

³³⁶ Az is elképzelhető, hogy a jelölt nem beszéli az adott kisebbség nyelvét sem. Ez csakis „önbevalláson” alapul, arról a választási iroda nem is győződhet meg.

hiszen az állam az identitásválasztás szabadságát többször hangsúlyozza, a kettős vagy többes kötődés mellett.³³⁷

Az egyén további joga a **politikai és kulturális esélyegyenlőséghez való jog**, melyet az államnak hatékony intézkedésekkel kell elősegíteni. A politikai esélyegyenlőség egyik feltétele, hogy a kisebbséghez tartozók a közéletben ugyanolyan jogokkal vehessenek részt, mint a többi magyar állampolgár. Ezen belül a többi állampolgárhoz hasonlóan, érdekeik kifejezése céljából egyesületet, pártot, egyéb társadalmi szervezetet hozhatnak létre. A kulturális esélyegyenlőség révén „a kisebbséghez tartozó személynek joga van:

- a. anyanyelvének, kultúrájának, történelmének, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához,
- b. részt venni az anyanyelvi oktatásban, művelődésben,

Az ezzel kapcsolatos **művelődési és oktatási, öngazgatási jogot** a törvény VI. fejezete szabályozza részletesebben, újra felsorolja azt a 13 kisebbséget, melyek nyelvét „közösség összetartó tényezőként” ismer el. A roma/cigány kisebbség esetében a romani és a beás nyelvet külön említi, ezzel mindkettő használatát elismeri. Az anyanyelv megtartása leginkább az oktatáson keresztül biztosított. Ennek a többletköltségét az állam, illetve a helyi önkormányzat viseli. Az anyanyelvű oktatásban és művelődésben való részvétellel kapcsolatos jogot szintén egyéni kisebbségi jogként definiálja a törvény 13.§ c.) pontja.

Az oktatás lehet **anyanyelvű** vagy **anyanyelvi** (itt a kisebbség nyelvén és a magyar nyelven történik az oktatás.) Az anyanyelvű oktatás a helyi lehetőségek, és igények szerint, már a kisebbségi óvodában megkezdődhet, és kisebbségi iskolai osztályban, vagy csoportban folytatódhat. A történelmi hagyományokra tekintettel³³⁸ „a cigány kisebbségi oktatás folyhat kizárólag magyar nyelven, de a szülők igényei alapján az oktatási intézmény biztosítja a cigány nyelv (romani, illetve beás) oktatását is”. Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy a roma/cigány közösségekben komoly vita alakult ki a roma nemzeti iskolák kérdésében. Vannak, akik (Horváth Aladár) mellette érvelnek, mert ebben látják a roma identitás, kultúra fennmaradásának lehetőségét. Mások (pl. Zsigó Jenő), pont ellene szólnak, félnek attól, hogy ezzel felerősítenék a társadalomban amúgy is létező

³³⁷ Mivel a kisebbségi választói névjegyzéket megsemmisítik a választások jogerős befejeztével, ezért az sem kizárt, hogy egy személy a következő választáson más kisebbség választói névjegyzékébe jelentkezzen be.

³³⁸ A magyar cigányok (romungro) csak magyarul beszélnek.

szegregációs folyamatokat. (Igazából, ezt csak úgy lehet kivédeni, ha a roma nemzeti-ségi iskola nagyon magas színvonalon, korszerű tapasztalatok alapján végzi a munkáját. Erre azonban nagyon kevés kivételtől eltekintve (Gandhi Gimnázium Pécs) sem anyagi keret, sem megfelelő szakember gárda nem áll a rendelkezésre.)

Kisebbségi osztály vagy tanulócsoport indítása akkor kötelező, ha minimum **8** azonos kisebbséghez tartozó gyermek törvényes képviselője ezt kéri. Ezekben az osztályokban, csoportokban folyó munkát a közoktatásról és felsőoktatásról szóló törvény szabályozza, de tekintettel kell lenni a kisebbségek kulturális autonómiájának megfelelő értékekre is. Ennek megfelelően kötelezővé teszik a „kisebbségi ismeret, a kisebbség és anyaország történelmének tanítását, kulturális hagyományainak, értékeinek, megismerését.”(45.§(3)) Ezzel megakadályozhatják az asszimilációs folyamatokat, illetve erősítetik a kisebbség önazonosságának megtartását. A kisebbségi oktatási intézményeknek tekintettel kell lenniük arra, hogy Magyarországon találhatóak, így az érintett kisebbséghez nem tartozók felé is nyitottnak kell lenniük, de csak abban az esetben, hogyha szabad férőhelyük van. A magyar nyelv oktatását a kisebbségi oktatási intézményben is biztosítani kell az elsajátításhoz szükséges óraszámban és színvonalon.

A kisebbségi lét egyik kritériuma, a törvény kisebbségi definíciójából adódóan, a **saját nyelv használata**, így a nyelvhasználattal kapcsolatos kisebbségi szabályozás külön fejezetben kapott helyet. (VII. fejezet) ³³⁹ Az 51.§ (1) bekezdése a legszélesebb körben adja meg a nyelvhasználat érvényességét: „A Magyar Köztársaságban anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja.” A törvény a kisebbségi nyelvhasználatnak csak a kereteit, elveit adja meg, tartalommal más törvények töltik ki.(pl. Közoktatásról szóló törvény, Média törvény) A nyelvhasználat alatt a magánszférában közegében a kisebbségi nyelv használatát természetesnek veszik, ezért a közéletben megengedett nyelvhasználat kereteit részletezi a törvény. Ezen a ponton a törvényi szabályozás nagyon modernnek tekinthető, hiszen szinte minden területen megengedi a kisebbségi nyelvek használatát. A közéletben való kisebbségi anyanyelv használat mellett, részletezi a magánélet legfontosabb területeit is, ahol a kisebbségi nyelvhasználat megengedett. A magánélet legfontosabb államilag is elismert eseményein a kisebbség-

³³⁹ „A nyelvi kritérium szükségességét azzal lehet alátámasztani, hogy ennek révén lehet a nemzetet meghatározó identitáselemeket kevésbé magukon hordozó társadalmi csoportokat a legkönnyebben kizárni. Ahol nincs saját nyelv, ott nem biztos, hogy szükség van a kisebbségi önkormányzat által kínált kulturális autonómiára, ott elegendők lehetnek a civil szféra nyújtotta keretek, például egy hagyományörző kör.”
I.m. Majtényi B.- Papp A. Sokasodó kisebbségek? Élet és Irodalom 2006. 7. sz. 6. o.

hez tartozó személy saját anyanyelvét használhatja. Így például a 2002. XLV törvény szerint „a házasulók kérésére – amennyiben a házasságot megkötő anyakönyvezető a tanúk és mindkét házasulandó érti és beszéli az adott, Magyarországon honos nemzeti és etnikai kisebbség nyelvét – a házasság az adott közösség nyelvén is megköthető.” A törvény 11.§ szerint „a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a családra vonatkozó kisebbségi hagyományok tiszteletben tartására, családi kapcsolataik ápolására, családi ünnepeik anyanyelven való megtartására, és az ezekhez tartozó egyházi szertartások anyanyelven való lebonyolítására, igénylésére.”

A 12.§ a névhasználathoz való egyéni kisebbségi jogot azzal egészíti ki, hogy a megválasztott utónevet a kisebbség a saját anyanyelvén is anyakönyveztetheti, de a nem latin írásmóddal történő bejegyzés esetén, kötelező a fonetikus, latin betűs írásmód egyidejű alkalmazása is. Sokak szerint ezen a ponton a törvény szintén kiegészítésre szorulna. Magát a névhasználatot egy belügyminisztériumi rendelet szabályozza. A kisebbségi törvény módosítása körüli tárgyalások megállapították, hogy ezen a területen igen sok visszasság alakult ki. Ezért azt javasolták, hogy a választható kisebbségi utónevek jegyzékét mindig az adott kisebbség országos önkormányzata állíthassa össze, hogy ezzel egy egységes szabályozást tudjon teremteni. Az anyakönyvezés és egyéb okmányok kiállítása, kérésre, szintén történhet az adott kisebbség nyelvén és magyar nyelven. Az okmányokban szereplő adatok és egyéb személyes adatok, ugyanolyan védelemben részesülnek, mint a magyar állampolgár adatai.

A kisebbségi törvény külön nem említi az egyéni jogoknál a kisebbségi nyelven való információjutáshoz való jogot, a tömegtájékoztatáshoz való jogot. Ezekről csak a közösségi jogoknál tesz említést, de nyilvánvaló, hogy ezek a jogok egyéni jogként is felfoghatók.

Az 1996 évi I. törvény, mely a rádiózásról és televíziózásról szól, - már az említett Nyelvi karta hatására - igen sok rendelkezést tartalmaz a kisebbségi műsorokról. A közszolgálati műsoroknál az egyik feltétel, a nemzeti és etnikai kisebbség nyelvén szóló műsorok sugárzása lesz.

A kisebbségi közösségi jogok

A magyar törvény igen szélesen értelmezi a kollektív jogokat, és lényegében az egyéni jogokat újra, a közösségi jognál is felsorolja. Itt is megtalálható a jog az önazonosság megőrzésére, ápolására, jog a történelmi hagyományok ápolására, tárgyi és szellemi

kultúrák megőrzésére, jog a kisebbségi televízió és rádióműsorokra, jog különféle önszerveződésre. További joguk még a nemzetközi kapcsolatok kiépítése és fenntartása.

A 20.§.(1) bekezdése szerint a kisebbségeknek joguk van **az országgyűlési képviselőre**. Sajnos, az erre vonatkozó konkrét szabályozás még a mai napig nem született meg. A magyarországi kisebbségek földrajzi megoszlása, létszáma nem biztosít arra lehetőséget, hogy mindenféle külön szabályozás nélkül, önálló, kisebbségi jogokat képviselő jelöltet juttassanak be a Parlamentbe. Erre csak a romáknak/cigányoknak lennének meg a feltételei, a számarányukat tekintve.³⁴⁰ Ha van is kisebbségét nyíltan megvalló országgyűlési képviselő, ő az általános szabályok alapján lett megválasztva, például Farkas Flórián (Fidesz színekben), illetve Teleki László (MSZP tagjaként).

A kisebbségeknek joguk van ezen felül, egy, az országgyűlés által megválasztott állampolgári jogokat felügyelő **biztosra**, aki kifejezetten a kisebbségi jogok felett őrködik.

A 1990-ben a demokratikus folyamatok során az alkotmánymódosításakor egy addig teljesen új fogalom jelenik meg. Az Alkotmány 32/B §-a szerint: „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket vizsgálja, vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében egyedi intézkedést kezdeményezzen” A **kisebbségi ombudsman** intézményének ötlete a FÜEN³⁴¹ bolzanoi egyezmény- tervezetében jelenik meg, és először hazánkban vezetik be.

Kisebbségi önkormányzatok

A kollektív jogok leghatékonyabban a kisebbségi önkormányzatok keretein belül gyakorolhatók. Az önkormányzatiság elve komolyan kapcsolódik a jogállam fogalmához. Nálunk 1990-ben a tanácsrendszert felváltva, jelenik meg az önkormányzat kategóriája. Az **önkormányzatiság** lényege, hogy a helyi szinten felmerülő feladatokat, a helyi közügyeket ne a központban oldják meg, hanem ott, ahol az érintettek laknak, illetve a döntés meghozatalához a legtöbb információ áll rendelkezésre. Azért fontos a nemzeti etnikai kisebbségek közösségi jogaként elismerni a kisebbségi önkormányzat alapításához

³⁴⁰ A 2006-os választások előtt Kolompár Orbán létrehozta a Magyarországi Roma Pártot, mely országos listát is tudott állítani. A párt azonban csak a szavazatok 0,6%-át szerezte meg. A magyarországi 5%-os választási küszöb miatt, így esélyük sem volt, hogy etnikai alapon szerveződött pártként a parlamentbe bekerüljenek.

³⁴¹ Európai Nemzetiségek Szövetségi Uniója - Federal Union of European Nationalities

való jogot, mert az adott kisebbség létét befolyásoló kérdések csak egyes területeken merülnek fel. A kitűzött célok megvalósítása csakis a kisebbségek helyi szintjeitől várható el. (Ezeket a feladatokat központi szinten egyáltalán nem tudják ellátni, sőt lehet, hogy nincs is meg itt az akarat, hogy ne a többség érdekét tartsák szem előtt.).

Megkülönböztethetünk települési kisebbségi önkormányzatot, és területi, illetve országos önkormányzatot. A kisebbségi önkormányzatok jogi személyek.

A közösségi jog érvényesítésére hivatott önkormányzatok létrejöttének szabályait a 2005-ös törvénymódosítás lényegesen egyszerűbbé tette, és az addigi problémákat megpróbálta kiküszöbölni. A kisebbségi törvény módosításának fő célja az önkormányzati rendszer átláthatóbb átalakítását szolgálta volna. Itt is az volt a feladat, hogy az „etnobiznisz” lehetőségét kiszűrjék, és a kisebbségi közösségi jogok tényleges eszközévé tegyék az önkormányzatokat. Sajnos, a 2006-os kisebbségi választások tapasztalatai szerint, ezt a célt nem érték el. További kérdések merültek fel az új gyakorlattal kapcsolatban is, mely mindenképpen szükségessé teszi további módosítások átgondolását.

A köztársasági elnök már a törvény kihirdetésekor alkotmányellenesnek ítélte meg az 2005. évi CXIV törvény 68. § (3) bekezdését, mely az Önkormányzati törvényt 21/A §-sal egészítette volna ki.³⁴² A köztársasági elnök indítványát az Alkotmánybíróság 2005. szeptember 27-én kelt 593/A/2006. AB határozatában bírálta el és a konkrét rendelkezést alkotmányellenesnek nyilvánította. A problémát az okozta, hogy a kisebbségi önkormányzat megalakítása mellett a települési önkormányzat tagjává is válhatott volna a kisebbségi önkormányzati választáson legtöbb szavazatot elért jelölt, amennyiben a te-

³⁴² 21/A. § (1) A 10 000 vagy annál kevesebb lakosú településen a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja az (5) bekezdés szerint tett nyilatkozatával a képviselő-testület tagjává válik, ha a települési kisebbségi önkormányzat választásán legalább annyi választópolgár szavazott érvényesen, mint amennyi a települési önkormányzati általános választáson a kislistán mandátumhoz jutott jelöltekre leadott szavazatok átlagának

- a) a) a 600 vagy annál kevesebb lakosú településen a fele,
- b) b) az 5 000 vagy ennél kevesebb lakosú településen az egyharmada,
- c) az 5 000-nél több lakosú településen az egynegyede.

(2) A 10 000-nél több lakosú településen a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja az (5) bekezdés szerint tett nyilatkozatával a képviselő-testület tagjává válik, ha a települési kisebbségi önkormányzat választásán legalább annyi választópolgár szavazott érvényesen, mint a települési önkormányzati általános választáson az egyéni választókerületekben megválasztott önkormányzati képviselőkre leadott érvényes szavazatok

- a) a) átlagának a kétszerese a 25 000 vagy annál kevesebb lakosú településen,
- b) b) átlaga az 50 000 vagy annál kevesebb lakosú településen,
- c) c) átlagának a fele a 100 000 vagy annál kevesebb lakosú településen,
- d) d) átlagának az egyharmada a 100 000-nél több lakosú településen.

(3) Az (1), illetőleg a (2) bekezdés szerint a képviselő-testület tagjává vált képviselő a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő, és esküt tesz a képviselő-testület előtt. E képviselőt csak egyik – választása szerinti – minőségben illeti meg tiszteletdíj.”

települési önkormányzati választáson mandátumot szerzett jelöltek által elért szavazatszám meghatározott - a lakosságszámhoz igazodóan és differenciáltan kialakított - arányát eléri. Mivel az új szabályozás szerint a kisebbségi és a települési önkormányzati választások nem azonos szabályokkal, eltérő alanyi körrel, nem azonos helyszínen zajlottak, a régi szabályokat nem lehetett fenntartani. A törvény módosításakor azonban a „szerzett jogok” megtartása érdekében mindenképpen biztosítani kívánták a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátum szerzését a települési önkormányzatban.³⁴³

Az AB azonban alkotmányellenesnek ítélte a módosítást, mert így a kisebbségi választópolgárok esetében nem érvényesül az *"egy ember, egy szavazat"* elve, a nemzetiségieknek ugyanis lehetne egy második szavazatuk is, amivel bejutathattak volna képviselőt a helyi önkormányzatba.

A korábbi rendszerben, mivel nem volt külön kisebbségi választói névjegyzék, az önkormányzati választásokon választójoggal rendelkezők is szavazhattak. A magyar állampolgárság megkövetelésével azonban ebből a körből automatikusan kikerültek a lakhellyel rendelkező uniós tagállamok állampolgárai³⁴⁴, illetve a bevándoroltak, és letelepedettek.

Egy adott településen csak akkor hozható létre **települési kisebbségi önkormányzat**, ha az adott településen a kisebbségi választói névjegyzékben minimum 30 fő szerepel, s a jelöltek száma legalább 5 fő. Itt a „szerzett jogok” megtartása indokolta, hogy ilyen alacsony létszámot határozzanak meg. A választásokon a kislistás szabályokat alkalmazzák, vagyis mindenki 5 jelöltre szavazhat, képviselő az lesz aki a legtöbb szavazatot kapta. Olyan helyzet is adódhat, hogy valaki 1 szavazattal is képviselővé válik, mivel a választásokon nincsen érvényességi határ. Ez azt jelenti, hogy a minimum megkövetelt 30 főnek a választói névjegyzékben kell szerepelni-e, de nem feltétel, hogy a választáson meg is jelenjen. Ezt támasztja alá a 10§(3) is: „Az a jelölt, aki egyetlen szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő” (Az általános jogelvek, és az önkormány-

³⁴³ A 2002. évi választások során a megszerzett 1327 kisebbségi mandátumból 541 fő élt a kedvezmény lehetőségével. Közülük 378 cigány, 76 német, 31 szlovák, 20 horvát képviselő szerzett kedvezményes mandátumot a települési önkormányzatokban. A törvénymódosítás célja volt, hogy ez a jogintézmény - különösen a roma közösségek igényének megfelelően - az új választójogi rendszerben is fennmaradjon. A kisebbségi jog alanyainak köre kizárólagosan csak a magyar állampolgárookra terjedt ki. Ennek egyik választójogi következményeként - az eltérő alanyi kör miatt - a települési önkormányzati választásokon meg kellett szüntetni a kisebbségi jelöltté válás lehetőségét, s helyette ez az új módszer került kidolgozásra.

³⁴⁴ Biztos, hogy velük kapcsolatban - már a Római Szerződés által is tilalmazott - állampolgársági különbségtételre lehet hivatkozni, hiszen csakis állampolgársági alapon tesznek köztük különbséget a kisebbségi jogok gyakorlása tekintetében.

zatisággal kapcsolatos közösségi kisebbségi jog szellemében teljesen felesleges és abszurd ennek a bekezdésnek a tartalma!)

Területi kisebbségi önkormányzat felállítása 1 megyében, illetve fővárosban akkor történhet, ha, minimum 10 települési/ fővárosi kisebbségi önkormányzat működik az adott megyében/ fővárosban. Ezeknek a kisebbségi önkormányzatoknak a megválasztása közvetett módon, a települési kisebbségi önkormányzatok tagjain (elektorokon)³⁴⁵ keresztül történik. A területi kisebbségi önkormányzatoknak 9 tagja van.

Országos kisebbségi önkormányzat akkor hozható létre, ha országosan legalább 4 települési kisebbségi önkormányzat működik. A választás itt is közvetett módon történik, a létszám attól függ, hogy hány települési önkormányzat került megválasztásra. Tagjai száma legalább 15 fő, maximum 53 fő.

A magyar törvény kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályai kulturális autonómiára vonatkoznak. A romák/cigányok esetében mindenképpen fontos megvizsgálni, hogy az amúgy is speciális helyzetben lévő etnikai kisebbség tud-e élni hatékonyan a törvény adta lehetőségekkel. Az esetünkben a kisebbségi önkormányzatok teljes mértékben nem váltották be a törvény alkotói által meghatározott célokat. Ilyen értelemben a képviseleti rendszer nem tudja igazán ellátni a feladatát. A képviseltek közül sokan nincsenek tisztában milyen konkrét feladatokat kéne ellátni az önkormányzatoknak. További probléma, hogy amíg a romáknak/cigányok ilyen komoly megélhetési gondjaik vannak, addig nem biztos, hogy a kulturális identitásőrzéssel kívánnak foglalkozni. Ezzel hozható kapcsolatba a további érzékeny probléma is: az egyre inkább aszimilálódó cigányság esetében, - akik magyar állampolgárként küzdenek a mindennapi megélhetésért – kell-e, lehet-e a roma/cigány kultúra őrzéséről gondoskodni?

„Arra viszont mindenképpen jó ez a képviseleti forma, hogy vidéken, kis településeken legalább legyen valamilyen kényszerítő erő a helyi politikusok számára, hogy szóba álljanak a cigányok képviselővel is. A kedvezményes mandátumok megszűnésével csökken ez a kényszer. ...Mindezek alapján meggyőződésünk, hogy a romák esetében a kisebbségi önkormányzati rendszer rossz, nem tudja betölteni a törvényben előírt feladatait, mivel a roma embereknek egészen más sürgető szükségleteik vannak. Megszűn-

³⁴⁵ Az elektori intézmény mindenképpen könnyebbé teszi az önkormányzatok megválasztását, de ez megkérdőjelezi a törvény 22.§-ban megfogalmazottakat, mely szerint a kisebbségi önkormányzatok a választópolgárok közvetlen választása útján jönnek létre.

tetve azonban megszűnik a közösségek között jelenleg meglévő vékony kapocs is.”³⁴⁶ Hasonlóan érvel Kerényi György is „A különbözőség jogán alapuló kisebbségi kulturális autonómia a romák számára a többi nemzetiségnél jóval kevesebb lehetőséget jelent: a pozitív diszkrimináció nem több felkínálásánál. Továbbra sincsenek intézményeik, az állam nem, vagy alig teszi lehetővé a tankönyv kiadást és a tanárképzést. A külső, anyországi támogatás nélkül létező roma kultúra és a beszélt köznyelviség diglossziás állapotban lévő nyelv(ek) számára ez végzetes lehet, ápolásukra, fejlesztésükre sem intézményük, sem pénzük, sem anyanyelvi tanáraik, sem tankönyveik nincsenek: nyelvi jogaik sérülnek tehát. A romáknak a kisebbségi törvény biztosította nyelvi kulturális jogokkal nincs módjuk élni nyelvi Identitásuk fennmaradása nem biztosított.”³⁴⁷

Az önkormányzatiság legfontosabb elveit azonban, csak úgy tudják betölteni ezek a szervezetek, ha a feladatok ellátásához meghatározott **vagyonnal** is rendelkeznek. Vagyon nélkül, konkrét döntési jogosultságuk nem lehet, hiszen semmilyen feladatot, kitűzött célt nem tudnának megvalósítani. A kisebbségi törvény hatályba léptetésével ezt a kérdést rögtön rendezni kívánták. Az állam kötelezettségévé teszik a kisebbségi jogok érvényesítését elősegítő pénzügyi fedezet biztosítását, mely a költségvetésből nyújtott támogatásokon keresztül történik. A törvény hatályba lépésével az országos kisebbségi önkormányzatok azonnal, egyszeri vagyoni juttatásban részesültek.³⁴⁸

További konkrét kötelezettségvállalás volt a kormány részéről, hogy a törvény hatályba lépését követő két költségvetési évben 500-500 millió Ft összegű, úgynevezett kisebbségi kompenzációs keretet különített el. Ezt a keretet arra kellett fordítani, hogy kompenzálni tudják a települési önkormányzatok igazolt kiadásait, melyek a helyi kisebbségi önkormányzatok elhelyezésével kapcsolatban merültek fel. Erre azért van szükség, mert a települési önkormányzat és a helyi kisebbségi önkormányzat között elég sok kapcsolódási pont van.

A képviselők mind a két önkormányzatban tagként működhettek, ezáltal a leghatékonyabban tudták az általuk képviselt kisebbségek érdekeit érvényesíteni. A települési önkormányzat által működtetett polgármesteri hivatal köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját elősegíteni.

³⁴⁶ Kállai Ernő: A cigányok és a kisebbségi önkormányzati rendszer
http://www.kisebbsegivalasztasok.mtaki.hu/adattar/tanulmanyok/kallai_erno_a_ciganyok

³⁴⁷ Kerényi György: Tudás, hatalom Beszélő, 2000. 01. 4. o.

³⁴⁸ A romák a 300 millió Ft összegű keretből 60 millió Ft-ot kaptak.

A kisebbségi önkormányzatok vagyonáról az 58.§-ban találhatunk részletezést. Így a kisebbségi önkormányzat működésének pénzügyi feltételeit általában az alábbi forrásokból biztosíthatja:

- a.) az állam költségvetési hozzájárulásból,
- b.) a helyi önkormányzat hozzájárulásból,
- c.) saját bevételeiből,
- d.) támogatásokból,
- e.) vagyonának hozadékából,
- f.) adományokból,
- g.) átvett pénzeszközökből.

Az önkormányzatiság alapelve szerint a kisebbségi önkormányzat a településen meglévő kisebbségek érdekeit érvényesíti, ennek keretében a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdésben **megkereséssel fordulhat** a hatáskörben és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez, melyben

- a.) tájékoztatást kérhet
- b.) javaslatot tehet
- c.) intézkedést kezdeményezhet
- d.) kifogással élhet egy-egy intézkedéssel szemben.

Az országos önkormányzat feladatai két nagy részre oszthatók, egyrészt ellátja az általa képviselt **kisebbség országos, területi** (regionális, megyei) **képviselését, védelmét** (erre a helyi kisebbségi önkormányzatoknak nem terjed ki a hatásköre), másrészt a kisebbség **kulturális autonómiájának megteremtésére, fenntartására** törekszik.

A kisebbségi törvény 62.§. (1) kapcsolatot teremt a mindenkori végrehajtó hatalom és a kisebbségek sajátos érdekei között, amely szerint: „a kormány a **Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal** útján segíti a kisebbségek jogainak és sajátos érdekeinek érvényesülését, szervezi ezek feltételeinek biztosítását.” Fontos az, hogy állami szinten is van egy olyan intézmény, amely lehetőséget teremt arra, hogy ne csak pusztába kiáltott szó maradjon a kisebbségi önkormányzatok igénye, hanem valamennyire a kormányzati körökbe is bekerüljön a kisebbségekkel kapcsolatos gondolkodás, illetve szabályozásra való igény. A 25/2001 (VII.10.) Kormányrendelet rendelkezik a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról. Ez egy országos hatáskörű, önálló államigazgatási szerv, amely központi költségvetési szervként működik. Ez azt jelenti, hogy önállóan gazdálkodik, teljes jogkörrel rendelkezik. A költségvetésben önálló címként szerepel. Ez a

szerv a kancellária miniszter irányítása alatt működik. A hivatal elnökét a kancellária miniszter javaslatára a miniszterelnök jelöli ki. A hivatal legfontosabb feladata, hogy a kisebbségi politikában **előkészítse** a kisebbséggel kapcsolatos legfontosabb döntéseket, illetve **összehangolja** az egyes területek kisebbséggel kapcsolatos tevékenységét. További fontos feladata, hogy **kapcsolatot tartson**, egyrészt a kisebbségek érdekképviselői és egyéb szakmai szervezetével, az Országgyűlés kisebbségi ügyekkel foglalkozó bizottságával, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosával. Ezen kívül, **kapcsolatot tart**, a kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, intézményekkel. A közvéleményt folyamatosan **tájékoztatja** a kisebbségek helyzetével kapcsolatos tényekről, információkról.

A kisebbségi önkormányzatok is fordulhatnak a Hivatalhoz, ha bizonyos kérdésekben információkra van szükségük, illetve a Hivatal igény szerint **szakmai segítséget is nyújthat** egyes kérdésekben.

3. 4. 3. Kisebbségvédelem az Európai Unión belül

A bemutatott uniós tagállamok példáján is látható, hogy több uniós tagállamban is vannak olyan intézkedések, melyek a nemzet többségét kitevő etnikai, vagy vallási csoporttól eltérő személyeket, illetve ezek csoportjait védik. Vannak, olyan országok is, ahol ilyen szabályozással egyáltalán nem találkozhatunk.

Vannak azonban olyan államok is, mely a nemzeti etnikai kisebbségek közül nem mindegyiket ismeri el, ill. az elismert kisebbségek nem azonos tartalommal rendelkeznek az egyes kisebbségi jogokkal. Komoly vita van abban is, hogy ezeket a jogokat egyéni vagy kollektív jogként kell értelmezni, illetve biztosítani. Az eltérő hozzáállás, a kérdésben való egyet nem értés azonban nem lehetett akadálya annak, hogy az akkori Európai Gazdasági Közösség szintjén ne tegyenek kísérletet közös kisebbségvédelmi szabályozás megalkotására, ne próbálják meg ezeket a szabályokat közösen, a nemzetközi szervezet keretében is megfogalmazni.

A kérdés napirendre tűzésében az **Európai Parlament** járt elől. Itt fontos elől járóban mindjárt megemlíteni, hogy a Parlament elsősorban politikai intézmény, kezdetben önálló jogalkotásra nem kapott felhatalmazást. Mára azonban a helyzet megváltozott, hiszen hosszas „harcok” után ma már komoly beleszólási jogot nyert a döntéshozatal menetébe. A képviselőit 1979 óta közvetlenül választják, így az Unió összes szerve

közül a Parlament legitimitása a legnagyobb. A közvetlenül választott képviselők lehetnek azok, akik az országok sokszínűségét a legteljesebben vissza tudják adni, a polgárok különféle igényeit, követeléseiket nemzetközi szinten meg tudják jeleníteni. A Parlament feladatából és összetételéből adódóan az a szerv, mely az Unión belül a legteljesebb politikai integráció híve. Talán érthető, hogy pont ez a szervezet lesz az a közeg, mely a kisebbségek kérdését először a napirendjére tűzi.

1981. október 16-án Gaetani Arfe olasz képviselő jelentést készített a kisebbségek helyzetéről. Ez alapján az Európai Parlament elkészítette a **Regionális Nyelvek és Kultúrák Közös Chartájának**, illetve **Európai Kisebbségek Jogai Chartájának tervezetét**. Az ekkor elfogadott állásfoglalásában a Parlament felszólította a tagállamok országos, regionális, helyi szerveit, hogy biztosítsák és segítsék elő a regionális nyelvek és kultúrák oktatását lehetőleg az óvodától az egyetemig.³⁴⁹ A Parlament felhívta továbbá a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a közösségi joganyagot és joggyakorlatot, a nyelvi kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében. A fenti határozat végrehajtásának elősegítésére hozták létre a **Kevéssé Használatos Nyelvek Európai Hivatalát** (European Bureau for Lesser Used Languages, röviden EBLUL), mely egy független non-profit szervezetként működik. Portugália és Görögország kivételével valamennyi ország képviselteti magát a szervezetben. Működését leginkább a Bizottság finanszírozza, az ugyanebben az évben létrehozott költségvetési tételből,³⁵⁰ mely a kisebbségi és regionális nyelvek támogatását tűzte ki célul.

1983. február 11.-én elfogadták az úgynevezett **Arfé-állásfoglalást**, mely abból a tényből indult ki, hogy a Közösségekben legalább harmincmillió állampolgár használ valamilyen regionális vagy kisebbségi nyelvet. Az állásfoglalás újból felkérte a Bizottságot, hogy tegyen gyakorlati lépéseket ezeknek a nyelveknek a használata és védelme érdekében.³⁵¹

Még ebben az évben megalakult Az Európai Parlament képviselőiből a **Kisebbségi nyelvek és Kultúrák Összekötő Csoportja**, mely a kisebbségi nyelvekkel és kultúrákkal kapcsolatban felmerülő kérdéseket vitatja meg.

1987-ben elfogadták az ún. **Kujpers-állásfoglalást** (Willy Kujpers flamand képviselő javaslatára), melyben sajnálkozását fejezte ki a Parlament, hogy a kisebbsé-

³⁴⁹ European Parliament Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities OJ 1981 no. C287., p. 106.

³⁵⁰ A B3-1006 költségvetési sor

³⁵¹ European Parliament Resolution on Measure in Favour of Linguistic and Cultural Minorities, OJ 1983. No.C 68 p. 160.

gek ügyében nem történt semmilyen előrelépés. Külön ajánlotta a regionális és kisebbségi nyelv szerinti vezetéknevek és helységnevek elismerését. Kiemelte, hogy intézkedések szükségesek a regionális és kisebbségi nyelvek használata érdekében a postai szolgáltatásokban, a termékmegnevezések és a fogyasztói tájékoztatás, valamint az utcanév táblák, és a közúti jelzőtáblák és egyéb közérdekű jelzések tekintetében.³⁵² Fel szólította a Bizottságot, hogy az EBLUL-nak biztosítsanak megfelelő pénzügyi forrásokat,³⁵³ és hivatalos konzultatív státust. Ezek után a Bizottság az EBLUL-al közösen létrehozta az úgynevezett **MERCATOR programot**³⁵⁴, mely elsősorban a kisebbségi nyelvhasználat kutatásának területét érinti. A négy tudományos kutatóintézetet összefoglaló MERCATOR hálózatot 1994-ig az EBLUL koordinálta, majd az Európai Bizottság.

Látható, hogy a Parlament a kisebbségekkel kapcsolatosan – talán óvatosságból – csak a kisebbségek nyelvének fontosságát hangsúlyozza, és nem próbálja meg a fogalmat definiálni, sem az egyéni és kollektív jogok kérdését felvetni. Vitathatatlan tény, hogy Európa sokszínűségéhez a nyelvi, azon keresztül a kulturális változatosság mindenképpen hozzátartozik. Ezért tettek javaslatot a Bizottságnak, hogy a költségvetésből egymillió ECU-t fordítsanak a kisebbségi nyelvek megóvására.

Ezt követően 1988-ban **Franz Ludvig Stauffenberg** gróf elkészítette és az Európai Parlament elé terjesztette a **Népcsoportjogi Charta az Európai Közösség Államaiban** című határozat tervezetét. A szöveg nagyon radikálisan fogalmazott. Megadta a kisebbség, népcsoport fogalmát, ezen felül, egyéni, illetve kollektív jogokat is biztosított a kisebbségeknek. A jogokon túl, a Közösségek tagállamainak, a kisebbségekkel kapcsolatos feladatokat is meghatározott. Eredetileg ezt a chartát a Maastrichti Szerződéshez kívánták volna illeszteni, ezáltal a szabályozás közösségi jelleget kaphatott volna. Ezzel a charta a tagállamokban közvetlenül hatályossá vált volna, vagyis a hazai jogra való tekintet nélkül alkalmazni kellett volna a tagállami jogalkalmazásban. A tervezet azonban már az Európai Parlament egyes frakcióinak erős ellenállásán megbukott, így a Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottságának elnöke ezt a tervezetet visszavonta. Az is biztos, hogy ha a Parlamenten tovább is jut ez a munka, az Unió további szerveinél még keményebb ellenállásba ütközött volna. Elég csak itt, a Nizzában kidolgozott Alap-

³⁵² European Parliament Resolution on the Languages and Cultures of the Regional and Ethnic in the European Community, OJ 1987 C 318. p. 160.

³⁵³ Felkérte a költségvetési szerveket, hogy 1988-ban legalább egymillió ECU-t biztosítsanak a kisebbségi és regionális nyelvek védelmére.

³⁵⁴ www.fa.knaw.nl/mercator (2004. nov. 16.)

jogi Charta sorsára gondolni, mely az Unió által elfogadott emberi jogok katalógusát tartalmazza, és még mindig nem bír közösségi jogerővel, a mostani helyzet szerint az Alkotmányos Szerződés hatályba lépésével kaphatja csak ezt meg.

Az 1992-ben hatályba lépő Maastrichti Szerződés a nemzetközi szervezet nevéből kihagyta a gazdasági jelzőt, utalva arra, hogy a kezdetben kitűzött gazdasági cél további célokkal bővült, a nemzetközi szervezet tevékenysége mélyült. Ennek érdekében létrehozták az uniós polgár fogalmát. A Parlament **1992. november 21.-én** határozatot fogadott el az **uniós polgárságról**, melynek kisebbségekkel kapcsolatos cikkelyei is vannak. Hangsúlyozták, hogy az ősidők óta valamely tagállam „felségterületén” megtalálható kisebbségi csoport önkormányzat létrehozására jogosult. Ezek az önkormányzatok biztosíthatnák, hogy ezek a nép- és nyelvcsoporthoz tartozók identitásukat kibontakoztathassák. Ezen felül, „az Unió és a tagállamok kötelezettséget vállalnak arra, hogy különleges garanciákat nyújtanak a polgárok egyenlő elbánásának biztosítására, és különleges intézkedéseket hoznak a kisebbségi nyelvek, a helyi és regionális önkormányzatok ...védelmére, és előmozdítására.”³⁵⁵

Az **1993. május 14-én Siegbert Alber** képviselő újabb tervezetet nyújtott be Népcsoportjogi Charta néven. Ez a tervezet „nemzeti szinten talán a legszakszerűbben kidolgozott és jogforrásokkal leginkább alátámasztott dokumentum”.³⁵⁶ Sajnos ez az új tervezet sem tudott túljutni az Európai Parlament szűrőjén, talán azért, mert a tervezet egy pontos fogalmat is megalkot. Az ún. Alber-tervezet az „ethnic group” (népcsoport) kifejezést használja, melynek fogalmát a következőképp határozza meg: „az Európai Közösség tagállamai mindazon állampolgárainak összessége, amely olyan közös etnikai, nyelvi, történelmi, kulturális és/vagy vallási jellemvonásokkal rendelkezik, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől: saját közös kulturális identitással bír, és azt meg is kívánja őrizni, több nemzedék óta hagyományosan az állam területén lakik, és az állam összlakosságán belül kisebbséget alkot.”

A nemzetközi gyakorlathoz képest változást jelentett, hogy egyrészt nem a nemzeti etnikai kisebbség kifejezést használja, másrészt a tartós helyben lakást és az állampolgárságot, mint feltétel megköveteli a népcsoporthoz tartozás elismeréséhez. Ez utóbbi két feltétel egyértelműen azzal magyarázható, hogy az „új kisebbségek”, a bevándorlók, a vendégmunkások megjelenésével felmerülő problémákat elkerülje. Több érveléssel is

³⁵⁵ Vogel: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Tükör 1996./ 1. sz. 36. o.

³⁵⁶ Vogel: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Tükör 1996/1. sz. 31. o.

alátámasztják, miért csak az állampolgárookra kívánják a védelmet kiterjeszteni. Egyrészt az ilyen újonnan betelepült sokszor eleve a beolvadás szándékával érkeznek az „új hazába”, másrészt, ha ezek a személyek is részesülnének ezekből a jogokból, akkor a beutazási és tartózkodási engedélyek kiadása, illetve a kiutasítás intézménye sok problémát vetne fel. Maga az uniós polgárság intézménye is, csak a tagállamok állampolgáira vonatkozik, hiszen az Unió által meghirdetett négy szabadság elve csakis ezekre a személyekre vonatkozathatók. Ennél a fogalomnál pedig a joggyakorlat többször is kifejtette, hogy nem közösségi jogi fogalom, mert a tagállamnak áll jogában, hogy meghatározza, kit tekint saját állampolgárának.

1994-ben Mark Killilea író képviselő jelentése alapján a Parlament újabb jelentést fogadott el az Unió területén élő nyelvi kisebbségekről. Látható, hogy a kisebbség fogalmának definiálása, egyéni, kollektív jogok kérdésének felvetése még a politikailag oly nyitott Parlamentben is komoly vitákat szül, s nem kaphatott teljes támogatottságot. Így visszatértek a kisebbségi nyelvek védelméhez. A határozat felhívja a tagállamokat, hogy ismerjék el ezeket a nyelveket és hozzájáruljanak a nyelvek megőrzéséhez, fejlesztéséhez szükséges feltételeket, illetve a tagállamok támogassák a nyelvek védelmére létrehozott EBLUL irodáit (lásd korábban). A Parlament fontosnak tartotta felhívni a tagállamok figyelmét arra, hogy a nyelvek hatékonyabb védelme érdekében csatlakozzanak az Európa Tanács keretében született Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához. Az Európa Tanácsnál már utaltam, hogy a fenti nemzetközi dokumentum kidolgozását pont az Európai Parlament két jelentése³⁵⁷ alapján kezdték el. A témám szempontjából mindenképpen meg kell említeni, hogy maga a Parlament hangsúlyozta: ajánlásai a területhez nem kötött nyelvekre is vonatkoznak. Ez azért lényeges, mert példaként éppen a romani nyelvre hivatkoznak, mely szintén a védelem tárgya kell, hogy legyen, bár nem összefüggő területeken, hanem az egész Unió területén beszélik.

A legutolsó ilyen jellegű dokumentumot 2003. szeptember 4-én fogadta el a Parlament. Ez az úgynevezett **Ebner Report**, amely a kisebbségek anyanyelvhasználatáról és nyelvi sokszínűségéről szól. A jelentésnek két fő pontja van, melyekben jogszabály előterjesztésére szólítja fel a Bizottságot:

- egy **Nyelvi Sokszínűség és Nyelvtanulás Európai Központja**³⁵⁸ elnevezésű intézmény felállítására

³⁵⁷ Arfe, Staufenberg jelentés

³⁵⁸ European Agency on Linguistics Diversity and Language Learning

- program létrehozására a nyelvtanulás és nyelvi sokszínűség megőrzése céljából

A jelentésben a kisebbségi vagy regionális nyelveket beszélő uniós állampolgárok nagy számára (a keleti bővítés mintegy negyvenmillió főt érinthet) utalnak. A dokumentum javasolja, hogy valamilyen formában az elismerést nyert kisebbségi nyelveket vegyék bele a felsőoktatásba, valamint az uniós oktatási programokba (például Socrates program). Javasolják a kisebbségi nyelvű tanárképzést, mint az oktatás egyik kulcsfontosságú kérdését, és a tanárcsere intézményének támogatását. Szorgalmazzák az uniós kiadványok kisebbségi nyelveken történő megjelentetését is. A jelentés felszólítja az Uniót, hogy gyakoroljon nagyobb nyomást a tagállamokra annak érdekében, hogy azok írják alá és ratifikálják az Európa Tanács kapcsolódó dokumentumait.

A 10 új tagállam csatlakozása a kisebbségek kérdésében is változást hozott. 2004-ig az Európai Parlamentben a kisebbségek védelmével a fentiekre is tekintettel csak a **kulturális bizottság** foglalkozott érintőlegesen a „kulturális és nyelvi sokszínűség védelme és támogatása ürügyén”. A 2004 szeptemberében felállt, kibővült Parlament egy néppárti kezdeményezésre³⁵⁹ módosította szabályzatát. A módosítás követően már két további bizottság is fóruma lehet a kisebbségi jogok védelmének.

A **külügyi bizottság** feladatköre, az Unión kívüli országok (pl. Románia, Szerbia, Ukrajna) kisebbségeinek védelmével bővült. Az eredeti javaslatban a „nemzeti etnikai kisebbség” illetve a „hagyományos és helyi kisebbség” kifejezés szerepelt, de a többi párt kitágította a definíciót. Így a végleges szövegbe már a „kisebbségek” kifejezés került, mely több mindent jelenthet, hiszen a vallási, vagy akár a szexuális orientációval kapcsolatos minoritások is beleérthetőek ebbe a fogalomba. Ennek a bizottságnak a keretében 2005 tavaszán vizsgáló bizottság utazott Szerbiába, hogy az etnikai alapú magyarveréseket kivizsgálják, de sajnos nem jutott érdemleges eredményre. Míg a külügyi bizottság csak az Unión kívüli országokat vizsgálja, addig a **polgári jogok bizottságának** azt az új feladatot határozták meg, hogy „az Unió területén belül védelmezze polgárai jogait, emberi és alapvető jogait, ideértve a kisebbségek védelmét, ahogyan az (európai uniós) szerződésben és az Alapvető Jogok Chartájában le van írva.”³⁶⁰ Ez a feladatmeghatározás túl általános a kisebbségekre nézve, hiszen az Alkotmányos Szerződésben a nemzeti és etnikai kisebbségek a kulturális másság hangsúlyozásán túl semmilyen konkrét védelemben nem részesülnek. Erre a hiányra is megoldást keresett az a pártközi

³⁵⁹ A néppárti javaslat egyik kezdeményezője Szájer József volt, aki szerint: „most már lesz rá lehetőség, hogy a kisebbségi kérdést európai szinten is felvegyük.” in: www.bruksinfo.hu (2005. március 24.)

³⁶⁰ www.bruksinfo.hu (2005. március 24.)

csoport, mely **Tabajdi Csaba** szocialista európai parlamenti képviselő vezetésével 2004. december elején alakult meg. A társelnök egy néppárti politikus **Michael Ebner** dél-tiroli kisebbségi politikus lett.

A **Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup** célja, hogy előmozdítsa az Unióban eddig ismeretlen nemzeti kisebbségvédelmi rendszer kialakítását. A három legnagyobb frakció (Európai Néppárt, európai szocialisták, és a liberálisok) támogatásával létrejött pártközi csoport a történelmi kisebbségek - köztük a magyarok, mint nemzeti kisebbségek - helyzetének elemzését, problémáinak feltárását és kezelését tekinti fő feladatának. Ezen túl megkülönböztetett figyelmet szánnak Katalónia és más alkotmányos régiók helyzetének illetve a regionális vagy ritkán beszélt nyelvek (pl. írországi gael) kérdésének. Az Intergroup havonta egyszer ülésezik, munkájában 17 ország és 7 politikai csoport 42 képviselője vesz részt.³⁶¹

A parlamenti bizottságokon túl egy további szervezet is szóba jöhet a kisebbségi jogok uniós védelmének vizsgálatakor. Még 2003. végén döntött úgy, az Európai Parlament, hogy felállítja az Emberi Jogok Ügynökségét. Az Ügynökség helyzetéről saját kezdeményezésre Gál Kinga néppárti képviselő készített jelentést.³⁶² A jelentést a Parlament 2005. május 26-án, nagy többséggel elfogadta, a szervezet nevét **Alapvető Jogok Ügynökségére** változtatta. A legfőbb feladatának az alapvető emberi jogok előmozdítását határozták meg. A jelentés szerint a szervnek az Unió emberi jogi politikájának első számú felelőssévé kell válnia. Fontos feladata lenne a Parlament által hozott döntések végrehajtásának ellenőrzése is. Az Ügynökség egy többretegű struktúrában "hálózatként" működne a közösségi és a tagállami intézményekkel együtt. Elképzelések szerint az új Ügynökséghez tartoznának a rasszizmus és emberkereskedelem elleni küzdelem, a szólásszabadság, a nemek közötti egyenlőség, a nyelvi sokszínűség, és a kisebbségvédelem kérdései. A szervezet az elképzelések szerint 2007.-ben kezddeti meg a működését.³⁶³

Az Állampolgári jogi bizottság raportőrének³⁶⁴ a jelentése³⁶⁵ alapján fogadták el 2005. június 8.-án a kisebbségek védelméről és a diszkriminációellenes politikákról a kibővített Európai Unióban³⁶⁶ című állásfoglalást.. Ebben a Parlament hangsúlyozza, hogy a

³⁶¹ A nemzeti kisebbségeket tagadó országokból csak Lettország képviselteti magát a csoportban.

³⁶² A6-0144/2005. (2005. május. 26.)

³⁶³ 2006. májusi értesülések szerint Bécsben.

³⁶⁴ Claude Moraes Szocialista Képviselőcsoport, UK

³⁶⁵ A jelentés megosztott a Parlamentet, a 360 igen, 270 nem és a 20 tartózkodás is erre utal.

³⁶⁶ P6_TA(2005)0228.

kisebbségi jogok integráns részét képezik az alapvető jogoknak. Különbséget tesznek a nemzeti kisebbségek és a bevándoroltak, menekültek között, a jogosultság tekintetében. Hangsúlyozzák a kisebbségek védelme és a diszkriminációellenes politikák közötti különbséget is, miközben rámutatnak arra, hogy milyen következetlen az Unió kisebbségekkel kapcsolatos politikája. Hangsúlyozzák, hogy a kisebbségi kérdés eddig nem szerepelt kiemelt helyen, de a jövőben szükséges a kérdésnek nagyobb figyelmet szentelni. Az Európa Tanács 1201-es ajánlásának kisebbségekre vonatkozó ajánlásának átvételét javasolták, hogy az Unióban eddig nem szereplő fogalmat tartalommal töltsék meg.

A kisebbségek közül kiemelten foglalkoznak a romákat érintő kérdésekkel, a kirekesztettség problémáival. A problémák között itt is megtalálhatjuk a hátrányos megkülönböztetést, a szegregációt az oktatás, egészségügy, munka, lakhatás területén, kiemelik a romák politikai reprezentációjának fontosságát, jelenlegi hiányát. A dokumentum is hangsúlyozza, hogy az ügy érdekében elengedhetetlen a tagállamok összefogása. Ezeknek a problémáknak a felszámolására 10 évet írnak elő.

2006. február 14.-én egy általános érvényű állásfoglalást fogadtak el a harmadik országokkal kötött EU megállapodásokba foglalt emberi jogi záradékokról.³⁶⁷ Ebben a Parlament azt hangsúlyozza, hogy egy új modell - klauzulát kell kialakítani a jelenleg „2. cikként” ismert helyett. Ebben egy olyan megfogalmazást sürget, melyben a demokrácia, jogállamiság és a jó kormányzás mellett az emberi jogok részeként kifejezetten a kisebbségi jogokat is megemlítik. A Parlament felhív e klauzulának valamennyi, olyan új megállapodásra való kiterjesztésére, melyet az EU harmadik-akár fejlődő, akár fejlett- országgal köt, beleértve a szektorális, a kereskedelmi, valamint a technikai, pénzügyi segélynyújtási megállapodásokat is. (Látható itt is az, az általam, már sokszor említett kettősség, amit nem lehet sokáig fenn tartani, hiszen mindezt úgy teszik, hogy nincs a közösségi jogban semmilyen kisebbségekre vonatkozó rendelkezés.)

3.4.3.1. Kisebbségi jogok a közösségi jogban

Érdekes, hogy az Unión belül nincs egy minimum követelményrendszer a megkövetelendő kisebbségi jogok tekintetében, de kifelé az Unió egységes a kisebbségi jogok fontosságának kérdésében. Itt is látható az a kettősség, amire már többször utaltam, hogy míg a külső kapcsolatokban a kisebbségi jogok hangsúlyosak, addig a tagállamok

³⁶⁷ A jelentés készítője a Külügyi Bizottság raportörje Vittorio Agnoletto volt. P6_TA-PROV(2006)0056.

egymás közti viszonyaiban szemérmesen hallgatnak a témáról. (Lásd korábban a tagállamok eltérő kisebbség felfogását, mely sok mindenre magyarázattal szolgálhat!)

Sokszor hangzik el kritikaként, hogy az Unió az emberi jogok, és kisebbségi jogok terén sokkal nagyobb elvárásokat fogalmaz meg a belépni kívánó új államok felé, mint teszi azt saját tagállamaival szemben. Erre utalhat a kiinduló pontunk is, hiszen nem találunk közösségi jogi rendelkezést, mely a kisebbségekre közvetlenül vonatkozna. Bár közös kisebbségvédelmi uniós szabály nem létezik ugyan, de azért nem szabad azt sem elfelejteni, hogy a nemzetközi közjog keretén belül született dokumentumoknak a legtöbb uniós tagállam a részese (itt elsősorban az ENSZ, az Európa Tanács, az EBESZ nemzetközi szerződéseire, nyilatkozataira kell gondolnunk). Ezek a dokumentumok, ha közvetve is de hatottak az Unió szerveire, munkájára. A tagállamok is kötöttek egymással a kisebbségi kérdés rendezésére szolgáló kétoldalú egyezményeket (például 1946. olasz-osztrák szerződés Dél-Tirol autonómiájáról, 1995. bonni - koppenhágai nyilatkozat a dán és a német kisebbség jogairól).

Az Unióban az általános jogelvekként viselkedő emberi jogok közül - a tagállamok igen eltérő kisebbségi-jogi felfogása miatt - a nemzeti etnikai kisebbségek esetében a diszkrimináció tilalom kapott hangsúlyos szerepet. A megkülönböztetés-mentes környezet kialakítása iránti igény, mindig fontos követelése volt mindenféle kisebbségnek. (Bár azt is érdemes megemlíteni, hogy az egyenlőként való kezelés sokszor csakis a kisebbséghez tartozó személy diszkriminációját tiltja, a konkrét kisebbségi jogok akkor jelentkeznének, ha emellett speciális elbánásban is részesülnének az adott jogi környezetben.³⁶⁸) A diszkrimináció tilalom hangsúlyozásának az lett a következménye, hogy elfogadták a már korábban bemutatott irányelvet a személyek fajtól és származástól független, egyenlő bánásmódjának elvéről. Ebben az irányelvben a kisebbség szó ugyan nem szerepel, de mégis nagyon fontos eszköz lehet a nemzeti etnikai kisebbségek kezében, hogy államukban az egyenlő elbánást, a diszkrimináció mentességet megköveteljék a többséget alkotó személyektől. Nem szabad elfelejtenünk, hogy már meglévő közösségi jogszabályra vonatkozó jogharmonizációs kötelezettségként - a csatlakozási tárgyalásokkor - az új tagállamokkal szemben ez a követelmény is fennállt. Így az összes új tagállamnak is kötelessége lett saját jogrendjébe ezt az irányelvet beépíteni.

Az Alkotmányos Szerződés vitája során, a dokumentum lehetőséget kínált arra, hogy az addigi szabályozási hiányt pótolják. **Szájer József** néppárti Európai Parlamenti

³⁶⁸ Lásd korábban Bragyova András gondolatait a kisebbségi jogokról.

képviselő, még az Alkotmányozó Konventben, meghívottként, 2003 márciusában felvette, hogy a kisebbségek érdekképviselését hatékonyabban kellene megoldani az Unióban³⁶⁹. Elképzelése szerint létre kellene hozni egy olyan szervezetet, mely tanácsadó testületként működne, és az EU jogalkotó szerveinek a munkáját segítené a kisebbségeket érintő döntések meghozatalában. Az új európai uniós intézmény a **Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága** elnevezést kaphatná, hasonlóan a már létező Régiók Bizottságához. A bizottság létrehozásának szükségességét az újonnan csatlakozó Közép-Kelet Európai országok nemzetiségi sokszínűségével indokolta. Ez a nemzetiségi sokszínűség sok megoldatlan problémát vet fel, melyeket a rendelkezésre álló rendszer nem igazán tud orvosolni. Szájer József a legsúlyosabb problémának a romák helyzetét jelölte meg. A bizottság mandátuma négy évre szólhatna, és konzultációs joggal bírna a kultúra, az egészségügy, az oktatás, a munkavállalás, a környezetvédelem, és a szociális ügyek területén. Az Európai Parlamentbe beválasztott képviselők átlagosan mintegy félmillió választót képviselnek. Nagyon nehéz lehet azt megoldani, hogy ezen felül a saját választó körzetük kisebbségeinek az érdekeit is képviseljék. Önálló európai parlamenti képviselő megválasztására, viszont csak az óriási létszámú kisebbségek lennének képesek, akik összefüggő területen élnek. Ezért szükség van egy olyan szerv létrehozására, mely az ő hangjukat is hallatná.³⁷⁰ A bizottság 200-250 képviselővel rendelkezne, akiket az egyes tagállamok kormányai neveznének ki. Azt, hogy az egyes kisebbségek mekkora arányban képviseltethetnék magukat a tagállamokat tömörítő Tanács határozhatná meg a hozzáférhető statisztikai adatok alapján. A kérdésben minden tagállam vétőjoggal rendelkezne. Képviselőt akkor delegálhatna az adott kisebbség, ha egy tagállamban legalább 15 ezren tartoznak az adott kisebbséghez. A képviselők száma minden plusz 100 ezer fő után emelkedne eggyel, maximum ötig. Azok a kisebbségek, melyek egy állam lakosságának legalább 30%-át teszik ki, a bizottság szempontjából nem minősülnek kisebbségeknek, de azért jelen lehetnek a testületben, 2-2 képviselővel. Sajnos ez a javaslat a gyakorlatban nem valósult meg.

Az **Alkotmányos Szerződés** létrehozásáról szóló vitába bekapcsolódva, a magyar miniszterelnök vetette fel, hogy kerüljön be a szövegbe a kisebbségek jogi helyzetének rendezése is. **Medgyessy Péter** javaslata szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme a szerződés első, Az unió meghatározása és célkitűzése című részé-

³⁶⁹ 2003. február 26. CONV 580/03, CONTRIB 258.

³⁷⁰ <http://www.romacentrum.hu/eu/interjuk/szajerj/> (2004. december 15.)

ben, vagy az Alapjogi Chartában szerepelt volna. 2003 szeptemberére a konkrét szövegjavaslatot is elkészítette a magyar diplomácia. Októberében az olasz elnökség alatt elkészített kompromisszumos alkotmányos szövegtervezetbe az Unió alapértékei között a felsorolták a „kisebbséghez tartozó személyek jogainak” tiszteletben tartását is, mely egy román felvetésen alapult. Az eredeti javaslat a „nemzeti és etnikai kisebbségek” jogait tartalmazta, de ez a változat több állam ellenállásán megbukott (Spanyolország, Franciaország, Szlovákia, Lettország).

A végleges szövegben, az Alkotmányos Szerződés³⁷¹ legelején, az **Unió értékei** között találhatunk egy megfogalmazást, ahol szerepelnek olyan kategóriák is, melyek a kisebbségekre is vonatkoztathatók: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a megkülönböztetés mentesség társadalmában.” (ASZ I.2.cikk)

Sajnos, az Alkotmányos Szerződés hatályosulása komoly problémákat vethet fel, a francia és holland népszavazás nemleges eredménye után szinte teljesen lekerült az Európai Unió napirendjéről. 2006 első felében az osztrák elnökség nyilatkozata halvány reményt mutatott, hogy újra felveszik a tárgyalásokat ebben az ügyben, de mind a hollandok illetve a franciák erősen elzárkóztak ez elől. 2007 januárjában Németország tölti be a soros elnöki posztot, Angela Merkel is hangsúlyozta az Alkotmányos Szerződés fontosságát, de a megkezdett út tényleges folytatásában még nem sikerült megállapodni. Így tovább kell várni arra, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos álláspont a közösségi jogban is megjelenjen. Valószínűsíthető azonban, hogy az új tagállamok máig meglévő nemzetiségi, kisebbségi problémái újból felvetik a kérdést. Elképzelhetetlen, hogy erre megfelelő fórumon ne keressenek, ne találjanak választ közösségi szinten is.

3.4.3.2. A kisebbségvédelem közvetett lehetőségei

Láthattuk, hogy konkrét közösségi jogi utalást nem találhatunk a kisebbségekre nézve, de két alapelv a szubszidiaritás és a regionalizmus elvének bevezetésével az Unió, elvileg alkalmas lehet kisebbségi problémák megoldására is. A tagállamok kisebbségekkel

³⁷¹ A szerződést 2004. október 29-én írták alá a tagállamok államok- és kormányfői Rómában. Official Journal, C 310, 2004.12.16

kapcsolatos problémáinak egyik kiinduló pontja a nemzetállamok létrejötte volt, így a szupranacionális elven működő Unió, az intézményein keresztül a hagyományos nemzetállami kereteket felülről megbontva, segíthet a problémák feloldásában.

1971-ben Ralf Dahrendorf – a Bizottság német tagja - először használt az EGK-val kapcsolatban egy új fogalmat: a **szubszidiaritást**. Ez a fogalom a közösségi hatalom túlzott megerősödésével szembeni reakcióként jelent meg. Ezután a Tindemanns-jelentésben és számos más dokumentumban is feltűnik, azzal a tartalommal, hogy a Közöség csak a tagállamok által ráruházott hatáskörrel kell, hogy rendelkezzen és tilt minden olyan jogalkotó vagy igazgatási tevékenységet a Közöség részéről, mely nem feltétlenül szükséges, illetve nem biztosítja nagyobb célok elérését.

A szubszidiaritás sokat vitatott elve bekerült Maastrichti Szerződésbe, mint új alapelv, mely a döntések meghozatalában komoly garanciális szerepet kap. A szubszidiaritás követelménye megkívánja, hogy a döntéseket mindig azokon a szinteken hozzák, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre.³⁷²

A szubszidiaritás alapelvének már görög és középkori előzményei is vannak. A **subsidium** latin szóból ered, mely tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent. Az elv igazából a római katolikus egyház társadalmi tanításában vált ismertté. XIII. Leó *Rerum novarum* kezdetű enciklikájában jelenik meg, majd ezt fejleszti tovább XI. Pius pápa, a *Quadragesimo anno* (1889) kezdetű enciklikájában: „Amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közöösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.”

Azt hiszem, vitathatatlan, hogy ez a katolikus tanítás, mennyire ráilleszthető a nemzeti etnikai kisebbségekre, melyek a többségtől eltérő másságuk miatt mindenképpen predesztinálva vannak arra, hogy „kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött kö-

³⁷² „A Közöség a jelen szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el. Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közöség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és csak abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”

zösséget” hozzanak létre egy adott államban. Az is megkérdőjelezhetetlen, hogy ezek a kisebbségi csoportok, a kisebbségi jogok keretében mindenképpen elvárják az államtól, hogy „szubszidiáljon”(nyújtson segítséget) saját döntési kereteik gyakorlásához, legalább is ahhoz, hogy ezek a „társulások” fennmaradhassanak és az állam „ne kebelezzék” be azokat.³⁷³

Azonban a fenti elv bevezetése természetesen nem a kisebbségekkel kapcsolatban jelenik meg, hanem a közösségi szervek túlzott szabályozási kényszerének visszaszorítására.³⁷⁴ Ezzel az elvvel egyrészt a kormányközi gyakorlat erejének megőrzésére törekedtek, így az integráció fejlődésének szabályozása szigorúan a tagállamok kormányainál maradhatott. Másrészt hozzájárulhattak az egyes tagállamok föderatív struktúráinak védelméhez is.

A Maastrichti Szerződés 3/B cikkelyének hatása több fontos vonatkozásban jelentkezett. A hatáskörök szabályozását nagymértékben befolyásolta: a kizárólagos hatáskörök esetén a közösséget illette meg a cselekvés, míg a megosztott hatáskörök esetében bizonyításra volt szükség, hogy ki alkalmasabb a cselekvésre a Bizottság vagy a tagállamok. A jogszabály-előkészítésben is változást eredményezett, hiszen legalábbis informális szinten a nemzeti törvényhozó testületek is bekapcsolódhattak a közösségi döntés hozatali eljárásba. A nemzeti parlamenteken túl a szubnacionális egységek viszonylagos önállóságát is sikerült megőrizni és bekapcsolni a közösségi politikai döntéshozatalba.

A szubszidiaritás elve véleményem szerint két irányban jelenthet közvetett hivatkozási alapot a kisebbségek számára. Az első és legfontosabb, hogy a kisebbségeknek jogot kell biztosítani saját, helyi ügyekben való döntésre. Igaz, hogy ez az elv talán túl általános, hiszen valamiféle autonómia jogosultság nélkül nem lehet ezt az elvet konkrét tartalommal megtölteni.

A szubszidiaritás elvének azonban van egy másik vetülete, még pedig az, hogy lehetőséget teremt a kisebbségeknek, hogy a felmerülő problémáikra konkrét közösségi cselekvést igényeljenek. Ezt a Maastrichti szerződés 3/B cikkének utolsó része teszi lehetővé, hiszen „...ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”, akkor indokolt a közös-

³⁷³ A kisebbségek számára fontos szubszidiaritás elvének érvényesítéséről szól az ET 1995. 1225. sz. ajánlása is.

³⁷⁴ „A Közösség tevékenysége nem léphet túl azon, ami a jelen Szerződés célkitűzésének eléréséhez szükséges.” (3/B cikk)

ség cselekvése. A romák/cigányok esetében ez a feltétel, sajnos már megvalósult, hiszen a bizottsági jelentésekben minden esetben szerepel, hogy ezzel a kisebbséggel kapcsolatos állami intézkedések nem elégségesek, nem tudták megvalósítani a kitűzött állami célokat. Így ezzel is meg lehet indokolni, miért szükséges az Unióban erre a kérdésre közösségi szinten is valamilyen megoldást keresni.

A fenti elv megvalósulását szolgálja, a Maastrichti Szerződés által létrehozott **Régiók Bizottsága**, mely a helyi szint jobb képviselését látja el. A regionális és helyi testületek, önkormányzatok képviselőiből álló, tanácsadó jellegű bizottság állásfoglalásai révén, véleményt nyilváníthat ill. részt vehet a közösségi jogalkotás folyamatában. Így a regionális – azon keresztül pedig elképzelhető -, hogy a kisebbségi érdekek képviselésére is alkalmas lehet.³⁷⁵ Jelenleg 344 taggal működik, melynek tagjait a tagállamok kormányainak javaslatára a Tanács nevezi ki 4 évre. A kormányoktól politikailag teljesen függetlenek, de a Nizzai Szerződés óta a képviselőknek az általuk képviselt hatóságok mandátumával is rendelkezniük kell, vagy politikai értelemben felelőséggel tartoznak feléjük. Igaz, hogy a Régiók Bizottsága az eredeti elképzelés szerint a helyi szint jobb érdekérvényesítése miatt jelenik meg, de nem szabad elfelejtenünk arról, hogy a XX. század második felében az erősnek hitt nemzetállamok keretében megjelentek a regionális etnikai mozgalmak. Ezek közül legeredményesebbek a belga és a spanyol követelések voltak, de meg lehet említeni az olasz, francia, skót törekvéseket is.

Horváth Gyula szerint a regionalizmus megerősödése két okra vezethető vissza, egyrészt arra, hogy a globalizálódó Európában „a versenytényezők sorában előkelő helyen szereplő szociokulturális elemek fejlesztése a nemzeti régiókban új megvilágításba helyezte a nemzeti identitás fenntartását és erősítését szolgáló intézményrendszert is ...A másik ok a társadalom irányítás demokratizálódásában keresendő...Az állam növekvő javaiból való egyenlő részesedés esélyének biztosítását garantáló jogszabályok nemcsak személyekre, társadalmi csoportokra, hanem az egyes országrészekre, településformákra is érvényessé váltak.”³⁷⁶

Az EUSZ 158. cikke szerint, „a Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve, – lemaradásának csökkentésére törekszik.” Ebből a célból az Unió öt regionális fejlesztést finanszírozó pénzügyi alapot működtetett:

³⁷⁵ Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1998.

³⁷⁶ Horváth Gyula: Európai regionális politika, Dialóg – Campus, Budapest- Pécs 1998. 321.o.

az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Fejlesztési Alapot, a Halászati Orientációs Finanszírozási Eszközt (ezt a négyet nevezik összefoglalóan **strukturális alapoknak**), valamint a **Kohéziós Alapot**. Az öt alap költségvetése 2000. és 2006. között éves szinten mintegy harmincmilliárd euró.³⁷⁷

A finanszírozás szempontjából, a régiók közti különbségek csökkentésére területi statisztikai egységeket hoztak létre.³⁷⁸ A besorolás szerint beszélhetünk NUTS 0 (a tagországok tartoznak ide területnagyságtól függetlenül) NUTS I. (tartomány- illetve régiócsoporthoz tartoznak ide) NUTS II. (A Bizottság javaslata alapján 800.000 és 3 millió fő közötti lakosság számú területek alkotják. Ez a tartományi vagy a régiós szint.³⁷⁹) a NUTS III alá tartozik a megyei szint, a NUTS IV alá a régi járási szint, míg a NUTS IV alá a községi szint sorolható. A támogatások odaítélése szempontjából a NUTS I, II, III szint jelenhet meg. Ezek a pénzüsszegek vagy közvetlenül az államhoz, vagy a régiókhoz jutnak, de a mostani gyakorlat szerint, nem arra a szintre, ahol a kisebbségek döntően befolyásolhatnák azok felhasználását. A kisebbségek számára a NUTS III. egységek uniós támogatása lenne a legmegfelelőbb, amelyeknek gyakorlatilag a tagállamok eleve létező, valós közigazgatási egységei feleltethetők meg. Persze, ezek olyan szempontú kialakítását, melyben egy „kisebbségi többség” is megjelenhetne, sok állam, (pl. Szlovákia) szándékosan lehetetlenné teszi. Románia esetében, Erdély területileg és lakosság számban is sikerrel pályázhat majd ilyen címre. A regionális szint plusz uniós források bevonására ad lehetőséget a kisebbségek számára, hogy a helyzetükből adódó gazdasági lemaradást behozhassák, illetve, hogy saját ügyükben való döntések során érdekképviselői rendszerüket hatékonyan kiépítsék, illetve a támogatási célnak megfelelően a kulturális sokszínűségüket fenntarthassák.

A regionális politikán túl, egyéb uniós politikák is hatással lehetnek a kisebbségek életére, melyeket a strukturális alapok a hátrányos helyzet felszámolása érdekében támogatnak. A román esetében ezeket a támogatási formákat a következő fejezetben részletesen be is mutatom majd.³⁸⁰ Az EU hitet tesz a regionális és kulturális identitások megőrzése mellett (EKSZ 128. cikk). A szubszidiaritás elvén keresztül pedig politikailag autonóm alanyok (az EU tagállamai és régiói) közötti funkcionális feladatmeg-

³⁷⁷ Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac. 130. o.

³⁷⁸ NUTS Nomenclature of Territorial Statistical Units

³⁷⁹ Magyarországon az Országgyűlés 7 ilyen régiót hozott létre.

³⁸⁰ Itt elsősorban a rasszizmus felszámolására, illetve a munkahelyteremtésre kell gondolni.

osztással a regionális és helyi testületek akár kisebbségvédelmi érdekek szószólóivá is válhatnak.³⁸¹

A tagállamok kisebbségpolitikájának bemutatásánál láthattuk, hogy a regionalizmus által biztosított lehetőségek, sok helyen (Spanyolország, Olaszország, Anglia, Belgium) a kisebbségi jogok tényleges gyakorlását, megvalósulását jelenti, hiszen saját nyelvüket használhatják, saját életüket befolyásoló döntések meghozatalában vehetnek részt. Így a régiók az uniós támogatásokon keresztül többletforrásokhoz is juthatnak saját céljaik megvalósítása érdekében, ezek a célok pedig egy adott kisebbség fennmaradását is szolgálhatják. „Sikeres kanadai, belgiumi és spanyolországi példák is jelzik, hogy a többnemzetiségű térségekben a demokratikus fejlődés eredményeként a nemzetállam szerepét a multinacionális szövetségi állam van hivatva elfoglalni, melynek megvalósulási formái a föderalizmus vagy a regionális autonómiák. Csak a multinacionális állam teheti lehetővé többféle identitás kinyilvánítását, biztosíthat alkotmányos keretet ezeknek az identitásoknak a megélhetésére és teheti lehetővé a regionális nyelvek hivatalos használatát, a regionális nemzeti kultúrák és műveltség fejlesztését.”³⁸²

A bemutatott fogalmakon túl érdemes még egy megjegyzést tenni: sokak véleménye szerint a kisebbségi jogok tényleges megoldásának első feltétele, hogy az **államhatárok** veszítsék el a nemzetállamok kialakulásával elfogadott jelentésüket és ne a megszokott elválasztó funkciójuk legyen az elsődleges. Kezdetben a határok lebontása egyértelműen a közös piac megteremtése érdekében történt. A négy szabadság elvének érvényesítése a kisebbségek szempontjából is nagyon fontos. A személyek szabad áramlásának biztosítása tekintetében mindegy, hogy az adott személy ezt a jogosultságát akár az anyanemzettel való jobb kapcsolattartás, kulturális lehetőségek fejlődése, anyanyelvének fejlesztése érdekében veszi igénybe. Ilyen értelemben a határok lebontása nagyban segítette az elismert vagy akár el nem ismert kisebbségi jogok tényleges gyakorlását. A közös piac által megkövetelt határok felszámolásának igénye, a gazdasági célokon túl, nagyban segíthet abban, hogy a világháborút lezáró békék, kisebbségeket figyelmen kívül hagyó rendelkezései ne éreztethessék tovább áldatlan hatásukat.³⁸³ Ilyen értelemben a közösségi jog közvetlen hatálya, a közösségi jogszabályok szigorú betartatása

³⁸¹ Szalayné Sándor Erzsébet - Tabajdi Csaba: Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségi célú alkalmazására. 7. sz. füzet, http://www.eokik.hu/html/hun/pub/no_7.html

³⁸² Kovács Attila Zoltán: Az uniós állampolgár és a nemzeti kisebbségek, Kisebbségkutatás, 2003. 4. sz.

³⁸³ Jó példa erre a magyar Sátoraljaújhely és a szlovák Novo Mesto helyzete, ahol a határ egy várost vágott ketté. 2004 óta a helyzet sokat javult. A Schengeni övezethez való csatlakozással az utca közepén felállított drótkerítés pedig teljesen elveszítheti funkcióját és a város két része, újraegyesülhet.

közvetetten segíthet a kisebbségek jogainak gyakorlásában, csoportjaik fennmaradásában.

3. 4. 4. Kisebbségek védelme az Unió külpolitikájában

Bár a közös, nemzeti etnikai kisebbségekre, vonatkozó szabályozásra irányuló kísérlet megbukott, de a történelem kihívásaira az EGK-nak, illetve utódjának az Európai Uniónak nemzetközi szintén mégis válaszolnia kellett.

1989-ben a Szovjetunió, majd Jugoszlávia felbomlása etnikai alapú konfliktusokhoz vezetett. Ezekben a konfliktusokban az etnikai, kisebbségi kérdés hangsúlyos szerepet játszott. Ennek a kérdésnek a megoldása volt az egyik kulcsa a háborús helyzetek békés rendezésének is. Egyértelműen látható, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos kérdést az Európai Unió a többi nemzetközi szervezethez hasonlóan elsősorban biztonságpolitikai kérdésként kezeli. Azért tartja fontosnak az államokban élő etnikai, nemzeti kisebbségeknek a sorsát rendezni, mert az adott állam szempontjából veszélyforrást lát a kisebbségek létében. „Ezzel a megközelítéssel valahol ott kezdődnek a gondok, amikor egy kisebbséggel a nemzetközi jogközösség bevallottan akkor kezd el foglalkozni, amikor az nézete szerint veszélyessé válik a nemzetközi biztonságra, más hasonló helyzetben lévő kisebbség sorsával pedig éppenséggel nem törődik.”³⁸⁴

Az Európai Közösségek a válságkezelés keretében próbálták meg a kisebbségi kérdést is rendezni a balkáni államokban. 1991. október 18.-án Lord Carrington, a Hárgai Békekonferencia elnöke javaslatot terjesztett elő a Jugoszlávia- Konfliktus megoldására, amely már konkrét kisebbségvédelmi előírásokat, köztük autonómiák létrehozásának lehetőségét is tartalmazta. 1991. december 17-én elfogadták az **„Írányelvek új államok elismeréséhez Kelet-Európában és a Szovjetunióban”** című dokumentumot. A dokumentum feltételei szerint, csakis az az újonnan létrejött állam ismerhető el, amelyben a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok kategóriái érvényesülnek. Ezeket a fogalmakat úgy értelmezték, ahogy az ENSZ Alapokmánya, a Helsinki Záródokumentum és a Párizsi Charta megalkotói az emberi jogokra vonatkozó kategóriákat tartalommal megtöltötték. Az elismerés további feltételévé tették, hogy az új állam adjon garanciákat az etnikai és nemzetiségi csoportok, kisebbségek jogainak elismerésére,

³⁸⁴ Majtényi Balázs: A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban http://mtaki.hu/docs/europa_kisebbsege/europa_kisebbsege_majtenyi_balazs_roma_kisebbseg_nemzetkozidokumentumokban.pdf (2006.április. 11.)

hiszen ez az egyik feltétele a megteremtett új entitás létének. Az új államnak el kell fogadnia a nemzetközi közjog alapelveit, melyek szerint a határok sérthetetlenek, és azokat csakis békés úton, tárgyalásokkal lehet megváltoztatni. Az irányelv jelentősége abban áll, hogy az EBEÉ által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok alkalmazása³⁸⁵ első ízben vált az államok elismerésének feltételévé Európában. A feltételek teljesülésének vizsgálatát az alkotmánybírósági elnökökből álló **Badinter-bizottság** végezte, mely tanulmányokat készített a kisebbségi jogokkal kapcsolatban is. 2-es számú tanácsadó véleményük szerint, „ha egy államban egy vagy több olyan csoport él, mely egy vagy több etnikai, vallási, nyelvi közösséget alkot, e csoportoknak joguk van arra, hogy identitásukat elismerjék”.³⁸⁶ Nyilatkozatukban többek között kijelentették, hogy a kisebbségek számára az elismerés feltétele a „a nemzeti és etnikai csoportok jogainak biztosítása az EBEÉ keretében vállalt kötelezettségeknek megfelelően”.³⁸⁷

Az úgynevezett „elismerési irányelven” túl a témához kapcsolódó az új államok elismerésére vonatkozó további dokumentum az **Európai Stabilitási Egyezmény** (ESE), ami **Balladur** francia miniszterelnök nevéhez köthető. Az Egyezmény célja a határviták rendezése, a jószomszédi viszony kialakítása, ezzel hatékonyabb kisebbségvédelem kialakítása volt. Az eredeti elképzelés szerint a közép- és kelet európai államok csak akkor lesznek képesek az európai integrációba bekapcsolódni, ha a gazdasági fejlődéshez szükséges politikai stabilitást is sikerül elérni. A franciák úgy vélték, hogy „ez a konferencia szervezné meg a határ- és kisebbségi problémákkal terhelt közép- és kelet európai államok közötti preventív tárgyalások kereteit”.³⁸⁸ A megbeszéléseken azonban nem sikerült lényegi lépéseket tenni.³⁸⁹ A dokumentumban rögzítették, hogy az érintett államok nemzetközi tárgyalások útján próbálják a határok és a kisebbségek kapcsán a meglévő problémáikat rendezni.

Egyes, újonnan létrejött államok, kisebbségekkel kapcsolatos álláspontját az Európai Gazdasági Közösség közvetlenül is befolyásolta. Így, **Horvátország** 1991. december 4-én az Európai Közösségek javaslatára alkotmányos törvényt fogadott el az emberi jogokról és szabadságjogokról, illetve az etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek jogairól. 1992. május 8-án ezt a törvényt, kifejezetten az Unió javaslatára,

³⁸⁵ Lásd korábban.

³⁸⁶ Kovács P.: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Pro Minoritate könyvek, Osiris Budapest, 1996. 17. o.

³⁸⁷ Kovács P.: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Pro Minoritate könyvek, Osiris Budapest, 1996. 17. o.

³⁸⁸ Kovács P.: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Pro Minoritate könyvek, Osiris Budapest, 1996. 146. o.

³⁸⁹ Magát a dokumentumot 1994. május 27.-én a külügyminiszterek ugyan nem írták alá, de közfelkiáltással elfogadták.

módosították is. A törvény biztosította a kisebbségek arányos képviseletét a helyi önkormányzatokban, illetve a központi államszervekben. Széles körű egyéni és kollektív jogosultságokat biztosít a kisebbségek számára. Az Unió külső kötelezettségeket írt elő a kilencvenes években csatlakozni kívánó államok, így Magyarország számára is. Kötelezte őket arra, hogy a kisebbségekre vonatkozó szabályrendszerüket tisztázzák. A hivatkozás szabályozási alapját az EBESZ Koppenhágai konferenciájának dokumentuma adja. A kisebbségi jogok helyzetét az ország jelentéseiben az emberi jogok témakörben értékelte a Bizottság. A helyzet érdekességét jellemzi, hogy a bebocsátásra váró államok szigorú vizsgálatnak voltak kitéve e körben, míg a tagállamokkal kapcsolatban a Bizottságnak, illetve semmilyen más szervnek ilyen joga nincsen. A kisebbségi jogokkal kapcsolatos szabályozás, kritika megfogalmazására csakis a csatlakozási tárgyalások keretében van lehetőség, hiszen a belépés után, már egy szervnek sincs hatásköre, illetve jogköre, hogy a témát valamelyik tagállammal kapcsolatban napirenden tartsa.³⁹⁰

³⁹⁰ Az 1994. évi csatlakozási egyezményhez csatolt 3. számú jegyzőkönyv szerint az újonnan belépő Finnország és Svédország kötelezettséget vállalt arra, hogy a számik nyelvének, kultúrájának, életmódjának megőrzését biztosítja. A csatlakozási tárgyalások alkalmával többször felmerült Magyarországgal kapcsolatban az alapszerződések szükségessége.

IV. Romák Európában, a velük kapcsolatos szabályozás szükségessége

4. 1. A tagállamok romákkal/cigányokkal kapcsolatos szabályozása

Ahhoz, hogy az EU romákkal kapcsolatos döntéseit, a felmerülő kérdésekre adott válaszokat megértsük, fontos, hogy előzetesen a tagállamok ilyen irányú politikáját is megismerjük. A Európai Unióban a tagállamok romákhoz való hozzáállása, jogi környezete egyáltalán nem egységes. Korábban már említettem, hogy a kisebbségekkel kapcsolatban egy állam sokféle politikát fogalmazhat meg, mely egy olyan skálán mozog, ahol az egyik végén az asszimiláció, míg a másik végén a teljes fokú integráció helyezkedik el. Természetesen az állam válasza a romák számára egy lehetőség, de a kisebbségi jogok biztosítása, azon belül is a szabad identitásválasztás, illetve valamilyen fokú autonómia biztosítása lehetőséget adhat arra, hogy az egyén saját csoportjával a többségtől elkülönülve, de az adott társadalomban teljes mértékbe integrálódni tudjon.

A romák esetében érdekes helyzettel találjuk szembe magunkat, hiszen a jövőbeli megoldáskeresésben nemcsak a kisebbségi jogok valamilyen formája jelenhet meg. A hátrányos helyzet hangsúlyozásával a kisebbségi jogok mellőzésével a pozitív intézkedések/ diszkrimináció igénye is hangsúlyos szerepet kaphat. A két fogalom (kisebbségi jogok, hátrányos megkülönböztetés tiltása) hol egymás mellett, vagy egymást kizárva jelenik meg az egyes politikákban. Bár a kép nem egységes, de bármelyik utat választják is az államok, a romák esetében mindenképpen gondoskodni kell az alapvető emberi jogok egyenlő gyakorlásának lehetőségéről. Feltehetnénk a kérdést: miért szükséges ezt külön megkövetelni, de ezt a minimalista célkitűzést a romákkal foglalkozó nemzetközi dokumentumok is fontosnak tartják kihangsúlyozni.³⁹¹ „Így sajnálatos módon jelenleg a romák emberi jogi problémái nem korlátozódnak a pozitív megkülönböztetés különböző formáinak hiányára, hanem csoportként is számos jogsérelem éri őket.”³⁹²

Van, ahol önálló kisebbségként tekintenek a romákra/cigányokra, van, ahol egyéb csoportokkal együtt, csakis életmódjuk alapján vonatkoztatnak rájuk speciális előírásokat. Vannak olyan országok, ahol semmilyen különleges szabályozást nem talál-

³⁹¹ Hiszen minden kutatás arra a következtetésre jut, hogy a többségi társadalom nagy fokú elutasítása miatt a romák az élet szinte minden területén, de leginkább a foglalkoztatás, lakhatás, oktatás, egészségügy terén hátrányos megkülönböztetésnek vannak kitéve. Ezért a jogok egyenlőként való kezelése komoly problémákat vethet fel.

³⁹² Majtényi Balázs: A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban http://mtaki.hu/docs/europa_kisebbsége/europa_kisebbsége_majtényi_balazs_nemzetkozi_dokumentum.pdf

lunk kifejezetten a romákra/cigányokra nézve, sőt kisebbségként sem ismerik el őket. Bár érdemes elgondolkodni azon a tényen, hogy a kisebbségi jogok megadása a saját területtel nem rendelkező, mozgásban lévő romák esetében, járhat-e mindig tényleges következményekkel,³⁹³ vagy elsősorban a felmerülő problémák tényleges megoldására kell-e koncentrálni.

Lényegesnek tartom azt is kihangsúlyozni, hogy a kisebbségi jogok mellett a pozitív intézkedések alkalmazása mindenképpen szükséges. A két fogalom nem zárja ki egymást, sőt úgy kell alkalmazni ezeket a kategóriákat egymás mellett, hogy hatásuk felerősödjön.

A fogalmi bizonytalanságon túl több dolog van azonban, ami a **tagállamokban közös**: a romák/cigányok nagy része a társadalom szélén, vagy azon kívül igen **rossz életkörülmények** között él.

A tagállamok lakossága körében igen **magas fokú intolerancia** fogalmazódik meg velük szemben. Nagyon sokszor céltáblái a faji megkülönböztetésnek.³⁹⁴ "Csoportidentitásunkat az évszázados hátrányos megkülönböztetés is megerősíti. Mivel fenyegetve érezzük magunkat, hajlamosak vagyunk saját közösségeinkhez ragaszkodni, és elkülönülni a többi embertől azokban az országokban, ahol élünk."³⁹⁵

A rendelkezésre álló statisztikák szerint az országokban lényegesen alacsonyabb a romák **iskolázottsági** szintje.³⁹⁶ Sokkal nagyobb arányban **munkanélküliek**, lényegesen alacsonyabb szintű a jövedelmük, és sokkal **rosszabb egészségi állapottal** rendelkeznek a népesség többi részéhez képest.³⁹⁷

A fentieknek lehet oka, vagy következménye, hogy sokan közülük a többségi társadalomtól elkülönülve, nélkülöző területeken él, olyan lakásokban, melyből sokszor az alapszolgáltatások is hiányoznak. További probléma, hogy itt egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan lehet jó minőségű egészségügyi ellátáshoz jutni.

³⁹³ Például a nagyon sok helyen megkövetelt állandó lakhely már eleve kizáró tényező lehet a kisebbségi jogok megszerzésének, nem is beszélve az állampolgárság kategóriájáról.

³⁹⁴ Az EU Rasszizmust Megfigyelő Központja szerint az európai kisebbségek közül a romák vannak a legrosszabb helyzetben. Őket az élet minden területén nemcsak a hátrányos diszkrimináció éri, hanem sokszor faji indíttatású erőszak áldozatai is. in EUMC Annual Report 2005, <http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/ujsag/200511...> (2006. április 2.)

³⁹⁵ Mohácsi Viktória az Európai Parlamentbe való bekerülésekor mondta ezeket a szavakat. I.m. Éves jelentés- Egyenlőség és megkülönböztetés mentesség.

³⁹⁶ A roma gyerekeknek csak a fele járt egyáltalán iskolába Németországban, ezek közül is 80 % speciális iskolába jár. A roma gyerekek adják a speciális vagy kisegítő iskoláknak több, mint a felét Magyarországon, Szlovákiában, Csehországban, Lengyelországban és Szlovéniában.

³⁹⁷ A romák 80%-ának a jövedelme a nemzeti szegénységi küszöb alatt volt az UNDP által végzett felmérés alapján 2001-ben, Magyarországon, Szlovákiában, illetve Romániában és Bulgáriában.

Nagyon komoly gondot jelent az is a tagállamokban, hogy ehhez a csoporthoz tartozó személyek sokszor **semmilyen dokumentummal nem rendelkeznek**, ami egy sor további problémát vet fel. Hiányzanak a születési-, házassági anyakönyvi kivonatok, ennek következtében, nem kapnak tartózkodási engedélyt, nem vehetik igénybe a szociális ellátási formákat. A papírok hiánya megakadályozza őket abban is, hogy a helyi vagy országos választásokon részt vegyenek. Ezzel nem tudnak saját érdekérvényesítő rendszert kialakítani sem. Ezek a személyek „jogilag” nem léteznek, így egyik államnak sem az állampolgárai.

További általános sajátosság, hogy erre a népcsoportra **semmilyen pontosnak tekinthető statisztikai adat** nem áll a hatóságok rendelkezésére az egyes tagállamokban. Maga az Európai Bizottság is kísérletet tett, hogy a statisztikai becslések eredményei jobbak legyenek, hiszen az adatok hiányossága az egyes, romákkal kapcsolatos programok pontos tervezését, illetve eredményességének mérését is megnehezíti.

4.1.1. A romák/cigányok, mint etnikai kisebbség

A történelmi tények adatai, illetve a fenti állítások alapján fontos megvizsgálni azt – a társadalmi integráció igényére adott válaszokon túl - a kérdést, melyek lehetnek azok az értelmezési, illetve felfogásbeli különbségek, melyek alapján az államok nem tekintik mindenhol egységesen nemzeti, etnikai kisebbségnek a romákat, cigányokat? Véleményem szerint a kisebbségekre vonatkozó kifejezés fogalmi elemeit szigorúan megvizsgálva, a kategória több szempontból is problémás lehet a romák esetében.

Kiindulópontunk legyen az a már bemutatott Capotorti³⁹⁸ fogalom, melyet a leggyakrabban alkalmaznak a világban. A fogalom által megkövetelt feltételek közül az első feltétel mindenképpen teljesül, minden országban, **számszerű kisebbségben** vannak és nincsenek egyik államban sem domináns helyzetben. De „a többségtől nyelvük, etnikai hovatartozásuk, vagy vallásuk” révén nem biztos, hogy különböznek, sőt a fogalom szerint megkövetelt „a csoport saját kultúrája, hagyománya és nyelve” megőrzésére és ápolására irányuló szolidaritásérzés sokszor hiányzik. Az állítás alátámasztására segítségül hívhatjuk a romák európai megoszlására vonatkozó számadatokat, például Ma-

³⁹⁸ „A kisebbség olyan csoport, amely az állam többi népességéhez viszonyítva szám szerint kisebbségben van és nincs domináns helyzetben. Tagjai, bár ugyanazon állam polgárai, a többségtől nyelvük, etnikai hovatartozásuk, vagy vallásuk révén különböznek: a csoport saját kultúrája, hagyományai, nyelve és vallása megőrzésére és ápolására irányuló szolidaritás érzéssel rendelkezik, még ha burkolt formában is.”

gyarországon a hivatalos népszámlálási adatok szerint 190.180 személy vallotta magát romának 2001-ban, míg a becsült adatok három-négyszeresére vagy még ennél is többre teszik ezt a számot, általában 5-600.000 romáról beszélhetünk ebben az időszakban.³⁹⁹

Ezt a számbeli eltérést nem lehet igazolni csakis azzal a feltevessel, hogy a rossz történelmi tapasztalatok miatt ezek a személyek eltitkolták etnikai hovatartozásukat. Sokkal inkább gondolhatunk arra, hogy ebben a népcsoportban az idők folyamán nagyon komoly asszimiláció ment végbe, és identitás szempontjából már az adott állam polgárának, tagjának tartják magukat, és csak a környezet az, mely romáknak tekinti őket.

A statisztikák kialakításában komoly vita van, hogy mit tekinthetünk kiinduló pontnak. Kemény István - aki 1971 óta reprezentatív cigánykutatásokat végez hazánkban - kijelentette, hogy a cigányság önmagában nem alkot elkülönült társadalmi csoportot.⁴⁰⁰ Ő a többség véleményét vette alapul, hogy ki tekinthető cigánynak szerinte nem az identitásválasztás, nem az etnikus kultúra dönti el, hanem a többségi társadalom kirekesztő magatartása.⁴⁰¹ „Fredrich Barth szerint például az etnicitás nem statikus fogalom, hanem csoportközi diskurzusban létrejövő, térben és időben is folyamatosan változó konstruktum.”⁴⁰²

Az is utalhat arra, hogy a romák esetében igen speciális helyzettel találkozhatunk, hogy itt nem beszélhetünk például egy **adott nyelvről**, mely ezt a csoportot minden esetben meghatározná, s megkülönböztetné a többségi társadalomtól (Például a finnországi romák nagyrészt finnül vagy svédül beszélnek, Magyarországon, pedig – ahogy már korábban utaltam rá - a romungrók csakis magyarul beszélnek. Ez az egyik alapja az oláh cigányok és a magyar cigányok közötti ellentétnek.) Ha van is nyelv (romani), mely különbözik a többség által használttól, akkor az sem egységes, hiszen például Magyarországon maga a kisebbségi törvény is két nyelvet a lovárit és a beás (román nyelv dialektusa) nyelvet, jelöli meg, védendő kisebbségi nyelvként a roma kisebbség esetében. Ez a különбözőség eredhet a már említett történeti tényekből, a vándorlás során mindig annak az államnak a nyelve - ahol éppen tartózkodtak - erős befo-

³⁹⁹ A népszámlálási adatokon túl sokan idézik a Kemény István felmérése alapján meghatározott adatokat is, mely 2003. évi felmérésben, 1 százalékos reprezentatív minta alapján 520 ezer és 650 ezer fő között határozza meg a magyarországi roma/cigány lakosság számarányát. In: Kemény István - Janky Béla : A 2003. évi cigány felmérésről, Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok. Beszélő 2003. 10.

⁴⁰⁰ I.m. Kemény I.: A magyarországi cigányok helyzete, MTA Szociológiai Kutató Intézetének Kiadványai, Budapest 1976. 10.o.

⁴⁰¹ „Nem beszélhetünk cigánykultúráról vagy szubkultúráról, hanem az alsó rétegek szubkultúrájáról, amelyen belül a cigányság életforma csoportjai különböző színeket jelentenek meg.” i.m.: Kemény, 42.o.

⁴⁰² Majtényi Balázs – Pap András László: Sokasodó kisebbségek, Élet és Irodalom 2006.07. 1. lábjegyzet

lyást gyakorolt a romák által használt nyelvre. Ezért van, hogy mind nyelvtanban, kifejezésben, hangzóiban igen eltérhet a romák által használt nyelv az egyes államokban, aszerint, hogy vándorlásuk során, milyen állomáson keresztül jutottak el jelenlegi lakhelyükre. Így a nyelv vizsgálatával sem biztos, hogy közelebb juthatunk a teljes etnikai csoport meghatározásához. A magyarországi cigányok is három nagy nyelvi csoportba oszthatóak: a magyar anyanyelvűek, a magyarul és cigányul beszélő oláh cigányok, illetve a magyarul és románul beszélő beás cigányok. „1971 és 1993 között nagymértű nyelvcsere következett be. Az oláh cigányok aránya 21,2 százalékról 4,4 százalékra, a beásoké 7,6 százalékról 5,5 százalékra csökkent, a romungróké ennek megfelelően 71 százalékról 89, 5 százalékra emelkedett.”⁴⁰³ Ezt a nagy változást elősegítette az iskola, és a munkahely asszimilációs hatása, hiszen itt szembesülhettek azzal, milyen nagy problémát jelent ha nem beszélik a magyart. Ez a nemzedék felnőve, már otthon is a magyart használta nem akarva kitenni a gyermekeit hasonló keserű tapasztalatoknak.

A következő pontunk az **etnikai hovatartozás** vizsgálata lehet. Ez megint nagyon komoly vitákra adhat okot. Kit tekinthetünk etnikai származása alapján romának? A válasz, véleményem szerint az kell, hogy legyen, hogy aki magát annak tartja.

Szociológiai vizsgálatok foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy a romák/cigányok esetében beszélhetünk-e úgynevezett látható minoritásról, mint például az afroamerikaiak esetében. Ha vannak is ilyen közös jegyek, ezek - azonban pont a fent leírtak miatt - nem vezethetnek oda, hogy a szabad identitás választás jogát figyelmen kívül hagyva, a környezet határozza meg valakinek az etnikai hovatartozását, külső jegyek alapján.

A romák esetében azért is problémás ez, mert az Európában eltöltött 600 év, illetve az államok tudatos politikája mindenképpen elvezett oda, hogy elég nagyfokú asszimiláció mentek keresztül: sokan közülük letelepedtek és az adott állam adófizető állampolgáiraivá váltak. Ezt az asszimilációs folyamatot felerősíti az Allport által használt fogalom is: az odatartozás megtagadása.⁴⁰⁴

Általában az élet minden területén a többségi társadalom hátrányos megkülönböztetésének vannak kitéve. Történhet ez annak ellenére, hogy az asszimilációs folyamatok hatására mára már semmilyen identitási elemet nem tudnak felmutatni az adott kisebbséggel

⁴⁰³ I.m. Kemény I. 5.o.

⁴⁰⁴ Allport: i.m. 192.o. Ebben az esetben arról van szó, hogy bizonyos személy megtagadja az adott csoporthoz való tartozását, ettől várva, hogy korábbi származása miatti atrocitásokat elkerülheti. "A saját csoport eltökélt tagadását nem lehet mindig egykönnyen megkülönböztetni a normális alkalmazkodástól, mely nélkül a kisebbségi helyzetű személy nem tudna boldogulni az uralkodó többség árnyékában."

kapcsolatban, és a szabad identitásválasztás jogával élve, azt kívánják, hogy a többségi társadalomhoz tartozóként és ne a roma kisebbség tagjaként kezeljék őket.

További problémát jelenthet, hogy az antropológiai jegyek közel azonosak lehetnek, s ezáltal elképzelhető, hogy őket egy csoportba is sorolják (a többség ezt így is teszi), mégsem egységesek. Gondolhatunk itt a magyarországi helyzetre, ahol a romungró, beás és oláh roma/cigánycsoportok között, olyan viták keletkezhetnek, amelyeket nagyon nehéz közös nevezőre hozni. De példa lehet a németországi helyzet is, ahol a szint-i és roma csoportok között bizonyos kérdésekben komoly ellentétek húzódnak meg.

A **vallás** vizsgálata sem lehet segítségünkre a nemzeti, etnikai kisebbség meghatározásában, bár többször hallani valamiféle önálló „cigányvallásról”, bár ennek konkrét létezését nem nagyon sikerült bizonyítani. Hiszen a romák, cigányok vándorlásuk során találkoztak az európai vallásokkal, és mindig annak az országnak a vallását vették fel, amelyikkel éppen szorosabb kapcsolatot tudtak kialakítani (itt írhatnám a letelepedett szót is, de ez a romák esetében nem mindig igaz, hiszen sokuk még ma is a vándorlást tekinti életformájának.) Így ismerünk mohamedán, keresztény csoportot is.

A **vándorlás**, mint életforma lehet összekötőkapocs, olyan csoportok között, amelyek sem azonos nyelvet nem beszélnek, sem azonos vallással nem bírnak, illetve más és más kultúrával, eredetmondával rendelkeznek. Bár, mára a vándorlás sem jellemző minden csoportra, hiszen például a magyarországi romákra/ cigányokra leginkább a letelepedett életmód a jellemző. A vándorlás is módosult és inkább időszakos helyváltoztatásszerű mozgás érthető alatta. A romákkal/cigányokkal kapcsolatban talán ez az a tényező, amit a mai társadalmak még mindig sehogy se tudnak elfogadni, tolerálni. Pedig a vándorlás - mint sokszor megállapították már – identitásuk részét képezi, ezen kívül megélhetésük egyik feltétele is. (Például idényjellegű mezőgazdasági munkák, kereskedelem, cirkuszi mutatványok.) A helyváltoztatást, ha nem is közvetlenül, de minden szempontból akadályozzák az egyes államok⁴⁰⁵, hiszen sok tekintetben problémás a helyi közigazgatás számára. Franciaországban az „utazóknak” (vándorló életformát választó romáknak) egyenesen „utazási engedélyt” kell kérniük a hatóságoktól, ha az ország területén belül mozogni szeretnének. Ezzel egy olyan paradox helyzetet te-

⁴⁰⁵ Gondoljunk itt a Buckly v. UK ügyre ahol a Caravan Sites Act rendelkezéseit bemutattam. Hasonló jogalapra épül a Chapman v. UK ügy is.(27238/95.sz.ügy) ebben Bonello bíró különvéleményében kifejti, hogy „Mi itt egy olyan szituációval, kell, hogy konfrontálódjunk, ahol bizonyos személyeket arra „bírnak rá”, hogy megszegjék a törvényt, mert a hatóságok a saját térségüket meg akarják védeni.” in. Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union. p. 45.

remtettek, melyben egy etnikai csoport tagjának engedélyeztetni kell azt a jogát (mozgásszabadság), mely egyébként másoknak természetesen rendelkezésre áll.

További problémát jelenthet, hogy a helyváltoztatás miatt ezek a személyek, bizonyos-állandó lakhelyhez kötött – jogot nem tudnak gyakorolni. Ilyen például a választójog is. Nem tudnak részt venni a választásokon, nem tudnak eleget tenni annak a – minden romákkal foglalkozó nemzetközi dokumentum által megkövetelt – feltételnek, mely a politikai közéletbe való jobb bekapcsolódásra sarkallja őket. Így nem tudnak részt venni azokon a fórumokon sem, ahol az őket érintő döntések születhetnek.

Végül érdemes megvizsgálni a fogalmak által megkövetelt **szolidaritásérzést**, vagy a magyar törvény által használt „összetartozás tudatot”. Ebben az értelemben itt is specialitás figyelhető meg, hiszen a romák esetében nem beszélhetünk egy ún. nemzetről, mely bármilyen probléma esetén, nemzetközi fórumokon felemelhetné a szavát, segítséget kérhetne az őket ért sérelmek orvoslásában, illetve e nemzethez való ragaszkodás a csoportot valamilyen láthatatlan szállal kötné össze.

Ha megvizsgáljuk, hogy a romák és a nemzet fogalma⁴⁰⁶ között milyen párhuzam vonható láthatjuk, hogy ezt a két fogalmat leginkább a nemzetközi szervezetek sugallják. Ezt a nemzetközi szerződésekben használt „romák nemzetek felettsége” kifejezés indokolhatja, illetve az az igény, hogy a romák csoportjait az államok nemzeti etnikai kisebbségnek ismerjék el. Azonban a korábban leírtak is azt támasztják alá, hogy egységes roma nemzet iránti igény komolyan még nem merült fel.

Ezzel kapcsolatban azonban egy további probléma is felvetődhet: míg a külvilág teljesen egységesen kezeli a romákat, cigányokat, összetételük, eredetmondáik, általuk használt nyelvük, életmódjuk, szokásrendszerük, hagyományaik eltérősége alapján mégsem lehet őket azonosan kezelni, egy entitásként meghatározni.

Az **összetartozás tudat** olyan értelemben van meg bennük, hogy a többségi társadalom atrocitásaival szemben megpróbálják megvédeni magukat. „A kisebbségi csoportokban tehát sajátos szolidaritás bontakozhat ki. Saját csoportjuk kebelén belül kinevethetik és kifigurázhatják üldözőiket, dicsőíthetik saját hőstetteiket és megülhetik saját ünnepeiket. Együtt nagyon kényelmesen élhetnek. Mihelyt egymás között vannak, nem kell félniük attól, hogy hovatarozásuk miatt zaklatják őket.”⁴⁰⁷ De nagyon sokszor a saját

⁴⁰⁶ A 19. században használt fogalmat értem alatta.

⁴⁰⁷ Allport: i.m. 195. o.

soraik között is erős a széthúzás, bizonyos csoportok rivalizálása, bizonyos csoportok lenézése, alsóbbrendűként való kezelése.

A többségi társadalomból való kirekesztésre válaszul megjelenő összetartozás tudat a romák/cigányok esetében sajnos egy további problémát is felvet. Az így kialakult kényszerközösség lesz az alapja annak a negatív identitásnak, mellyel ma a roma/cigány csoportoknak meg kell küzdeniük. Ez az identitás deficit eredhet a „sikeres” asszimilációs politikákból, mely mindenképpen csak is egyoldalú folyamatként zajlott, hiszen az asszimiláció után a többség ugyanúgy nem fogadta el őket, megítélésük változatlan maradt.⁴⁰⁸

Ebből adódhat más probléma is: a különböző csoportok eltérően értelmezik és képzelik el a viszonyukat az adott államhoz, ahol élnek. Magyarországon is sokan gondolják úgy közülük, hogy egyáltalán nem akarnak mások lenni, különbözni a többségi társadalomtól. A céljuk a csoport tagjainak „kifehérítése” vagyis a teljes asszimiláció. Ezzel szemben vannak olyan csoportok, akik pont ez ellen kívánnak fellépni, megkövetelve és érvényesítve az etnikai kisebbségként való elismerésből származó jogokat.

A fenti okfejtés alapján szerintem az eddig alkalmazott nemzeti, etnikai kisebbség fogalmat éppen a már bemutatott specialitások miatt nehezen lehet jól, illetve teljes mértékben alkalmazni erre a kisebbségi csoportra. Ilyen értelemben a romák/cigányok, olyan „nemzetek feletti” népcsoportot alkotnak, melyet akár nyelvi, kulturális, akár etnikai kisebbségként is fel lehet fogni, aszerint, hogy melyik elemet hangsúlyozzuk.

Azokban az országokban, ahol már valamilyen kisebbségi státuszt megszereztek, ott élni kell a kisebbségi jogok biztosította lehetőségekkel, ahol pedig ez a kérdés még

⁴⁰⁸ Érdemes megnézni, hogy ez az identitásdeficit milyen alapokból táplálkozik „1. A törzsi- nemzeti, anyanyelvi kapcsolatok jelentőségének visszaszorulása, egységesülő roma kisebbségkép elterjedése a romák és a környezet részéről egyaránt, 2. a totális üldöztetés, a holokauszt élménye és a rendőri zaklatások, a „megbízhatatlanság” folyamatos tapasztalata, 3. a falu zárt, paternalista alávetettségi viszonyrendszerének fellazulása és az állami alattvalói függőség erősödése, 4. a bér munkás városi lét élményének közös megélése a környezettel és a többi romával, és ezzel együtt kialakult minimális gazdasági létbiztonság, majd az ebből történő tömeges kizuhanás kiszolgáltatottsága, 5. az ideológiailag hirdetett jogegyenlőség elvének tényerése és ezzel egyidejűleg a ténylegesen megélt gazdasági és kulturális jogfosztottság mindennapos tapasztalatai, 6. a roma kisebbség elleni kényszerasszimilációs politika megélése, 7. elmaradott, lumpen, önhibás, bűnözőkénti, alacsonyabbrendűkénti megbélyegzés, majd ennek egységes komplex előítélet rendszerre alakulása, amely lehetővé tette a tényleges asszimilációs utat és az integrációt is, 8. hazug túltámogatási mítosz keltése a romákról, 9. roma értelmiség emancipációs, kulturális, majd tömeges politikai önszerveződési érdekképviselői mozgalom létrejötte, majd ennek sokrétű külső manipulálása, ugyan akkor minimális szinten – intézményesülése, jogilag garantált kisebbségi lét, 10. az írástudás tömeges megjelenése, a tévé elterjedése, a kommunikációs „kinyílás”, a tömegkultúra hatásai. In: Bárony János - Daróczi Ágnes: A roma identitás tervezése, Élet és Irodalom 2003. 02. sz. 1. o.

bármilyen ok folytán nem került napirendre, vagy nem tudták ezt a kategóriát kiharcolni, megkapni, nem biztos, hogy mindenáron ragaszkodni kell hozzá.

A legfontosabb cél, hogy a romák életében felmerülő problémákat, a rájuk vonatkozó specialitásokkal (ez alatt természetesen mindig az adott csoport sajátosságait értem, s nem általánosan a romákat) az adott állam mindenképpen vegye figyelembe. Az, hogy ez milyen kategória, jogi eljárás (például diszkriminációmentesség, kisebbségi jogok) keretében történik, teljesen mindegy, hiszen itt a kitűzött eredmény elérése a cél.

A legfontosabb talán az, hogy saját válaszuk, megoldásaik legyen arra a kérdésre, hogy milyen jövőképet kívánnak maguknak, s ne maradjanak a jelenlegi európai társadalmak sokszor integrálatlan részei.

A fenti specialitásokat figyelembe véve nekem az Európa Tanács által használt fogalom adja vissza a legjobban a fenti dilemmákat: „A romák különleges kisebbségi csoportot alkotnak, mivel **kettős kisebbségi státusszal** rendelkeznek. Etnikai közösséget képeznek, és legtöbbjük a társadalom szociálisan hátrányos helyzetű csoportjaiba tartozik”⁴⁰⁹

A kettős kisebbségi státusz elismerése segíthet abban, hogy azokban az esetekben is igényeljenek bizonyos speciális jogokat, amikor a fenti dilemmák alapján nem mindig tudják, vagy akarják elnyerni a nemzeti etnikai kisebbség státuszát.

Az, hogy ki kerülhet a társadalom szociálisan hátrányos helyzetű csoportjai közé, mindig tényeken alapszik. Ezeket, a számadatokkal is igazolható tényeket, pedig nem lehet racionálisan az egyes országokban eltérően értékelni, vagyis nem lehet megkerülni azt a kérdést, hogy van-e szükség az esetükben valamilyen állami összefogásra, közös cselekvésre.

Véleményem szerint a társadalom periferiáján élő, szociálisan hátrányos helyzetű csoportként a romák/cigányok minden államban megkövetelhetik azt, a speciális bánásmódot, mely a helyzetük normalizálásához elengedhetetlen.

Természetesen ezzel nem tagadva azt a jogot, mely a romák etnikai kisebbségként való önmeghatározásra, szabad identitás választására vonatkozik.

Itt csakis az értelmezési nehézségek, eltérések miatt vettetem fel annak a kérdésnek a tényleges megvizsgálását, hogy a jelenlegi helyzetben mindenképpen ragaszkodni kell-e az adott specialitások miatt, a kisebbségi jogok kiharcolásához, mely konkrét tartalom és állami akarat nélkül csakis üres fogalomnak tűnhet.

⁴⁰⁹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1557 (2002)sz. ajánlása A romák jogi helyzete Európában, 4. pont. Bár meg kell azt is említeni, hogy a Parlament határozata ajánlásában célként tűzi ki, hogy a tagállamok a romákat ismerjék el etnikai vagy nemzeti kisebbségi csoporthoz tartozóként.

4. 1. 2. A romák/cigányok jogi státusza az egyes tagállamokban

A következőkben vázlatosan be kívánom mutatni, hogy az egyes tagállamokban milyen szabályok érvényesek erre az etnikumra. Már említettem, hogy az Unió sok tagállamában nem fogadják el etnikai kisebbségként a romákat, illetve semmilyen szinten nem foglalkoznak velük a jogszabályok.

Magyarországon a romákra/cigányokra vonatkozó szabályozás akár példaértékű is lehet a legtöbb tagállam számára, a kitűzött célok megvalósítása azonban sokszor komoly akadályokba ütközik. Hazánkban **történelmi etnikai kisebbségként** vannak elismerve, így az Alkotmány rendelkezése szerint államalkotó tényezők. Részesülnek a magyarországi kisebbségi törvény által biztosított egyéni és kollektív jogokban. Kisebbségi önkormányzatot hozhatnak létre, a nyelvüket használhatják mind a magánéletben és a közéletben egyaránt. Az önkormányzatok működéséhez az állam meghatározott pénzügyi keretet biztosít. A magyar állam a romák esetében két nyelvet is elismer: a **lovári** (a magukat oláh cigányként jelölők használják, ez a már említett romani nyelv egyik nyelvjárása közé tartozik) és a **beás** (archaikus román) nyelvet. A kisebbségi törvény által felkínált lehetőségekkel sajnos a romák/cigányok nem mindig tudnak élni, a törvény által hangoztatott célokat nem tudják megvalósítani.⁴¹⁰ A 2001-ben a népszámlálás hivatalos adatai szerint 190. 000 fő vallotta magát roma/cigány nemzetiségűnek, míg a Kemény István féle 2003. évi felmérés⁴¹¹ létszámukat 520.000 és 600.000 fő közé teszi.

Magyarország az első és egyben egyetlen olyan tagállam, mely Járóka Livia személyében az Európai Parlamentbe elsőként roma képviselőt küldött, aki kijelentette: "Az európai cigányság szócsövévé kívánok válni."⁴¹² Sőt, azóta az SZDSZ színeiben újabb roma képviselő is bejutott, Mohácsi Viktória. Sajnálatos tény azonban, hogy a romák problémáinak megoldására, három, eltérő elképzelés született, hiszen a két roma képviselő mellett Lévai Katalin szocialista képviselő is önálló megoldási javaslatot fogalmazott meg. Ez a három magyar képviselő, három különböző intergroupot hozott létre, és nem egybe tömörülnek, hogy a felmerülő problémákat közösen oldják meg.

⁴¹⁰ A magyar kisebbségi törvény bemutatásánál részletesen foglalkozom ezekkel a kérdésekkel.

⁴¹¹ Kemény István – Jankó Béla: A 2003-as cigány felmérésről, Beszélő 2003. 10. 07.

⁴¹² <http://www.bruinfo.hu> 2005. május.4.

Olaszország első cigány benépesülésére legalább két irányból – Észak, illetve Dél felől - került sor, nagyjából azonos időszakban a 14-15. század fordulóján. Az I. világháborút követő határmódosítások új csoportokat juttattak olasz földre: északról „német” cigányok, keletről „szláv” cigányok kezdtek Észak–Olaszország területére vándorolni. A '60-as években kezdődő utolsó bevándorlási hullám még ma is folyamatban van, elsősorban Jugoszlávia déli részéről.

A számuk hivatalos adatok szerint kb. 110.000-re tehető⁴¹³. A helyi civil szervezetek szerint ebből 60-90.000 lehet, aki roma nemzetiségűnek vallja magát és olasz állampolgár is. Kb. 45-70.000 lehet azok száma, akik romáknak vallják ugyan magukat, de nem rendelkeznek olasz állampolgársággal.⁴¹⁴

Ha legalizálni akarják ottlétüket, tartózkodási engedélyt kaphatnak ugyan, azonban ezek túlnyomó többsége egy-hat hónap közötti időtartamra szól. „A harmadik évezred hajnalán Olaszország az egyetlen Európában, amely szisztematikus, hivatalosan szervezett és finanszírozott gettósítással dicsekedhet, melynek célja, hogy teljesen kiszorítsa a romákat a társadalomban való részvételből és megakadályozza bármiféle kapcsolatukat az olasz mindennapokkal.”⁴¹⁵ Ezt segíti az a hivatalos felfogás, hogy a romákat „nomádnak” tartják.⁴¹⁶ Ezzel is alátámasztva azt az általános felfogást, hogy a romák soha nem voltak és nem is lesznek olaszok. A velük foglalkozó állami hivatalt „nomádügyi hivatalnak” hívják, és a bevándorlási hivatalhoz tartozik. Ezzel az olasz társadalomtól elszigetelten, a városok szélén, táborvárosokba kényszerítik őket, rossz körülmények közé, ezzel is felerősítve a szegregációt. A politikusok sokszor szavazatok elnyerése érdekében kifejezetten romaellenes mondatokat hangoztatnak propagandájukban: „Ha nem akar cigányokat, marokkóiakat és bűnözőket a környezetében... szavazzon a Lega Nordra”⁴¹⁷ 1999. márciusában az ENSZ Faji diszkrimináció megszüntetéséért küzdő bizottsága (CERD) is komoly hiányosságokra hívta fel ezzel kapcsolatosan figyelmet, és elítélte Olaszországot.

Az olaszországi romák is különféle csoportokba sorolhatók aszerint, hogy mivel foglalkoznak, illetve mikor jelentek meg az országban. A szintók általában Kelet-Közép Eu-

⁴¹³ Az olasz Belügyminisztérium szerint, in: Réti György: Újabb munkák az olaszországi kisebbségi politikáról, Régió 1998. 1.sz.

⁴¹⁴ Legtöbbször illegálisan kerülnek be az országba Albániából, a volt Jugoszlávia tagköztársaságiból.

⁴¹⁵ Táborváros - A romák faji szegregációja Olaszországban, Fundamentum, 2000 /4. sz.,

⁴¹⁶ Az olaszországi cigányok 32,9%-a teljesen nomád életmódot folytat (évente 30-50-szer változtatja lakhelyét), 15,7%-uk félnomád, azaz mozgatható lakhelyét általában évente 1-szer változtatja, 51,4%-nak van állandó lakhelye. Észak-Olaszországban a nomád életmód, délen az állandó lakhely dominál.

⁴¹⁷ Umberto Bossi röplapja in. Fundamentum, 2000/4sz.

rópából érkeztek és szórakoztatással, zsonglörködéssel, zenéléssel foglalkoztak. Általában az Észak–olasz városokat járták, és bűvészzel, zsonglörködéssel keresték a kenyerüket. A másik nagy csoport kereskedelemmel foglalkozik, először lóval, majd autókkal, illetve a kiskereskedelemmel. A foglalkozásuk miatt nagyon sokszor változtatják a tartózkodási helyüket. A legszegényebb réteg ma is csak kéregetésből tudja magát fenntartani, ők általában a volt Jugoszlávia tagköztársaságaiból érkeztek és illegálisan tartózkodnak az országban. Velük szemben nagyon erős ellenszenv alakult ki.

Az olaszországi romák jogi védelme az általános alkotmányos jogvédelemre épülhet, de hiányoznak a kultúrájuk megóvására vonatkozó konkrét normatívák. Közigazgatási szempontból helyzetük problematikus: a vándorló életmódnak köszönhetően jelentős hányaduknak nincs lakcíme, ezért nincs személyi igazolványuk, így nem élvezik az egészségvédelmi kedvezményeket. A személyes iratok hiánya miatt nincs kereskedői engedélyük, illetve gépkocsivezetői jogosítványuk.

Többségük a romani nyelv valamelyik dialektusát beszéli. E nyelvet „titkos nyelvként” is használják, hogy a környezetük ne értse őket. Komoly problémát jelent, hogy az olaszországi cigánygyerekek iskolavégzését megnehezíti nomád életvitelük, a szülők írástudatlansága és bizalmatlansága, illetve az olasz nyelvismeretük alacsony szintje.

Az olaszországi roma közösségeknek saját szervezeteik nincsenek, de működnek a kisebbségen kívül szerveződött, a cigányság problémái iránt fogékony humanitárius szervezetek, jelenleg 5 ilyen szervezet.(pl. Save the Children)

Bár változást ígérhet a belügyminisztérium által kiadott, kisebbségekkel foglalkozó kiadvány 2. kötete, mely a 12 hivatalosan elismert kisebbség között a romákkal is foglalkozik. A dokumentum a tényfeltáráson túl a helyzetükből adódó problémákra is megoldást keres:” Szükséges, hogy minden kezdeményezés – iskolai, szakmai, segélyezési – aktív és felelős szubjektumokként vonja be a cigányokat kultúrájuk ápolásába, történelmük és hagyományaik tanulmányozásába és kézműves képességeik kibontakoztatásába.”⁴¹⁸

A romák/cigányok a 11. században Örményország felől érkeztek **Görögországba**, egy részük végleg ott maradt, míg a következő évszázadokban innen indultak vándorútjukra Európa felé. A hosszabb görög tartózkodást a romani egyes dialektusaiban meglévő, igen sok görög jövevényszó is bizonyítja. Mára számukat az ERRC adatai szerint 150.000 - 300.000 közé tehetjük, de egy 2006-os nyilatkozat 600.000 romáról

⁴¹⁸ In: Réti György Régió 1998. 1.sz.

tesz említést ebben az országban.⁴¹⁹ A már említett Lausanni békeszerződés 25 000 nyugat-trákiai romát a muzulmán hite miatt a bolgár nyelvű pomákokkal és a törökökkel együtt muzulmán kisebbségnek ismert el. Mára azonban ezek a romák törököül beszélnek, sőt magukat is törökként jelölik. A keresztény - ortodox romák a 1920-as 1930-as években menekültként érkeztek Kelet-Trákiából, Istambulból és Kis Ázsiából. Mára már az ország egész területén a falvak városok peremterületein, nagyon rossz körülmények között élnek. A többségi társadalom leginkább „Atsiganoi” (érinthetetlen, tilos az érintése), vagy a „Gifti”(cigány) lealacsonyító kifejezéssel jelöli őket. Általában szezonális mezőgazdasági munkából, utcai kereskedelemből, a nők házi kisegítő munkából élnek.

A hatóságok és a társadalom tagjai leginkább ezt a kisebbséget diszkriminálják. A hatóságok legtöbbször az alapvető emberi jogokat sem biztosítják a számukra. Településrendezési célokra hivatkozva nagyon sokszor áldozatai kényszer kilakoltatásnak.⁴²⁰ Jogi szempontból semmilyen szabály nem foglalkozik velük, kisebbségként nincsenek elismerve.

2006 januárjában megalakult ASPIDA nevű párt, mely a görögországi romák parlamenti képviselőjére jött létre, és arra számít, hogy ha a romák nagy többségének szavazatát meg kapja, akkor a harmadik legnagyobb frakcióval rendelkezhet a parlamentben.

Szlovákia is azok közé az országok, közé tartozik, amelyekben rendkívül magas a roma népesség aránya az összlakossághoz viszonyítva (10%). Becsült adatok szerint ma körülbelül 380.000 - 520.000 roma él ebben az országban, míg a legutóbbi népszámláláskor csak 90. 000 személy vallotta magát romának.⁴²¹ A romákat nemzeti kisebbségnek ismerik el. Az 1992. szeptember 1-én elfogadott Alkotmány szerint: „A Szlovák Köztársaságban a nemzeti kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz tartozó állampolgároknak biztosított az általános fejlődés, különösen az a jog, hogy kisebbségük vagy csoportjuk más tagjaival együtt a saját kultúrájukat fejlesszék, joguk van továbbá az információ anyanyelvükön való terjesztéséhez és befogadásához, a nemzeti egyesületek-

⁴¹⁹ [http://www.romapage.hu/index.php?id=345&tx_ttnews\(tt_news\)=104928&tx_ttnews..](http://www.romapage.hu/index.php?id=345&tx_ttnews(tt_news)=104928&tx_ttnews..)

⁴²⁰ 1999. szeptemberében, az athéni földrengés után, jelentős számú roma család maradt hajlék nélkül. Az önkormányzat 10 családot szükségszálláson helyezett el, míg több családnak csak sátrakban biztosított elhelyezést, több családnak azonban, hely hiányra hivatkozva elutasították az elhelyezést. 2000. július 14.-én a polgármester és rendőrök jelenlétében bulldózerek rombolták le a romák számára felállított sátrakat, anélkül, hogy a bent lakók a tárgyaikat magukhoz vehették volna. A beteg mozgásképtelen családtagok elszállítására 3 napos ultimátumot kaptak. Minden család, akinek otthonát így lerombolták 100.000 drachmát (kb 300 euró) „kártalanítást” fizettek.

⁴²¹ HVG ténytár, HVG 2007. 6. sz. 23. o.

ben való egyesüléshez, művelődési és kulturális intézmények alapításához és fenntartásához.”⁴²²

1998 óta létezik az emberi jogokkal, nemzeti kisebbségekkel és regionális fejlesztéssel foglalkozó miniszterhelyettes tisztsége, akinek posztja, hogy ezzel a kisebbséggel is foglalkozzon. Az országban számos, a roma kisebbség által működtetett párt tevékenykedik.⁴²³ A romák helyzete sokban hasonlít a magyarországihoz. Talán még nagyobb számban élnek borzalmas szegénységben, rossz körülmények között, helyzetük azonnali megoldást igényelne az állami szervektől.

A Szlovákiában élő romák egyik csoportja a régen betelepülteké. Ezek már olyan fokban asszimilálódtak, hogy nem használnak külön nyelvet, nyelvi környezetük szerint szlovák romák és magyar romák. Kultúrájuk túlnyomórészt azonos. Megélhetésük alapja a mezőgazdasági idénymunka, és bizonyos romákhoz/cigányokhoz kapcsolódó mesterségek. A romák másik csoportját itt is az oláh-cigányok alkotják, akik Szlovákiába is főként a XIX. század második felében, illetve a második világháború befejezése után vándorcigányként érkeztek a mai Románia területéről. Jelenleg a kereskedelemmel foglalkoznak, és a romák leggazdagabb rétegéhez tartoznak, elsősorban Dél-Szlovákia városaiban és községeiben élnek. A két csoport között itt is komoly ellentét húzódik meg.

Az 1989. utáni, gazdasági és szociális változások (Magyarországhoz hasonlóan) legnagyobb mértékben ezt a kisebbséget sújtotta. Komoly problémát okoz, hogy a szlovákiai roma lakosság jelentős része az elkülönült, a többségi lakosságtól izolált és borzasztó szociális és egészségügyi feltételekkel rendelkező telepeken lakik.⁴²⁴ Ezeknek a telepeknek a koncentrációja különösen Kelet-Szlovákiában magas, ez a régió az ország gazdaságilag legelmaradottabb része. A roma településeken nem ritka a 100%-os munkanélküliség sem. A többségi társadalom részéről igen komoly intolerancia fogalmazódik meg velük szemben. Az állami hivatalokban általános a közvetett diszkrimináció gyakorlata.⁴²⁵

További, már korábban érintett probléma, a megfelelő hivatalos iratok hiánya. A rendőrség csak akkor bocsátja ki a személyi igazolványt, ha az adott személynek saját háza

⁴²² Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK 2005. Budapest. 1008. o.

⁴²³ Például a Szlovákiai Roma Integráció Pártja, Szlovák Roma Szociáldemokrata Párt, Roma Nemzeti Párt, Roma Demokrata Párt, Roma Unió Ligája

⁴²⁴ A kormány adatai szerint 2003-ban 591 ilyen telepen kb. 124 ezer fő élt, sajnos az ott élők 40%-át a 15 évnél fiatalabb gyerekek alkotják.

vagy lakása van, illetve rendelkezik egy ház, illetve lakás tulajdonosának engedélyével az ott tartózkodásra.⁴²⁶ Ez sok roma számára nehézséget jelent, hiszen a folyamatos helyváltoztatás miatt, sokaknak nincsen állandó lakhelye.

1993-ban a cseh állampolgársággal kapcsolatos rendelkezések a Cseh Köztársaságban élő romák nagy részét szlovák nemzetiségűnek nyilvánította, további megszorításokkal gyakorlatilag kizárták ezeket a személyeket a cseh állampolgárságból. Amikor ezeknek az embereknek az igazolványa lejárt, problémát jelentett a szlovák útlevél megszerzése. Bár jog szerint szlovák állampolgárok voltak, ténylegesen hontalanok lettek, és Szlovákiába utasították őket. Akik Csehországban maradtak, azoknak a többségét kisebb vétségek elkövetéséért kiutasították az országból, ezzel elvesztették a visszatérés jogát. Szlovákiában egyáltalán nem voltak papírjaik, vagy volt szlovák útlevelük, de nem volt Szlovákiában hivatalos lakhelyük, mert korábban a Cseh Köztársaságban éltek.

A meglévő helyzetet súlyosbította, hogy a kormány 2004. elején a szociális segélyeket jelentősen majdnem felére csökkentette, ami éhséglázadáshoz vezetett.⁴²⁷ Az éhséglázadásnak annyiban, pozitív hatása volt, hogy Szlovákiában a történetek hatására 14 év után először indult meg valósnak nevezhető társadalmi vita a romák problémáiról.⁴²⁸

Csehországban a romák helyzete, tagozódásuk nagyon hasonló a Szlovákiában élökhöz, a közös múlt miatt. A háborút követően a kommunista Csehszlovákiában – hasonlóan a többi szocialista országhoz - csakis szociális réteggként tekintettek a romákra. A „romákat olyan módon határozták meg, hogy az társadalmi csoport halódó etnikai identitással, saját kultúra nélkül és olyan nyelvvel, amely a szleng határán mozog, ebből következően nem formálhatnak jogot etnikumként való létezésre.”⁴²⁹

⁴²⁶ Az állam ezt adminisztratív okokból követeli meg, így minden Szlovákiában élő személyt egy címhez tudja kötni. A szociális támogatásért folyamodó személyt akkor is a hivatalos állandó lakhelye szerinti munkanélküli hivatalnál kell nyilvántartásba venni, ha valójában máshol lakik.

⁴²⁷ A zavargásokra először február 18-án került sor Lőcsén, ahol 80 roma egy szupermarketből próbált meg élelmiszert kivinni. Február 20-án Ágcsernyőn egy 50 fős csoport rohanta le az ottani boltot. Másnap Tőketerebesen komoly összecsapásokra is sor került a három ezres roma kisebbség és a rendőrök között. A hét második felére véget értek az erőszakos megmozdulások, a különféle roma szervezetek eredetileg tüntetéseket, határ- és útzárakat helyeztek kilátásba, a viszonyokat látva, ezt ideiglenesen felfüggesztették.

⁴²⁸ A szlovákiai éhséglázadás és a brutális rendőri fellépés az Európai Parlament elé került. Hannes Swoboda osztrák EP képviselő elfogadhatatlannak tartotta, hogy az EU nem a megfelelő súlyán kezeli a kelet európai romák igényeit és érdekeit. Swoboda szerint célszerűnek látta egy EU biztosi poszt felállítását, mely a kisebbségek integrációjával foglalkozna az új tagállamok csatlakozása után. Az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetsége és a Szlovákiai Helsinki Bizottság is aggodalmát fejezte ki a roma elégedetlenségek visszaszorításának módja miatt.

⁴²⁹ Slawomir Kapralski: Nemzetiségi dolgozatok 25. kötet 2. sz. 1997. in <http://www.amarodrom.hu/archivum/2001/0101/text10.htm>

Az új állam a romákat nemzeti kisebbségnek ismerte el, 1998-ban a Belügyminisztérium 122 roma szervezetet tartott nyilván. Legnagyobb gyűjtőszervezetük a Roma Regionális Szervezet. Számuk megítélése itt igen komoly eltéréseket mutat: a népszámlási adatok szerint 12.000 fő él jelenleg Csehországban, míg a becsült adatok 175.000-200.000 főről szólnak⁴³⁰. A romák negatív megítélése, hátrányos megkülönböztetése olyan fokú, hogy ez sokszor a közszereplőktől nyíltan hangoztatott véleményekben is megjelenik.⁴³¹ Az állami szereplők hozzáállása sem segít abban, hogy a helyzet változzon.

Az Európai Parlament első, később bemutatásra kerülő, romákkal foglalkozó határozatának konkrét oka az volt, hogy felszólítsák a cseh államot egy egykori roma koncentrációs tábor helyén működő vágóhíd bezárására és egy megfelelő emlékmű felállítására. A cseh államfő Vaclav Klaus nyilatkozata szerint, a vágóhíd kérdése cseh belügy, melybe nincs beleszólása a nemzetközi szervezetnek.

A már említett cseh állampolgársági törvény az állampolgárság megszerzését öt éves büntetlenséghez és legalább kétéves – fejenként minimum négy négyzetméteres – lakhelyhez kötötte. Erről a rendelkezésről - amit a csehek is csak „cigányklausula” néven emlegetnek – az Európa Tanács is kimondta, hogy nem egyeztethető össze a nemzetközi jogelvekkel. Így a Csehországban tartózkodó romák közül minden tizedik nem kaphatott állampolgárságot. Válaszul sokan kivándoroltak Kanadába, illetve más országokba. Ennek következményeként vezették be a Kelet-európai államok polgárai-val szemben a vízumkényszert Kanadában.

Szlovéniában becsült adatok alapján a romák számát 8.-10.000 tehetjük. Három csoportot különböztethetünk meg: egyrészt a déli részeken Boszniából érkezett, magukat horvát cigányoknak nevező csoportot, az északnyugati részen a 17. századtól kezdve nomád életmódot folytató szintiket, illetve a legnagyobb számban jelenlevő, Mura vidékén élő csoportot, akik kárpáti vagy oláh nyelven, illetve a magyarul beszélnek.

A romák jogi státusza máig tisztázatlan. 1960-tól foglakoznak állami szinten is velük.⁴³²

⁴³⁰ HVG ténytár, HVG 2007. 6. sz. 23. o.

⁴³¹ 1997 nyarán az árvíz sok romát is hajléktalanná tett. Sokan közülük felvetették annak gondolatát, hogy kivándorolnak Kanadába. Ostrava polgármestere egy tévéfelvétel alkalmával azt mondta, hogy az utazási költségek kétharmadát átvállalja.

⁴³² Ekkor Muraszombaton, a legnagyobb roma településen óvodát nyitottak, s felmerülő problémákat csakis szociális kérdésként kezelték.

1989-ben a szlovén társadalmi, politikai és gazdasági élet változásaira válaszul több kiegészítést is fűztek a szlovén Alkotmányhoz. Az Alkotmány kisebbségvédelmi rendelkezése nem szól a romákról⁴³³.

A 67. kiegészítés mondta ki, hogy a romák helyzetét törvényben kell rendezni. Ennek hatására az 1991. decemberében elfogadott Alkotmány 65. szakasza kimondja: „A Szlovéniában élő roma közösség helyzetét és külön jogait törvény rendezi.” Az 1993. decemberében, elfogadott helyi önkormányzatokról szóló törvény 39. szakasza kimondja: „azokon a területeken, ahol autochton roma közösség él, biztosítani kell, hogy a közösségi tanácsnak legalább egy roma képviselője legyen.”⁴³⁴ Ezek után felállítottak egy, a romák etnikai jogaikkal foglalkozó bizottságot, hogy készítsen beszámolót, melynek alapján a romák helyzetével foglalkozó törvényt ki lehet dolgozni. Ezt a részletes beszámolót a kormány 1995. április 20.-án elfogadta.⁴³⁵ A beszámoló hatására a kormány úgy döntött, hogy nem kisebbségi törvényben rendezi a jogait, hanem 1995 novemberében a roma közösségek segítésére jogszabályt dolgozott ki. Ebben az oktatás, a szociális juttatások, a munkanélküliség, lakhatás körében felmerülő problémákra konkrét programokat határoztak meg.

Ausztriában a már említett népcsoportok jogairól szóló törvény, a cigány népcsoportot is elismeri a horvát, szlovén, magyar és cseh nemzetiség mellett. Ezzel a cigányság is létrehozhatja a maga tanácsát (RAT), amely kulturális, társadalmi, gazdasági érdekeit képviselheti állami szinten.⁴³⁶ Ez a tanács a kisebbségeket érintő kérdésekben javaslatot tehet a kancellárnak, a szövetségi és tartományi kormányoknak. Az osztrák kormány a magyarhoz hasonlóan a költségvetésben is meghatározott összegeket biztosít a fenti kisebbségek működéséhez. Az Ausztriában megtalálható roma kisebbség, különböző ágakhoz tartozik, eltérő időpontokban érkezett az országba.⁴³⁷

⁴³³ „Az állam saját területén védi az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait. Gondoskodik továbbá az őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről a szomszédos országokban, a kivándorolt szlovénekről és a vendégmunkásokról, valamint elősegíti kapcsolatukat hazájukkal. 5. cikk (1) Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK 2005. Budapest. 1044. o.

⁴³⁴ Szilágyi István: A romák Szlovéniában, www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1996/2/04SzilagyiImre.doc

⁴³⁵ Érdekes, hogy a beszámoló szerint Magyarország és Horvátország tapasztalatai – ahol a roma kérdést általános szinten, kisebbségi törvényben rendezték – számukra azt igazolták, hogy csak elvi szinten tudták megoldani a problémákat, de a felmerülő konkrét egzisztenciális kérdéseket nem.

⁴³⁶ Ma mintegy 200 ilyen szervezet működik, melynek célja az etnikai kisebbségek és a kultúra megőrzése fejlesztése.

⁴³⁷ A legkorábban – Magyarországhoz hasonlóan – a 15.-16. században jelentek meg a mai Burgerland területén. Az első írásos emlék, Hermann Cornerus dominikánus szerzetes Krónikája, ahol említik őket. 1417-ben már a romákkal szembeni ellenséges magatartásról ír.

Rájuk is érvényes volt a már bemutatott Habsburg politika, mely az teljes fokú asszimiláció híve. A nemzeti szocializmus idején kb. az ausztriai roma lakosság kétharmadát koncentrációs táborokban pusztították el. 1958-ban a koncentrációs táborok áldozatainak kárpótlására hozott törvény még csak nem is említi ezt a csoportot.

Csak 1968-ra érik el, hogy Salzburgban és a burgenlandi Lackenbachban az egykori „cigánylágerek” helyén emlékművet állítsanak fel. Az első roma érdekképviselőt 1989-ben hozták létre. Mai számukat 20.000-25.000 főre becsülik.

Finnországban a cigányokat/romákat történelmi kisebbségnek ismerik el. 1995 óta ez azt jelenti, hogy kollektív joguk van nyelvük és kultúrájuk megőrzésére.⁴³⁸ Finnországban jelenleg a roma népesség kb. 10.000 tagot számlál, tagjaik a keleti kalé (calo) néphez tartozónak vallják magukat, a 16. században telepedtek le ezen a vidéken.⁴³⁹ A romák legtöbbje mára csak finnül beszél, néhányan beszélik a kale dialektust, vannak, akik a svéd nyelvet is ismerik. 1990-től a roma gyerekek esti iskolában anyanyelvi képzésben vehetnek részt. 1992-től a Finn Oktatási Tanács engedélyezi hogy, ha az általános iskolában minimum 5 gyermek kéri, roma nyelvet lehet oktatni. Azóta elkészült a roma nyelvű olvasókönyv, nyelvtankönyv, roma-finn- angol nyelvű szótár is.

1956. óta van Cigányügyi (1990-től Romaügyi) Tanácsadó Testület, mely javaslattevő jogkörrel együttműködik a kormánnyal szociális, egészségügyi kérdésekben. 1967-ben létrehozták a Finn Cigány (1990-től Roma) Szövetséget.

A finn köztársasági elnök, Tarja Halonen 2001. január 24.-én Strasbourgban az Európa Tanács Parlamenti közgyűlése előtt tartott beszédében a romákkal kiemelten foglalkozott. „Pán-európai kisebbségnek” nevezte a közösségüket, s felvetette egy európai szintű roma konzultatív szervezet létrehozásának szükségességét.⁴⁴⁰

Svédországban külön számadat nincs a romákra vonatkozóan, de itt is kisebbségi jogokat élveznek. A finn, svéd közös történelmi események miatt nem is lehet mindig elkülöníteni a svéd romák eredetét, történetét. A határvidéken élők közül sokan be-

⁴³⁸ „A lappok mint őshonos nép, a romák és más csoportok jogosultak megőrizni és fejleszteni saját nyelvüket és kultúrájukat.” 17. cikk. (3) Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK 2005. Budapest. 354. o.

⁴³⁹ 1512-ben a Stockholmi udvari krónika feljegyezte Szent Mihály napján, hogy idegenek érkeztek a városba, akik Kis Egyiptom gyermekeinek nevezik magukat. Ezek után a svéd király számos zászlóaljtal szervezett roma katonákból, hogy harcoljanak a harmincéves háborúban. 1666-ban Per Brahe Finnország svéd kormányzója engedélyt kapott a svéd királytól, hogy Finnországban, Pielinen- tó körül 140 svédországi romát letelepíthessen. A feladatuk a harmincéves háború miatt elhagyott területek művelése és a várható orosz előrenyomulás megakadályozás volt.

⁴⁴⁰ Simon Zoltán: Roma közösségek Európában-kisebbségpolitika a gyakorlatban. Kisebbségkutatás 2002/1 8.o.

szélik mind a két nyelvet. Számukat 15.000-20.000 főre becsülik. Önálló szervezetük a Nemzeti Roma Unió, mely a különböző roma szervezeteket képviseli állami szinten. Svédország a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartájának ratifikálása után a finn, számi és a romani nyelvet is kisebbségi nyelvként ismerte el, biztosítva ezzel azokat a feltételeket, amelyeket az egyezmény előírt az ország számára.

Németországban 2 eltérő ágat különböztetünk meg. A nagyobb létszámú csoport a pakisztáni Sindh tartományt jelöli meg a származása helyeként, innen ered az elnevezésük: magukat sintinek nevezik, míg a másik csoport a magyarországi oláh cigányokhoz hasonlóan, magát romának nevezi. Számuk jelenleg 60.000-70.000 fő lehet, de a londoni székhelyű Minority Rights Group becslése szerint ez a szám 100.000-130.000 között lehet.

A sintik az eredeti lakóhelyüket a 8. és a 12. század között hagyták el. Iránon, Törökországon, Balkánon keresztül érkeztek Németországba. Kezdetben ők is főleg vasművesek, állatkereskedők, kézművesek voltak, csak kisebb részük foglalkozott zenéléssel, szórakoztatással.⁴⁴¹

A négy elismert etnikai kisebbség között megtaláljuk a romákat, vagy ahogy ott jelölik őket, a sintiket. A Grundgesetz (Szövetségi Alkotmány) csak diszkriminációt tiltó rendelkezést tartalmaz, ezen felül további kisebbségvédelemre vonatkozó rendelkezést nem találhatunk. Az Alkotmány értelmében a helyi kormányoknak joguk van a helyi közösségek minden ügyét a hatályos törvények keretein belül szabályozni, így a német szintű és roma lakosságnak megvannak a saját központi, tartományi és helyi szintű kulturális autonómiát biztosító keretei. Heidelberg székhellyel működik a Németországi Szinti és Roma Közösségek Központi Tanácsa, mely 9 tartományi szövetségből és további különböző szintű, független szervezetekből áll.

Itt is nagyon fontos feltétel, - a magyar szabályozáshoz hasonlóan -, hogy az elismert nemzeti kisebbség tagjai csak akkor jogosultak a kisebbségi jogok gyakorlására, ha német állampolgársággal rendelkeznek. Németországban is komoly vita látszik kialakulni a kisebbségi jogok megadása, elismerése körül. A vitára okot adó kérdést már az általános résznél említettem: ki hivatkozhat kisebbségi léteire? Csak az őshonos lakosság-e, vagy az újabb korok kisebbségi csoportjai is, akiket a bevándorlók, a vendégmunkások vagy a menekültek hozhatnának létre. A vita mai állása szerint, csak a

⁴⁴¹ 1392-ben már Hildesheimban egy oklevélben említést tesznek a jelenlétükről. A 16. századtól Németországban is megjelennek a már bemutatott „cigányellenes” törvények.

történelmi kisebbségek tarthatnak igényt ilyen jogosítványra. Azért is fontos ennek a kérdésnek a felvetése, mert több millió török vendégmunkás tartózkodik jelenleg is Németországban, akik nem német állampolgárok, de a többségtől eltérő identitással, kultúrával, szokásokkal, sőt nyelvvel rendelkeznek.

A romák szempontjából is fontos ennek a kérdésnek a tisztázása, mert Jugoszlávia felbomlása után nagyon sok roma menekült jelent meg Németországban. Ezek a csoportok hontalanként, semmilyen állampolgársággal nem rendelkeznek. A menekült státusz elnyerése is kétséges, hiszen elsősorban gazdasági menekültekként tekintenek rájuk, hiszen a hazájukban meglévő ellenük irányuló nyílt diszkriminációt nehezen tudják bizonyítani. Másrészt náluk is komoly problémát jelent a dokumentumok hiánya. A Jugoszláviából érkezett romák és a németországi szintik között komoly ellentétek húzódnak meg. A szintik féltik az országban addigra elért pozíciójukat. A romák legtöbbször kolculásból, kéregetésből tartják el magukat, az állam célja, hogy ezeket a személyeket az országból kiutasítsa. A szintik sokszor a romákat okolják, hogy a többségi társadalom ellenszenve irányukban meg növekedett. Bár etnikai származás alapján nem lehet különbséget tenni köztük, jogi szempontból azonban igen, hiszen a kisebbségi jogosultságokkal csakis a német állampolgárságú személyek élhetnek. A Jugoszláviából menekülteket azonban, csakis idegenrendészeti szempontból veszik figyelembe.

Nagy Britanniában érdekes helyzettel találkozhatunk. Az Egyesült Királyságban kisebbségekre vonatkozó törvényt, rendelkezést nem találni. Találunk azonban rendelkezést az úgynevezett traveller-ekre, amely szó szerint vándorló csoportot jelent. Ez alatt a kategória alatt találjuk meg a romákra/cigányokra vonatkozó szabályozást. Az angolszász jogban a romák az alábbiak szerint definiálhatók: olyan személyek közössége, akiket úgy azonosítanak (mind maguk, mind pedig mások) mint emberek, akik közös történelemmel, kultúrával és hagyománnyal rendelkeznek, és történelmileg kialakult életmódjuk magában foglalja a nomád életformát.

Mai adatok szerint az Egyesült Királyságban körülbelül 90.000 főt tekinthetünk romának, akik közül 80%-uk ott született a szigetországban. A XV. században kezdenek - minden tiltás ellenére - a szigetország területére beszivárogni. Ezeknek az embereknek a többsége vándorló életmódot folytat, családjukkal együtt lakókocsikban élnek és járják az országot. Tél beálltával, megállnak pár hónapra, hogy megvárják a jó idő beköszöntét. Általában 5-6 lakókocsival nagyobb családok egy területen táboroznak. Ezek a táborok sok helyen ronthatják a területrendezési szempontokat, a tájvédelmet és sokszor közegészségügyi kérdéseket is felvethetnek.

Ennek rendezése érdekében született meg **1968-ban a Caravan Sites Act**, amely azt tűzte célul, hogy a romák lakókocsikkal való táborozására alkalmas helyeknek - a területrendezési és építési-, igazgatási előírások szigorodása miatt - meghatározott feltételeket szabjon. Érdekes a törvény egyik meghatározása. **Cigányok** (gipsy): a nomád életmódot folytató személyek, fajukra és eredetükre tekintet nélkül, de nem tekintendők cigánynak a szervezett csoportokban utazgató cirkuszosok és a szórakoztató ipar művelői.

Ez a törvény a helyi önkormányzatok köteleességévé teszi, hogy a szükséges mértékben gondoskodjanak a területükön élő vagy oda máshonnan érkező romák lakókocsijának elhelyezéséről. Ennek keretében megfelelő területet kell kijelölni, ahol ezeket a lakókocsikat le lehet állítani, s használni lehet. A kijelölt helyek azonban a legtöbb esetben, (70%) olyan peremterületeken találhatók, melyek valamilyen szempontból veszélyesek.⁴⁴²

Van azonban egy olyan rendelkezés is a törvényben, amely megadja a lehetőséget a belügyminiszternek, - hogyha szükséges -, bizonyos területeket, úgynevezett kijelölt körzetté nyilvánítson. Ezekben a kijelölt körzetekben a romák számára büntetendő cselekménnyé válik lakókocsijukkal letáborozni. Ezt a feltételt akkor lehet megállapítani, ha az önkormányzatok szerint a területükön nem található olyan travellers, aki igénybe szeretné venni a táborozás lehetőségét, illetve a környéken vannak olyan kijelölt táborhelyek, ahova ezek a lakosok leállíthatják lakókocsijukat. Meg kell azonban említeni, hogy a helyi önkormányzatok diszkriminatív módon nagyon sokszor megtagadják a letáborozás lehetőségét még a romák által megvásárolt területeken is.

Általában tájvédelmi szempontokra hivatkoznak, mely szerintük a tulajdonos rendelkezési jogát megelőzi. Ezt az álláspontot a Európai Emberi Jogi Bíróság is megerősítette Jane Buckley kontra Egyesült Királyság-ügyben.⁴⁴³

Spanyolországban, mint már említettem, általános szinten igen magas fokon elismerik a nemzetiségek jogát az autonómia igények jelentkezésekor, azonban a roma/cigány kisebbségről nem sok szó esik. Ez egyrészt onnan ered, hogy a romák/cigányok, vagy ahogy ott nevezik őket a calék, az egész ország területén mindenhol megtalálhatók, és nem egy körülhatárolható területen, régióban élnek, mint a többi nemzetiség. Másrészt, a spanyolországi cigány kisebbség igen heterogén, különböző

⁴⁴² 1974-ben például egy ilyen területet London nyugati részén egy forgalmas autópálya mellett jelöltek ki.

⁴⁴³ Fundamentum 2000/4. szám. 95. o.

közösségekből és eltérő képzettségű és életmódú személyekből áll. Statisztikai adatok szerint 2000 decemberében, a becsült számuk meghaladta a 600.000 főt, ezzel a spanyol roma közösség volt a legnagyobb lélekszámú az akkori Unióban.

A spanyol kormány 1985-ben elfogadott egy Fejlesztési Tervet kifejezetten a romák számára, melyben célul tűzték ki, hogy a foglalkoztatásukra, oktatási helyzetükre, egészségi állapotukra vonatkozó igen rémisztő adatokat javítsák. 1989-től a Terv megvalósítására külön pénzügyi keretet is létrehozta a költségvetésben. Azonban egy ECRI jelentés szerint, Spanyolországban nincs koherens jogi szabályozás a romák kultúrájának, hagyományainak és nyelvének védelmére, a politikai és közéleti jelenlétük biztosítására.

4. 2. Romák/cigányok az Európai Unióban

Láthattuk, hogy romák/cigányok kisebb-nagyobb arányban az Európai Unió valamennyi tagállamában eddig is megtalálhatóak volt. 2004. óta, 10 állam csatlakozása után, olyan új tagállamok jelentek meg az Unióban, ahol létszámuk az összlakossághoz képest több százezerre tehető és elérhetik az összlakosság 10% -át is. 2007-es román és bulgár csatlakozással számuk minimum 3 millióval bővült.

Kezdetben nem is foglalkoztak ezzel a kérdéssel, hiszen nem jelentettek olyan komoly problémát, mely közös cselekvést igényelt volna. A romákkal/cigányokkal kapcsolatos problémák megoldására vonatkozó európai igény egy másik nemzetközi szervezetben, az Európa Tanácsban merül fel először a kontinensen.

A dolgozatban többször utaltam már rá, hogy az emberi jogok, ezen belül a kisebbségi jogok területén az ET és az EGK, majd a későbbi EU között több kapcsolódási pont is létezik. A romák esetében az együttműködés a nemzetközi szervezetek közös akaratára létrejött szervben⁴⁴⁴ is megvalósult, mely mind a két szervezet munkáját segíti speciális kérdésekben. Ezért a romákkal kapcsolatos uniós szabályozás bemutatása előtt mindenképpen szükségesnek tartottam, hogy kitérjek az Európa Tanács keretében hozott romákkal foglalkozó ajánlásokra.

A kontinensen először az ET ismerte fel azt a problémát, hogy a tagállamokban élő romák többsége az adott állam állampolgára ugyan, de az egyes, alkotmányok által bizto-

⁴⁴⁴ European Forum for Roma and Travellers, a másik a már korábban bemutatott Rasszizmus és Intolerancia Megfigyelő Központ.

sított jogosítványokkal ez a csoport nem tud megfelelően élni, vagyis a mindenki számára biztosított jogokat nem képesek minden esetben hatékonyan gyakorolni. Folyamatos diszkriminációnak vannak kitéve, az egyes állami hatóságok nyíltan ugyan nem zárják ki a jogok gyakorlásából őket, de folyamatosan a többi állampolgártól eltérően kezelik csoportjukat. Az egyenlőség elvéből fakadó állami kötelezettség sok helyen sérül.

Az Európa Tanács napjainkig több, a romák helyzetével foglalkozó jogi kötelező erővel nem rendelkező határozatot és ajánlást fogadott el.

Az ET Parlamenti Közgyűlés **1969. 563. számú ajánlása az európai cigányokról és más vándorló életmódú emberekről** szóló dokumentum, mely a diszkrimináció kérdésével, a gyermekek oktatásával, a társadalombiztosítási rendelkezésekkel, valamint az általuk igénybe vehető egészségügyi ellátással foglalkozott. A közép-kelet európai államok belépése után született a Parlamenti Közgyűlés **1203/1993. számú ajánlása**, mely az európai cigányok helyzetével foglalkozik, és **Josephine Verspaget** holland szocialista képviselő jelentésén alapszik. A dokumentum elismeri a roma kisebbség létezését, s azt „valódi” európai kisebbségnek tekinti. Hangsúlyozza a kisebbség különleges védelmének szükségességét. Kiemeli, hogy a cigányság jelentős mértékben hozzájárul a kontinens multikulturális jellegéhez, mely hozzájárulás más és más formákat ölthet Európa különböző részein, legyen szó akár a cigányság zenéjéről, vagy éppen kulturális tevékenységéről. Az ajánlás megszületésének indoka, hogy Kelet-Európa államainak az Európa Tanácsba történő felvételével a szervezet keretein belül élő cigányság lélekszáma jelentősen növekedett.⁴⁴⁵

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2002-ben elfogadta **A romák jogi helyzete Európában című 1557. számú ajánlását** Tabajdi Csaba magyar szocialista képviselő e témában készített jelentése alapján. Az ajánlás a roma ügyek új megközelítését tartalmazza, amely a legutóbbi ajánlás óta az európai kontinensen és az Európa Tanácson belül végbement változásokon alapul. Az ajánlásban megfogalmazott alapelvek közül a legfontosabb az **„asszimiláció nélküli integráció” elve**. A romákat **ket-tős kisebbségi státuszúnak** tekinti, mivel egyszerre jelentenek etnikai kisebbséget, illetve szociálisan hátrányos helyzetű csoportot. (4. pont) Az ajánlás a társadalom közös de, aszimmetrikus felelősségét hangsúlyozza. Aszimmetria adódhat abból, hogy a

⁴⁴⁵ Majtényi Balázs: A nemzetközi jogi szabályozásról. I.m. Merre visz az út? Lucidus Kiadó Budapest, 2003. 35-41. o.

többségi társadalom és a roma kisebbség eltérő mértékben birtokolja a gazdasági, politikai, kulturális és szociális erőforrásokat. Ennek ellenére, törekedni kell arra, hogy a közéletben, a döntéshozatalban, az élet minden területén a romák a többségi társadalomhoz hasonlóan részt vegyenek. „A romáknak - mint az ország állampolgárainak, amelyben élnek- azonos jogokkal és kötelezettségekkel kell rendelkezniük, mint bárki másnak és el kell fogadniuk a társadalom egészét irányító szabályokat. Felhívhatók kell, hogy legyenek, kezdeményezőbbek saját problémáik kezelésében, aminek az állam által biztosított megfelelő körülményekhez, támogatáshoz és kezdeményezéshez kell kapcsolódnia.”⁴⁴⁶

A dokumentum célként tűzi ki, hogy az Európa Tanács Európában a romák érdekeit nemzetközi szinten képviselje. Szükség van erre azért, mert a romák nem rendelkeznek saját állammal, így hatékony érdekvédelmüket csakis nemzetközi szinten lehet elképzelni. A vizsgálatok igazolták, hogy szinte minden tagállam rendelkezik ilyen kisebbséggel, mindenütt nagy fokú a faji alapú diszkrimináció velük szemben, ami ellen minden tagállamnak küzdeni kell. Szükségesnek tartják a romák jelenlétét alátámasztó, hiteles statisztikai adatok gyűjtését, illetve felhívják az államokat az antidiszkriminációs normák betartására. Az ajánlás azonban nem fejti ki, hogy itt konkrétan milyen intézkedésekre gondol, lehet hogy pont az Európai Unió által megalkotott faji diszkriminációs irányelv (2000/43. sz. irányelv) képezheti ezt az alapot. A normákon alapuló gyakorlatot, megfelelő helyi, regionális, nemzeti, és nemzetközi monitoring rendszerekkel kell ellenőrizni. Az Európa Tanács felvállalja ezt az ellenőrző feladatot, mert – indokolása szerint - a tagállamokon keresztül komoly szerepet játszhat a romák jogi státuszának rendezésében. A 6. pontban rögzítik, hogy „A romákat valamennyi tagállamban etnikai vagy nemzeti kisebbségi csoportként kell elismerni, és biztosítani kell számukra kisebbségi jogaikat.” A Tanács össze kívánja hangolni a többi európai nemzetközi szervezet (EBESZ, EU) ilyen irányú tevékenységét is. A feladatok hatékonyabb megoldását egy roma/cigány szakértői csoport létrehozásában látták, melyet Josephine Verspaget vezetne, s a Miniszteri Bizottság romákat érintő politikai döntéseinek meghozatalában segíthetne.

Tarja Halonen finn köztársasági elnök javaslatára az ajánlásába bekerült az **Európai Roma Konzultatív Fórum** elnevezésű szervezetet felállításának igénye.(16. pont). Ez a szervezet mind az ET mind az EU szerveinek segítene, hogy a romákkal kapcsolatos

⁴⁴⁶ 1557./2002. sz. ajánlás 9. pont

döntések megszületéséhez a legtöbb információ álljon a rendelkezésre.⁴⁴⁷ Ezt az intézményt 2005 december 15.-én strassbourgi székhellyel létre is hozták. Elnökének Rudko Kawczynskit választották. Fő célkitűzésként határozták meg, hogy föl vegyék a küzdelmet a romákat ért hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Biztosítani kívánják az európai romák „láthatóvá válását”, vagyis azt, hogy a romák országuk közéletében ténylegesen megjelenjenek. A **European Forum for Roma and Travellers** 75 tagból áll. A szervezetbe országonként 100 ezer roma/cigány lakosig 1 képviselő, 1 millióig 3 képviselő és 1 millió fölül 5 képviselő delegálható. Ez a szervezet lesz, az első olyan jellegű nemzetközi szervezet, mely megpróbálja az összes európai roma eredetű csoportnak az érdekét az egész kontinens szintjén képviselni. Ennek az ötlete már a 90-es évek végén felmerült de egységes akarat hiányában nem sikerült egy közös roma érdekvédelmi szervezetet létre hozni.

Létre kívánják hozni az ajánlás alapján, az **Európai Roma Ombudsman** intézményét is, mely a romák egyéni és közösségi kisebbségi jogainak megsértésével, kapcsolatos esetekkel, valamint a különböző ilyen irányú kezdeményezések végrehajtásának felülvizsgálatával foglalkozna.(16. pont I.I.) Az **Európai Roma Kutatási központ** felállítását is össze kívánják kapcsolni a fenti célkitűzésekkel, ez az intézmény a romák integrációjával kapcsolatos tagállami tapasztalatok cseréjével és a többségi és kisebbségi szakértők képzésével foglalkozna. A pénzügyi alapok megteremtése érdekében az ajánlás a tagállamok és a multilaterális nemzetközi szervezetek önkéntes adományaiból **Európai Roma Szolidaritási Alapot** kíván felállítani.(16.V.)

A romákkal kapcsolatos kérdések nemzetközi szintű megoldásán nemcsak az Európa Tanács fáradozik. Konkrét pénzügyi háttér megteremtésével igyekszik a kialakult problémákon segíteni a 2005. február 2.-án Szófiában életre hívott **Roma Integráció Évtizede Program**. A program két kezdeményezője és pénzügyi támogatója **James Wolfensohn** a Világbank elnöke és **Soros György** a Nyitott Társadalom Intézet vezetője volt. A programban az a 8 európai állam vesz részt, ahol a romák számaránya, hátrányos helyzetük, a legsürgetőbben igényli a velük kapcsolatos problémák megoldását: Bulgária, Horvátország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Macedonia, Románia, Szerbia és Montenegro. Az alakuló ülésen, társelnökként felszólaló magyar miniszterelnök, elmondta, hogy „aki a romákon segíteni akar, annak elő-

⁴⁴⁷ Maga az ajánlás szól az uniós szervekről, vagyis itt is láthatjuk, hogy ebben a kérdésben az ET és az EU konkrét együttműködésre törekszik.

ször saját önzését, előítéleteit, a többségi társadalom ösztönös bezárkózását kell felszámolnia.”⁴⁴⁸ Beszédében felszólította az Európai Uniót, hogy a romák felzárkóztatása, társadalmi integrációja érdekében indítson be speciális programokat. A Roma Év-tized Program megvalósításának fő területei: az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügy feltételeinek javítására terjednek ki. A közös feladat meghatározáson túl, minden, a programban résztvevő állam meghatározza a saját cselekvési tervét a konkrét célkitűzések megvalósítása érdekében.

4. 2. 1. Romákkal foglalkozó közösségi dokumentumok, programok

Láthattuk, hogy az Európai Unió a kisebbségekkel kapcsolatosan kettős mércével mér: külkapcsolataiban szigorúan megköveteli a nemzeti etnikai kisebbségek elismerését, jogaik biztosítását, míg a belső viszonyaiban erre vonatkozó közösségi jogi szabályozást nem léptetett életbe, tagállamok erre vonatkozó politikáját szigorúan belügynek tekinti. Megpróbáltam azokat a jogi lehetőségeket (faji direktíva, Régiók Bizottsága) is feltárni, melyek közvetetten bár, de mégis eszközként szolgálhatnak általános szinten a kisebbségi jogok védelme, érvényesítése érdekében. A romák ebből a szempontból speciális helyzetben vannak, hiszen európai jelenlétüket, a helyzetükből adódó problémákat már a 90-es évektől kezdve érzékelték az Unió szervei, s ezeket különböző programokkal kívánták javítani.⁴⁴⁹ Talán, már ekkor felfigyelhettek arra, hogy összlétszámuk alapján az uniós lakosságot tekintve komoly számarányban lesznek a 10 ország csatlakozása után.⁴⁵⁰

A csatlakozási tárgyalásokról készült jelentésekben a Bizottság a romákat a nemzeti etnikai kisebbségek egyikeként kezeli. A romakérdéssel nem általánosságban az emberi jogok (polgári és politikai jogok, vagy a gazdasági szociális, kulturális jogok) keretén belül foglalkozik, hanem a kisebbségi jogokról szóló külön fejezetben. „Ez az elkötelezettség első pillantásra némileg meglepőnek tűnhet különösen annak fényében,

⁴⁴⁸ <http://www.magyarország.hu/hirek/kozelet/romaevtized2005202.html>

⁴⁴⁹ A legelső dokumentum, mely kifejezetten a romákkal foglalkozik a Tanács irányelve (Amtsblatt C 153 vom 21. 6. 1989), melyben a romák, sintik és utazók gyermekeinek iskolai kilátásairól szól. Felismerve azt a hatalmas problémát, hogy ennek a csoportnak a tagjai közt milyen magas az analfabétizmus gyakori tennivalókat sürgetnek.

⁴⁵⁰ Az egyes csatlakozni kívánó államokról szóló országjelentések a romák helyzetével kiemelten foglalkoznak.

hogy néhány nyugat-európai állam, köztük Görögország, Franciaország még a kisebbségek létezését is tagadja.”⁴⁵¹

A közös uniós intézkedésre adhatott okot a már bemutatott **szubszidiaritás elve** is, hiszen a nemzetközi szervezet cselekvése abban a helyzetben indokolható, ha „a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatók”⁴⁵² Véleményem szerint, ebben az esetben kifejezetten egy olyan feladat megoldásáról van szó, melyben az Unió szupranacionális intézményrendszere hatékonyabban tud fellépni, mint az egyes államok külön – külön.

A romák esetében, pont a már specialitásként említett vándorlás is ok lehet arra, hogy ne csak bizonyos tagállamok próbálják megválaszolni a saját kereteiken belül a felmerülő kérdéseket, hanem tagállami közös összefogással is keressék a megoldást, hiszen ezek a problémák nem mindig maradnak meg az adott állam határain belül.⁴⁵³

Az egyes tagállamok mutatóit vizsgálva a romák/cigányok, szinte minden téren komoly lemaradásban vannak az átlagos uniós polgárral szemben. (főleg az oktatásra, munkanélküliségre és egészségi állapotra, lakhatási körülményekre kell gondolni)

2004. április 21-24-én Brüsszelben tartott konferencián, mely a romák helyzetével foglalkozott a kibővülő Európában, **Odile Quintin** az Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóságának vezetője így nyilatkozott: „Szavatolnunk kell, hogy a kibővült Unióban az Európai Unió stratégiái valójában pozitív változásokat hoznak a roma nemzetiségűek számára. Minden tevékenységünket koordinálva, együtt kell működni, nem engedhetjük meg magunknak, hogy ezek a problémák szakításokhoz vezessenek.”⁴⁵⁴ A főigazgató asszony szerint a 2004. május 1-én bekövetkezett csatlakozás után a romák jelentik az Európai Unióban a legnagyobb etnikai kisebbséget.

Becslések szerint több mint 12 millió roma/cigány él ma világszerte. A számukat az Európai Unióban legalább 8 millióra becsülik, többségük, csaknem 6 millió, Közép-Kelet-Európában található. A számarányokból is kitűnik, hogy a csatlakozás után az új

⁴⁵¹ Majtényi Balázs: A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban, http://mtaki.hu/docs/europa_kisebbsge/europa_kisebbsge_majtényi_balazs_romakisebbsge_nemzetkozidokumentumokban.pdf

⁴⁵² EK Szerződés 3/B cikk.

⁴⁵³ Gondoljunk például a csehországi romák állampolgárságával kapcsolatosan kialakult helyzetére, vagy az okmányok nélkül Jugoszláviából kivándorló romákra, akik a nyugat európai országokban illegálisan vannak jelen, azonban nem is reménykedhetnek a menekült státusz elnyerésében.

⁴⁵⁴ http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/apr/roma2_de.html

tagországok roma lakosságának problémái az Unió életében is jelentősebb hangsúlyt kellett, hogy kapjanak.

Az Unió a csatlakozás előtt álló országokkal külön-külön úgynevezett **Európai Megállapodást** kötött. Ezekben a megállapodásokban meghatározták az Európai Unió és a tagjelölt országok közötti társulás jogi keretét, illetve megalapozták fokozatos betagozódásukat az Európai Közösségbe. Mindegyik megállapodás tartalmazta, hogy a Helsinki Záró Egyezményben és az új Európáról szóló Párizsi Chartában rögzített demokratikus alapelvek szerint az emberi jogokat minden országnak tiszteletben kell tartania. Az 1990-es, már oly sokat emlegetett koppenhágai kritériumok tovább pontosítják ezeket a feltételeket. A tagság feltétele, hogy a tagjelölt országban stabil intézmények garantálják a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét. Ennek hatására a tagjelölt országok uniós tagságra való felkészültségének értékelésekor a kisebbségek, ezen belül a romák helyzetét is figyelemmel kísérte az Európai Bizottság. A Bizottság közzétette az AGENDA 2000 elnevezésű dokumentumot, amelyben megvizsgálta a közösségi politikák fő területeinek jövőjét, az Unió bővítésének lehetőségét. Az AGENDA 2000 megállapítja, hogy a kisebbségek integrálása a tagjelölt országok társadalmába általában kielégítő „kivéve a roma kisebbség helyzetét néhány tagjelölt országban, amely aggodalomra ad okot.”⁴⁵⁵ 2000. novemberében, az Országjelentések kiemelték, hogy javítani kell a roma lakosság helyzetét Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Romániában és Szlovákiában. A bővítés előrehaladását áttekintő Bővítési Stratégia című dokumentum rámutatott arra, hogy a romák továbbra is kiterjedt diszkriminációval és társadalmi-gazdasági nehézségekkel néznek szembe.

A legtöbb országban, amelyre ez a helyzet volt jellemző, számos intézkedés történt és különféle programokat fogadtak el. Ezeknek a programoknak a finanszírozását a PHARE programokból, illetve egyes esetekben az ország nemzeti költségvetéséből a romák képviselőivel szorosan együttműködve valósították meg.⁴⁵⁶ A fentiek bizonyítéka, hogy a Bizottság PHARE programok keretében már eddig több mint 100 millió eurót költött a romák helyzetének javítására, illetve a romákkal szemben megvalósuló diszkrimináció elleni harcra.

⁴⁵⁵ www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/index.htm

⁴⁵⁶ <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>

Kezdetben a diszkrimináció elleni küzdelem szolgáltatta a konkrét keretet, majd a diszkrimináció vizsgálatával fokozatosan egyre nagyobb figyelmet szántak a roma kisebbségnek. A diszkrimináció európai helyzetéről szóló bizottsági jelentésben a romák helyzetére vonatkozó elemzés külön fejezetet kapott.

2004-ben a Bizottság jelentést készített a Romák helyzete a kibővült Európai Unióban címmel.⁴⁵⁷ A jelentés különböző ajánlást tett, hogy milyen intézkedések szükségesek uniós szinten a romák helyzetének javítása érdekében. Ennek keretében ajánlották, hogy a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó faji irányelv konkrét érvényesülését kísérik figyelemmel.

Fontosnak tartották, hogy az EU- politikák és az EU keretében működő programok, illetve az EU szervei és más nemzetközi szervezetek közt nagyobb legyen az összhang, hogy a romákat érintő ügyekben a legnagyobb hatékonyságot tudják elérni. A roma-ügyekben való döntésekbe, a különféle célkitűzések meghatározásába el kell érni az érintettek bevonását, hogy saját álláspontjukat képviselhessék a döntések meghozatalakor. A jelentés nemcsak az uniós szerveknek jelölte ki a követendő utat, hanem a tagállamok felé is fogalmazott meg ajánlásokat: felszólították a tagállamokat, hogy ahol még nem tették, ismerjék el különálló etnikai csoportként a romákat. A statisztikai adatok kérdőjelei miatt a Bizottsággal együttműködve alakítsák ki az etnikai származással kapcsolatos adatok gyűjtési módszereit. További feladatként jelölte meg a jelentés, a tagállamok biztosítsák, hogy az összes nemzeti és helyi szintű hatóság rendelkezzen olyan szervvel, mely a romák integrációját elősegíti. Nemcsak a tagállamoknak és az Unió szerveinek jelölték ki a követendő irányt, de a roma szervezeteket is felhívták közös cselekvésre: vegyenek részt a romákkal kapcsolatos előítéletek lebontásában, vegyenek részt azoknak az európai nem kormányzati szervezeteknek, hálózatoknak a munkájában, melyek a hátrányos megkülönböztetés ellen és az alapvető jogok megvalósulásáért harcolnak.

A tanulmány konkrét eredményeként a Bizottság felállított egy **önálló szolgálatközi csoportot**, hogy biztosítsa a végrehajtásra kerülő, romaügyekkel foglalkozó politikák és programok megfelelő összehangolását. A csoportban 14 különböző bizottsági igazgatóság képviselteti magát, amelyek nemcsak a foglalkoztatással és a szociális ügyekkel foglalkoznak, hanem többek között a bővítéssel és a külkapcsolatokkal, az oktatással és a kultúrával, az igazságüggyel és az emberi jogokkal, az egészségüggyel és

⁴⁵⁷ http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_de.pdf

a regionális politikával, vidékfejlesztéssel is. A csoport célja az, hogy politikai iránymutatásokat dolgozzon ki, segítse az információ cserét az egyes érintett igazgatóságok között, ezzel is biztosítva a rendelkezésre álló pénzeszközök leghatékonyabb felhasználását. A romákkal kapcsolatos feladatok ellátásában a Bizottság együttműködik más nemzeti szervezettekkel, így a már bemutatott Roma integráció évtizede kezdeményezéssel. A kezdeményezés irányítóbizottságának a tagja. A Bizottság célkitűzéseinek hatékonyságát biztosítja, hogy az Európa Tanáccsal közösen működtetett Európai Rasszizmus és Tolerancia Megfigyelő Központ jelentéseit is figyelembe veszi.

A pénzügyi keretet a csatlakozás előtt, a PHARE programok biztosították, melyeknek az volt az elsődleges céljuk, hogy a közép-kelet európai országok gazdasági és társadalmi problémáit kezeljék. Ebbe a roma kisebbség helyzetét javító projektek is beletartoztak. A legjelentősebb területek, ahol a romák helyzetét mindenképpen javítani szerették volna: az oktatás, a munkához jutás, illetve a lakhatási feltételeit. A támogatást a már csatlakozott országok esetében a strukturális alapok forrásai biztosították. Ebből a szempontból az Európai Szociális Alap (ESZA) a legjelentősebb. Az alap legfontosabb célja, hogy a foglalkoztatás feltételeit a jobb oktatás és képzés megszervezésével javítsa, hiszen az oktatási feltételek javításával a pontos igények felmérése után a szakképzés színvonalának emelésével a munkához jutás feltételeit is elősegítik.⁴⁵⁸

A romák esetében, azonban a strukturális alapok nyújtotta lehetőségek, mellett mindenképpen beszélni kell a hátrányos megkülönböztetés elleni harc érdekében meghatározott közösségi cselekvési programról is. A diszkrimináció oldaláról megközelítve a romák oktatáshoz, foglalkoztatáshoz való hozzáféréseivel kapcsolatos problémákat kívánják orvosolni. Ennek keretében jelenleg öt projektet támogatnak.

1. Diszkriminációmentes minőségi oktatás kialakítása roma gyermekek számára: A projekt a tanárokat és szakszervezeteiket, az oktatást felügyelő hatóságokat és a szülőket célozza, mellyel az oktatás minőségét kívánják javítani. Külön eszköztárat dolgoznak ki a tanároknak, hogy felismerhessék és kezelhessék a munkájuk során a hátrányos megkülönböztetést.
2. A romák és szintik részvételének biztosítása a hatékony foglalkozás és oktatáspolitikában. Itt az a cél, hogy a hosszú távú oktatás és foglalkoztatás politikák kialakításában megfelelő érdekérvényesítéssel vegyenek részt. A résztve-

⁴⁵⁸ Erre jó példa Spanyolországban az ACCEDER projekt, melynek célja 4000 roma munkához juttatása. Hazánkban az EQUAL esélyegyenlőségi program keretében próbálnak a romáknak segítséget nyújtani a foglalkoztatási piacon. A hazai támogatás összege 2004-2006 között több mint 10 milliárd forint.

vők azok a nem kormányzati szervezetek, melyek ezeken a területeken működnek. A legfontosabb feladat, hogy ezeknek a szervezetnek az önbizalmát megnöveljék érdekérvényesítő képességük fejlesztésén keresztül.

3. Ez a célkitűzés kifejezetten a vándorlással kapcsolatos problémák, leküzdésével foglalkozik. Az Ír Utazó Mozgalom vezetésével létrehozták Az Egyenlőség Biztosításának Megszervezését Támogató Utazó Roma Pártfogó Hálózatot (TRANSPOSE). A projektben részt vesz még a Roma Jogok Európai Központja és az olasz Helsinki Bizottság. A TRANSPOSE öt országra terjed ki: Cseh Köztársaság, Magyarország, Írország, Olaszország, Szlovákia. A két irányban határozták meg a feladatokat, így cél, hogy az adott társadalmakkal elfogadtassák a vándorló életmódot, csökkentsék az ezzel kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést. Másrészt cél, hogy az utazók és a romák jobban ismerjék az adott helyen elérhető jogi védelemhez szükséges eszközöket. Ennek keretében kiképeznek egy olyan szakképzett utazó és roma szószólókból álló hálózatot, amely hatékonyan részt vehet abban, hogy az EU egyenlőségi irányelvei helyi szinten érvényesüljenek.
4. Roma EDEM – a roma/utazó-integráció előmozdítása és az egyenlő bánásmód megvalósítása az oktatásban és a foglalkoztatásban
A legfontosabb cél, hogy az antidiszkriminációs jogszabályok és a gyakorlat közötti ellentéteket csökkentsék. Ennek keretében leginkább a közszolgáltatásra koncentrálnak. Speciális képzéseket kívánnak indítani a romák, utazók szövetségeinek, hogy megfelelő információval rendelkezzenek saját helyzetükről.⁴⁵⁹
5. RomECO – a romák és a munkaerőpiac
Ebben a projektben 4 ország (Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország és Olaszország) vesz részt. A legfontosabb feladat a romák munkaerőpiaci helyzetének elemzése, és a gazdaságba való integrálására irányuló szakképzési programok felmérése. Ennek keretében további cél, hogy ezekkel a területekkel foglalkozó szakértői hálózatot hozzanak létre, melyek tapasztalatok átadásával segíthetik a sikeres integrációs politikák kialakítását.

Ezekon a programokon túl közösségi cselekvési programot határoztak meg a roma érdekek uniós szintű képviselésének kialakítására. Az érdekképviselő alacsony szintjét –

⁴⁵⁹ A képzésen túl tájékoztató füzeteket is készítenek, melyből információt kaphatnak az alapvető jogokról, forrásokról, illetve alkalmazásuk helyes gyakorlatáról. A kiadványokat angol, spanyol, portugál, cseh, magyar, román, valamint roma nyelven is megjelentetik.

minden romákkal foglalkozó - tanulmány kiemeli. A Bizottság felismerve ezt a hiányt, a Nyílt Társadalom Intézettel közösen szakmai gyakorlati programot hirdetett meg, melynek keretében 2005-ben tíz egyetemet végzett roma fiatalnak három hónapos szakmai gyakorlatot biztosított.

A jövőbeli, átfogó, romákat érintő cselekvési programok szempontjából az Európai Parlament keretében megfogalmazott határozatok a legjelentősebbek.⁴⁶⁰ Ebben nagy szerepe van a két roma származású képviselőnek,⁴⁶¹ akik a magyarországi európai parlamenti választásokon kerültek be a Parlamentbe.⁴⁶²

2005. április 28-án megszületett öt párti javaslat alapján az első EP közös határozat mely kifejezetten a romákkal foglalkozik.⁴⁶³ A határozat legfontosabb célja a figyelemfelkeltés, és a közös cselekvésre való felhívás. Bár a dokumentum sürgeti a romák európai kisebbségként való elismerését⁴⁶⁴, sajnos nem adták meg, hogy milyen tartalommal kell ezt a fogalmat a tagállamoknak megtölteni. Utaltam rá, hogy az egyes tagállamokban más és más kisebbségi kategóriákkal találkozhatunk. Vannak, ahol rendelkeznek kisebbségi jogosultsággal, vannak olyan országok, (pl. Olaszország) ahol az állam elismeri kisebbségként a romákat, ez azonban, semmilyen jogi következménnyel nem jár, illetve vannak olyan tagállamok, ahol semmilyen külön jogosultsággal nem bírnak.⁴⁶⁵ A Bizottság jelentésére⁴⁶⁶ alapuló ténymegállapítások után konkrét cselekvésre hív fel a határozat: "sürgeti a Tanácsot, a Bizottságot, a tagállamokat, tagjelölt államokat hogy tegyenek lépéseket a cigányellenesség/romafóbia minden formájának leküzdésére helyi, nemzeti, regionális vagy uniós szinten; (3.) sürgeti a Bizottságot, hogy vegye bele a 2007 "egyenlő esélyek mindenkinek" európai éve prioritása közé a cigányellenesség/romafóbia elleni küzdelem ügyét..."(4.)" Továbbá „felhívja a Bizottságot, hogy adjon ki közleményt arról, hogy hogyan tudja az EU a tagállamokkal együttműködésben a legjobban összehangolni és elősegíteni a romák helyzetének javítására irányuló törekvéseket, és hogy fogadjon el egy olyan cselekvési tervet, amely világos ajánlásokat tar-

⁴⁶⁰ A kisebbségi jogok terén is utaltam már a Parlament előremutató tevékenységére.

⁴⁶¹ Járóka Livia néppárti képviselő, Mohácsi Viktória liberális képviselő, A romák érdekeinek képviseletéről, a Parlamentben betöltött szerepükről lásd korábban.

⁴⁶³ Romák az Európai Unióban betöltött helyzetéről szóló 2005. április 28-i állásfoglalás, HL C 45E. 2006.2.23. 129. o. A Parlament igen magas arányban fogadta el: 497:25:15

⁴⁶⁴ Itt egyértelműen az Európa Tanács általam is bemutatott 1557/2002. sz. ajánlásából átvett fogalomról van szó.

⁴⁶⁵ Érthető, hogy ebbe a határozatba nem is tudtak többet belefoglalni, hiszen a kisebbségi jog tartalmának meghatározása, mint a korábbiakban is kitűnt, mindig feszültségekhez vezetett.

⁴⁶⁶ „A romák helyzete a kibővült Európában” Foglalkozási és Szociális Főigazgatóság, 2004.

talmaz a tagállamok és a tagjelölt országok számára a romák gazdasági, társadalmi és politikai integrációjának javítására...” (6.) A határozat legfontosabb érdeme, hogy a romák helyzetének megoldásának igény európaivá vált, amire a leghatékonyabb választ, csakis európai szinten érdemes megfogalmazni.

A fenti határozat után egy évvel a Parlament Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottsága a roma nők helyzetével foglalkozó jelentést fogadott el nagy többséggel.⁴⁶⁷ A jelentést **Járóka Livia** készítette, mely a roma nőket a munka, egészségügy, oktatás területén érő fokozott diszkriminációra hívja fel a figyelmet. Míg az első, romákkal foglalkozó jelentés inkább általános kérdésekkel foglalkozott, ebben a jelentésben konkrét kutatásokra, tényekre alapozott megállapításokat találhatunk. Nem csak a helyzetértékelés tényszerű, a felvetett problémák megoldására konkrét javaslatokat fogalmaznak meg. Az indokolás szerint: „A roma nők többszörös diszkriminációja és társadalmi kirekesztése súlyosbítja azt a szegénységi kört, melybe sokuk beleszületik és megfosztja őket emberi méltóságuktól. Egyre nagyobb erőfeszítések történnek az európai népesség sokszínűségének megőrzése érdekében; a roma nők tekintetében viszont azt látjuk, hogy a nemek közötti egyenlőségre irányuló politikák egy, olyan (a középosztálybeli európai számára megfelelő) „adott szintről” indulnak, amely messze nem teljesíthető a roma, illetve más perifériára szorult és társadalomból kirekesztett nő számára.”⁴⁶⁸ A jelentés mind a tagállamoknak, mind az Unió szerveinek konkrét cselekvési irányokat fogalmaz meg. A tagállamokban sürgetik, hogy a roma nőket ért jogsértéseket vizsgáltsák ki, fogadjanak el minimális standardokat, hogy a roma gyermekek minőségi oktatása megvalósulhasson, a lakhatás területén tegyenek meg mindent a megfelelő körülmények biztosítása terén, (külön kiemelik, hogy törekedni kell a „vegyes társadalmi lakhatás” feltételeinek kialakítására). Fontos, és konkrét problémára reagál⁴⁶⁹ a jelentés 8. pontja, melyben arra szólítják fel a tagállamokat, hogy a vándorló romák részére alakítsanak ki olyan területeket, melyek megfelelő kényelmi, higiéniai feltételeket biztosít az időszakos helyváltáshoz. A Bizottságtól konkrét feladatok megvalósítását kérik: sürgetik, hogy a pénzügyi mechanizmusok segítségével, horizontális célként kezeljék a roma nők felemelkedésének elősegítését. A 17. pontban felszólítják, hogy „indítson keresetet és szabjon ki elrettentő bírságot minden olyan tagállamra, amelyik a hátrányos megkülön-

⁴⁶⁸ www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+AG-2006-0148+0+DOC+WORD+VO//HU&L=HU&LEVEL=O&NAV=S&LSTDOC=Y

⁴⁶⁹ Leginkább Olaszország, illetve Franciaország, Anglia lehet ebben a kérdésben érintett

böztetés elleni irányelvet még nem ültette át saját nemzeti jogába, vagy nem alkalmazta teljes mértékben.” A jelentésben nemcsak a tagállamokban kialakult helyzetre vannak tekintettel, de a csatlakozás előtt álló országokban is fontosnak tartják a kérdést,⁴⁷⁰ ezért az uniós szervek figyelmét felhívják, hogy a csatlakozási tárgyalásokban a romák helyzetét kulcsfontosságúként kezeljék. A jelentés a 20. pontja egy újabb konkrét problémára irányítja rá a figyelmet: az uniós szerveket felhívja, hogy vállaljanak vezető szerepet a romákkal kapcsolatos adatgyűjtés ösztönzésében, hiszen mindenki előtt nyilvánvaló a romák helyzete az egyes tagállamokban, de ezeket a tényeket pontos adatokkal nem lehet alátámasztani.

Ezzel a jelentéssel, illetve határozattal véleményem szerint megindult az Unióban, a romákkal kapcsolatban egy más alapokra helyezett szabályozási igény. Itt nem az általános, strukturális alapok adta keretet próbálják meg a romák problémáinak specializálásaira felhasználni, hanem kifejezetten a romák speciális helyzete lesz a kiinduló pont, ezzel talán nagyobb hatékonyságot tudnak elérni a felmerülő kérdések megoldásában.

Időrend szerint mindenképpen meg kell említeni egy másik jelentést⁴⁷¹ is, mely **a megkülönböztetés-mentesség és az esélyegyenlőség mindenki számára** című keretstratégiáról szól. Ezt a jelentés 2006. május 15-én fogadták el a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság véleményezése után. A jelentés nagyon fontos megállapításokat tartalmaz a pozitív diszkrimináció fogalmáról és az egyenlő elbánás elvének tényleges megvalósításáról. A megoldandó kérdések bemutatásánál kifejezetten utalnak a romák problémáira (pl. az oktatásban megnyilvánuló szegregációra).

A megkülönböztetés elleni küzdelmet szerintük a társadalmi hozzáállás megváltoztatásával kell kezdeni: „mivel a megkülönböztetés jelentős mértékben az ismeretek hiányából, következésképpen a másiktól való félelemből ered, ezért a problémát a gyökerénél kell kezelni, a tolerancia és a sokszínűség már a legfiatalabb korban történő előmozdítását célzó intézkedésekkel.”(B.)

A jelentés készítői „pozitív intézkedések” fontosságára hívják fel a figyelmet, bátorítva a tagállamokat arra, hogy szükség esetén alkalmazzák is ezeket az eszközöket a diszkrimináció felszámolására. A tagállamok fenntartásainak eloszlatására részletesen foglalkoznak a fogalom tartalmi elemeivel is, hangsúlyozva, hogy a jól alkalmazott in-

⁴⁷⁰ Ez érthető is, hiszen Románia és Bulgária csatlakozásával több, mint két millióval növekedhet a romák uniós számaránya.

⁴⁷¹ A6-0189/2006.

tézkedés nem valósíthat meg hátrányt okozó megkülönböztetést⁴⁷²: ”a „pozitív cselekvés”, „megerősítő egyenlőség” vagy az „osztó igazságosság” fogalmak ugyanazt a valóságos helyzetet takarják, abból kiindulva, hogy a megkülönböztetés elleni hatékony küzdelem bizonyos esetben aktív beavatkozást feltételez a hatóságok részéről, a súlyosan veszélyeztetett egyensúly helyreállítása céljából.” (8.) „ez egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egy tagállamot sem abban, hogy fenntartsa, sem abban, hogy elfogadjon egyedi intézkedéseket, amelynek célja az EK-szerződés 13. cikkében foglalt megkülönböztetési indokokon alapuló hátrányok megelőzése vagy kompenzációja” (9.) Az érintett csoportok között kiemelik a nemzeti kisebbségek problémáit, ezért sürgeti a tagállamokat, hogy az ezzel kapcsolatos jogalkotási feladataikat pótolják. A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban egy kisebbségi jogot külön is megemlítenek: „a hagyományosan jelen lévő nemzeti kisebbségeknek sürgősen szükségük van olyan normatív keretekre, amelyek lehetővé teszik tényleges részvételüket az identitásukat érintő döntések meghozatalában, továbbá védelmet kell kapniuk az önrendelkezés vagy autonómia különböző – egyfelől a koppenhágai kritériumokból, másfelől a tagállamok fennálló szabályozatlanságából eredő kettős normarendszert meghaladó – formái révén,”(25.) A jelentés a romákkal kapcsolatban felhív egy általam is bemutatott problémára, mely a 90-es évek közép kelet európai változásai, és a jelenlegi balkáni helyzet miatt alakulhattott ki. A jelentés „hangsúlyozza annak szükségességét, hogy garantálják a roma eredetű migránsok és az állampolgársággal nem rendelkezők egyenlőségét a szociális politikai jogok terén és felkéri a tagállamokat és a tagjelölt országokat, hogy dolgozzanak ki olyan stratégiát, amelynek célja a romák és az állampolgársággal nem rendelkezők bármilyen szintű választásokon való részvételének növelése, akár jelöltként, akár választóként.”(11.)

A dolgozatomban szerettem volna bebizonyítani, hogy a romákkal kapcsolatos kérdések mostanra az Unió gondolkodásába is bekerültek. A romák „nemzetek felettsége”, már számarányuk alapján teszi elkerülhetetlenné (hiszen a legnagyobb számú etnikai kisebbségnek tartják őket Európában), hogy ez a nemzetközi szervezet is foglalkozzon velük. Ehhez jogilag két utat választhat, egyik lehet a közösségi jogban meglévő, a faji diszkrimináció tiltására vonatkozó irányelv adta jogi háttér. Míg a másik lehe-

⁴⁷² Kifejezetten hangsúlyozzák, hogy a „pozitív cselekvés” nem jelenthet „pozitív megkülönböztetést” (2. pont)

tőség lehet a közösségi jogban nem szereplő, de politikailag egyre hangsúlyosabb kisebbségvédelem.

A hátrányos megkülönböztetés tiltására vonatkozó faji diszkrimináció elleni irányelv a jogharmonizációs kötelezettségen keresztül a tagállami jogalkalmazásban is meg kell, hogy jelenjen. Itt az jelentheti a problémát, hogy csakis az uniós polgárookra (tagállamok állampolgáira) vonatkoztathatók, a további probléma az lehet, hogy az egyenlőként való kezelés megkövetelésével a romák esetében az asszimilációs folyamatokat erősítheti.

Természetesen ez csak akkor jelenthet problémát, ha a romák csoportjai a hátrányos megkülönböztetés tiltásán túl, szabad identitásválasztásra vonatkozó jogukkal élve, azt is megkövetelik, hogy kisebbségi jogokat gyakorolhassanak.

Ebből a szempontból jobb a kisebbségvédelem garanciáit alkalmazni, azonban itt az merülhet fel korlátozó tényezőként, hogy jelen pillanatban nincs olyan közvetlen közösségi szabály, amely ebben a romák etnikai kisebbségi csoportjainak segítségére lehetne. Véleményem szerint az Uniónak, - ha tényleges eredményeket kíván elérni a romák helyzetének szabályozásában felmerült problémák megoldásában -, a két jogi lehetőséget, egymást kiegészítve kell alkalmaznia. A faji diszkrimináció tiltása, illetve a kisebbségvédelem lehetőségei nem szabad, hogy egymást kizárják, hanem a két fogalmat úgy kell felhasználni a kérdések megoldására, hogy az elérni kívánt cél minél nagyobb hatékonyságát biztosítsák.

A fenti két jogi lehetőség egymás mellett való alkalmazása a legcélszerűbb, azonban felmerülhet egy további kérdés: milyen viszonyban van egymással a hátrányos megkülönböztetés tilalmához fűződő jog és a kisebbségi jogok?

A romák esetében a csoport különleges helyzete miatt véleményem szerint, a diszkrimináció megszüntetése illetve az ezzel összekapcsolható egyenlő bánásmód elvének biztosítása jelentheti a legfőbb célt. Természetesen ezt csak úgy lehet elérni, hogy a romák/cigányok életkörülményeit is meg próbáljuk javítani. Ebből a szempontból fontos a szociális felzárkóztatás, hiszen a lakhatás, oktatás, orvosi, egészségügyi ellátás szintjének emelése a romák/cigányok életkörülményeinek javulásával is járhat. Ezzel a romák nagy problémája: a többségi társadalomtól való nagymértékű elkülönülés, kirekesztődés is oldódhatna. A szociális felzárkóztatással egy időben viszont a roma csoportok döntésének figyelembevételével lehetőséget kellene biztosítani a nyelvi – kulturális identitás védelmére is. Azért fontos, hogy az érintettek döntését ebben a kérdésben figyelembe vegyék, mert a már korábban bemutatott okok miatt sokan közülük az asszi-

miláció útjára léptek. Így nem kívánnak a többes identitás adta lehetőséggel élni, hanem csakis a lakóhelyük szerinti ország állampolgáraiként szeretnék életüket folytatni.

Ilyen szempontból vizsgálva a diszkrimináció elleni védelem és a szociális felzárkóztatás, illetve a nyelvi – kulturális identitás védelmét biztosító kisebbségi jogok között mindenképpen van prioritás.

Az első és legfontosabb cél a diszkrimináció megszüntetése ezzel összefüggésben az egyenlő bánásmód elvének biztosítása. A romákkal foglalkozó tagállami politikák is ennek a célnak a megvalósítását tekinthetik kiindulási alapnak. A hátrányos megkülönböztetés felszámolására tett kísérletekhez közvetlenül kapcsolódnak a szociális felzárkóztatás érdekében meghirdetett programok.

Csakis a diszkrimináció felszámolására, illetve a szociális felzárkóztatásra tett intézkedések megkezdése után, lehet a kulturális nyelvi identitás védelmét biztosító kisebbségi jogokkal foglalkozni. Megadva az egyes roma csoportoknak a jogot, hogy maguk válasszanak akarnak-e, s ha igen, milyen tartalmú kisebbségi jogokkal kívánnak élni.⁴⁷³

A dolgozat lezárásául szeretném azokat az általam legfontosabbnak tartott megvalósítandó feladatokat vázlatosan⁴⁷⁴ összefoglalni, melyeket az Európai Uniónak a romákkal kapcsolatos programok meghatározásakor, a szubszidiaritás elve szerint, mindenképpen figyelembe kell vennie:

1. A legfontosabb cél a romák esetében, hogy a **hátrányos megkülönböztetés ellen** minden téren felvegyék a harcot. Ezzel kapcsolatban fontos lenne, hogy a Bizottság dolgozzon ki egy „Zöld Könyvet” mely részletes cselekvési programot tartalmaz. Ezzel az egyes tagállamok meglévő gyakorlatának összehangolását nagymértékben segíthetnék. Azokban a tagállamokban, ahol pedig nincs ilyen tartalmú program, beindulhatnak a romák hátrányos megkülönböztetését célul kitűző gyakorlatok.

2. A fenti célok eléréséhez mindenképpen szükség van egy olyan **egységes mérési és adatgyűjtési módszer** kidolgozására, mely a tagállamok roma lakosságára vonatkozó statisztikai adatokról pontos képet nyújtana. Fontos ez azért is, hogy az uniós szervek a

⁴⁷³ Itt érdemes a hazai zsidó kisebbség jogi megítélésével kapcsolatos vitára gondolni, melyben végül elbukott az az igény, mely a nemzeti kisebbségi státuszt megszerzésére irányult.

⁴⁷⁴ Azért csak vázlatosan, mert nem szeretném untatni az Olvasót, hiszen a dolgozatban a legtöbb fogalmat már többször kifejtettem. Sokszor a romákkal foglalkozó jelentések is ezeket a feladatokat tűzték ki célul.

meghirdetett programok hatásvizsgálata után a megfelelő tapasztalatokat le tudják vonni, és így minél hatékonyabb programokat tudjanak meghirdetni.

3. Továbbra is szükség van, a csoportok specialitásait figyelembe véve a – már korábban általam is részletesen bemutatott - **strukturális alapok** által meghirdetett programokra, melyek a romák - az élet szinte minden területén meglévő - **szociális hátrányainak feloldásában** segídeknek.

4. Nemcsak a romákra tekintettel, de mindenképpen sürgető, hogy a **nemzeti etnikai kisebbségekre** vonatkozó joganyag bekerüljön a **közösségi jogba**. (A közösségi jog közvetlen hatálya pedig lehetőség arra, hogy ez a tagállami szabályozásokban is megjelenjen) Bár, ez a mai tagállami hozzáállást figyelve még mindig utópisztikusnak tűnik.

5. A romák helyzete is indokolja, hogy a Bizottságban legyen egy **biztos**, aki kifejezetten csak a **nemzeti etnikai kisebbségekkel** – azon belül a romákkal is – foglalkozna. (Önálló roma biztos kinevezése lenne a legcélszerűbb, de ennek megvalósítása nehezen elképzelhető, hiszen a többi kisebbség részről is ellenérzéseket váltana ki.)

Ezt az ötletet már az Európai Parlament szocialista frakciója is felvetette a román biztosjelölt meghallgatásakor 2006 novemberében. Leonard Orbant a Bizottság többnyelvűségi portfóliója élére állította Barroso elnök.

Ezen a meghallgatáson felhívták a Bizottságot, hogy a biztos feladatát pontosítsák. Fontosnak tartották, hogy a feladatok között szerepeljen az európai kisebbségek és a romák nyelvi jogainak képviselete.

Ez az intézkedés azonban nem elegendő, a bizottsági helyek későbbi meghatározásakor mindenképpen célszerű lenne, hogy a romák ügyeivel is foglalkozó önálló kisebbségi biztost jelöljenek ki.

A biztos legfontosabb feladata természetesen a szervek közti és az intézményen belüli koordináció, hiszen a romákkal kapcsolatos kérdéseket csakis sokoldalúan megközelítve, komplexen lehet megoldani. A koordináción túl azonban fontos joga kell, hogy legyen a konkrét ügyekben való jogszabály kezdeményezés.

6. A romákkal kapcsolatos programokban általában megtaláljuk azokat a kezdeményezéseket, amelyek a többségi társadalom előítéleteinek lebontását célozzák meg. A prog-

ramok keretében képzésekkel, romológiai ismeretek átadásával, a tolerancia növelésével kívánják a romák és a többség között szakadékot átjárhatóvá tenni.

Fontos lenne azonban, hogy ne csak a többség gondolkodásának, hozzáállásának megváltoztatása legyen a cél. El kell érni, hogy a romák nagyon sokszor **negatív identitás tudata is változzon**. A dolgozatban részletesen foglalkoztam azzal a kérdéssel, hogy ez a csoport saját identitását, csakis a többségi társadalom kirekesztésével, elutasításával szemben tudja meghatározni. Sokan közülük teljesen asszimilálódtak, de a többség mégsem fogadta el őket. Már nincs meg a múltjuk, de új jövőt sem kaptak, jelenben pedig a társadalom szélére szorultak. Épp ezért fontos a romák csoportjainak az olyan programok meghirdetése, melyek keretében pozitív identitásukat ki tudják építeni, s ezzel „minden tagjának megadjanak minden motivációt annak érdekében, hogy érdekeltté váljanak gyermekeik továbbképzésében, pozitív tulajdonságaik és képességeik fejlesztésében.”⁴⁷⁵

7. Az identitás felfogás megváltoztatásában is segítséget nyújthatna a romák által használt romani nyelv védelme. Az Uniónak azért kellene felvállalni a **romani nyelv védelmét**, mivel itt nem beszélhetünk egy nemzetről, mely a nyelv gondozásával kapcsolatos teendőket ellátná. A nyelv megtartását az Unió által meghirdetett kulturális sokszínűség fenntartása is indokolja. A romani nyelv esetében hiányzanak a jól képzett nyelvi szakemberek, az ilyen nyelvű tankönyvek, melyek a nyelv megfelelő szintű művelését, oktatását biztosítanák. Ez azonban igen nehéz feladatnak tűnik, hiszen ma a világon legalább 80 nyelvjárása van a nyelvnek. Így célszerű lenne a legtöbb személy által, leggyakrabban használt nyelvjárásokat ilyen speciális védelemben részesíteni. (pl. Magyarországon az oláh cigányok által használt lovári nyelvjárást)

8. További fontos feladat lenne a romák **politikai reprezentációjának** növelése is. Ezzel a célkitűzéssel már az általam bemutatott programok is foglalkoztak. Sajnos azonban ezek a programok sem hozták meg a várt eredményt. A romák a tagállamok politikai életében alulreprezentáltak. Ez a probléma az Unió szintjén is megtalálható. Az Uniónak saját szervezete keretén belül is mindenképpen növelnie kellene a romák jelen-

⁴⁷⁵ Az Európai Parlamentben hangzott el ez a mondat a roma kisebbséggel kapcsolatban a 'Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemről' szóló jelentés vitájában (Bruxinfo, 2006.02.13.)

létét. Fontos lenne, hogy az általam is említett roma szervezetek hatékonyabban vegyenek részt a romákkal kapcsolatos programok, jogszabályok meghozatalában.

Láthatjuk, hogy a romákkal kapcsolatos kérdések megválaszolása igen komoly, összetett feladatot jelenthet az Európai Uniónak. Azonban a romák/cigányok lélekszáma, a problémák komplexitás sürgős megoldást igényel. Csak remélhetjük, hogy ez a nemzetközi szervezet a racionális érvekre hallgatva talál hatékony válaszokat a dolgozatban vázolt kérdésekre.

Összegzés

A dolgozatomban célul tűztem ki, hogy bemutassam azt a jogi környezetet, melyben a romák/cigányok a mai európai társadalmakban élnek. Ezzel kívántam rávilágítani, milyen jogi bizonytalanság jellemzi a helyzetüket.

Miért lehet érdekes ez egy olyan személy számára, aki nem tartozik az adott kisebbségi csoporthoz, nem szembesül közvetlenül a problémáikkal?

Talán azért, mert jogásként kíváncsivá tett a helyzetet, miért nem sikerül olyan jogi háttérrel teremteni az adott kérdésben, mely meghozza a kitűzött eredményt.

A romákkal/cigányokkal kapcsolatban sokszor szembesülhetünk azzal a problémával, hogy nem sikerül jó jogszabályt alkotni. Vitathatatlan tény, hogy már több évtizede születnek olyan jogi normák, melyek a felmerülő kérdéseket rendezni kívánják, de a romák helyzetében jelentős javulást nem nagyon lehet érzékelni.

A jogi szabályozás feltárásához segítségül hívtam két fogalmat: a diszkriminációt és a kisebbségi jog kategóriáját. Ez a két fogalom az, amire a romákkal foglalkozó jogszabályok általában épülnek.

A diszkrimináció tilalmára vonatkozó jogot és a kisebbségi jogok fogalmát elsődlegesen alkotmányjogi szempontok szerint vizsgáltam. A bemutatáshoz segítségül hívtam a jogelmélet által kidolgozott kategóriákat, hogy az elméleti háttér megvilágítva jobban vissza tudjam adni a kategória pontos tartalmát.

A diszkrimináció fogalma maga is sok értelmezési problémával küzd. Elöljáróban fontos meghatározni, hogy meddig terjedjen a megkülönböztetés-mentesség tartalma, milyen eszmék indokolják annak alkalmazását, illetve melyek legyenek az érvényesülésének szempontjai. A feltett kérdésekre a választ mindig aszerint határozhatjuk meg, hogy az elmélet kidolgozója, melyik elemet hangsúlyozza. (Nem mindegy, hogy például az esélyek vagy eredmények egyenlőségét akarjuk elérni.)

Bár különbözőek a megközelítések, de elméleti síkon, mindig arra az eredményre juthatunk, hogy a hátrányos megkülönböztetést jogi eszközzel is tiltani kell. Fontos kérdésként vizsgáltam azt is, hogy ez a tilalom milyen jogalanyra kell, hogy vonatkozzon.

Alkotmányjogi megközelítésben arra kerestem a választ, hogy az adott államnak, illetve az egyénnek mi a kötelessége ezzel a joggal kapcsolatban. Érdekes ennek a kérdésnek a vizsgálata, hiszen sokszor figyelhetjük meg, hogy hátrányos megkülönböztetés tiltására

meghozott jogszabály nem éri el a célját. Ezt nagyon sokszor a magánszemélyek előítéletességével magyarázhatjuk, amikor saját magánautonómiájukra hivatkozva nem a jogszabály előírásai szerint járnak el, és választási szabadságuk lehetőségeként nem tekintik betartandó jognak a személyek egyenlő elbánáshoz való jogát.

Az alapjogok korlátozhatóságának kérdésében az amerikai gyakorlatot és a német jogelmélet által kialakított elveket vizsgáltam. Az egyén a döntéseit a magánautonómiája körében sokszor érzéseire, előítéleteire hagyatkozva hozza meg, ezért tartottam célszerűnek, hogy az előítélet, és a hátrányos megkülönböztetés fogalmát szociológiai kutatások alapján is, megvizsgáljam. Ez számomra csak a jobb megértést szolgálta. A téma mindenképpen adja a multidiszciplinalitást, én azonban végig törekedtem arra, hogy a jogi környezet, illetve a konkrét jogszabályok bemutatását tartsam szem előtt. A diszkrimináció elleni küzdelemben a jogalkotóknak, véleményem szerint, nagyon sok tényezőt kell figyelembe venniük, hogy a témában született jogszabályok csökkentsék diszkriminációt és ne a többség előítéleteit erősítsék.

Sokkal nagyobb a bizonytalanság mind elméleti, illetve gyakorlati téren a diszkrimináció megengedett formájával kapcsolatban. Már az elnevezésbeli különbségek is utalnak a bizonytalanságra. Nálunk, az elméletileg mindenképpen támadható pozitív diszkriminációs kifejezést alkalmazzák a legtöbben, utalva arra, hogy itt a különbségtétel nem hátrányt okoz, hanem valamely csoportot részesít kifejezetten előnyben.

Bár sok kérdést feszegető fogalomról van szó, de a romák szempontjából igen gyakran alkalmazott, vagy alkalmazandó jogi eszköz, ezért foglalkoztam részletesen a kialakulásával, melyhez az amerikai példát hívtam segítségül. Európában az egyes államok ez irányú politikáját csakis vázlatosan ismertettem.

Az európai kontinensen leginkább az Európai Unió diszkriminációval kapcsolatos politikáját tartottam fontosnak bemutatni, hiszen végcélként ahhoz a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelvhez kívántam eljutni, mely sokban segíthet a romák komoly problémájának - a hátrányos megkülönböztetésnek és a rasszizmusnak – a felszámolásában. A többi nemzetközi szervezet (ENSZ, ET) diszkriminációval kapcsolatos dokumentumait csakis körvonalalaiban ismertettem, és nem foglalkoztam részletesen az ebben a kérdésben kialakult joggyakorlattal sem. A hangsúlyt mindenképpen az uniós szabályozásra kívántam helyezni, már csak eredetisége és kikényszeríthetősége miatt is.

A témám szempontjából a megkülönböztetés fogalmán túl, a másik fontos fogalom a kisebbségvédelem volt. A kisebbségi jog fogalmát nem volt célom részletesen bemutatni, csak éppen azokat a legfontosabb tartalmi elemeket érintettem, mely a fogalom körvonalaait pontosan megadhatják. Vitathatatlan tény, hogy a kisebbségi jogok tartalma, az egyéni és kollektív kisebbségi jogok kérdése igen fontos ebben a témakörben, de mindegyik kérdés részletes vizsgálata külön dolgozat tárgya lehetne. Azért is a vázlatos bemutatást választottam, hogy tartani tudjam magam a Phd dolgozatra előírt formai követelményekhez.

A címben a kisebbségvédelem bemutatását jelöltem meg az Unióban, ezért a többi nemzetközi szervezet (ET, EBESZ) tevékenységének alapos ismertetését nem tartottam szükségesnek. Sokkal lényegesebbnek véltem a nemzetközi szervezetek kisebbségi jogokkal kapcsolatos dokumentumainak bemutatását, hiszen sokszor ezek a nemzetközi okmányok szolgáltatják az alapot, az egyes államok kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályaihoz. Leginkább azokra az elemekre helyeztem a hangsúlyt, amely valamilyen formában az Unió jogi szabályozásában is visszaköszönhet. Többször hangsúlyoztam azt a tényt is, hogy az emberi jogok, ezen belül a kisebbségvédelem terén jelentős kölcsönhatás figyelhető meg az Európai Unió és az emberi jogok védelmére létrejött nemzetközi szervezetek között.

A dolgozatban a nemzetközi szervezetek közül a legnagyobb hangsúlyt az Európai Unió kisebbségekkel kapcsolatos politikája kapott. Érzékeltetni kívántam, hogy milyen kettősség jellemzi az Uniót ezen a téren, hiszen, míg a külpolitikájában meghatározó szerepet kaphat a kisebbségek - azon belül a romák - helyzete is, addig a közösségi jogban méltatlanul hallgatnak a kérdésről.

Az Unió kisebbségekhez való viszonyát megpróbáltam a tagállamok kisebbségi jogokkal kapcsolatos álláspontján keresztül is megvizsgálni. A tagállami kisebbség politikákat aszerint értékeltem, hogy elismerik-e a kisebbségi jogokat, ha igen, akkor azt milyen tartalommal, illetve milyen személyi hatállyal teszik.

A romák „nemzetek felettiségére” a 90-es években egyre több nemzetközi fórumon hívták fel a figyelmet. Ez a népcsoport speciális helyzetben van, szinte minden európai államban hasonló jegyekkel bír, illetve hasonló vagy azonos problémákkal küzd. A felmerült kérdések megoldását, illetve felszámolását állami szinten kizárólag az erőszakos, vagy kevésbé erőszakos asszimilációban látták. Sokszor önálló jogi kategóriát nem alkalmaztak velük kapcsolatban, semmilyen speciális elbánásban nem részesültek. A fenti állításaim alátámasztásául, megpróbáltam példát hozni általam szubjektíven

kiválasztott uniós tagállamokból. A bemutatásnál arra törekedtem, hogy ne csak szociológiai tényekre hivatkozzam, hanem az állam romákkal kapcsolatos viszonyát a kisebbségi jogok szempontjából is megvizsgáljam. Ezen a téren nagyon nehéz volt a megfelelő jogi forrást feltárni, itt sokszor internetes oldalakon kerestem anyagot.

A 80-as, 90-es évek változásainak hatására a romák helyzete még mindig sebezhető, komoly társadalmi, gazdasági, politikai problémákkal teletűzdelt. De a helyzetük rendezésére adott válaszok között megjelenik az integráció gondolata is. Az integráció megvalósítását vagy a kisebbségi jogok biztosításában, vagy a hátrányos megkülönböztetésük elleni küzdelemben látják. Az egyes államok erőfeszítései – ha van egyáltalán erre vonatkozó állami akarat – valahogy soha nem hozták meg a várt eredményt. A romák helyzete csak kevés államban javult (pl. Finnország), sok helyen még romlott is (főleg a volt szocialista országokban a demokratikus átmenet után).

A felmerülő problémákat olyan „ördögi kört” létrehozó okok befolyásolják, melyek ellen csak nagyon összetetten, jól átgondoltan lehet küzdeni. A romák nagy többsége tartós szegénységben él, emiatt nagyon rosszak a lakhatási, tanulási feltételeik. Az írástudatlanság, a minimális iskolai végzettség miatt, szinte semmilyen kilátásuk nincs, hogy az adott ország munkaerő piacán megjelenjenek, vagyis a munkanélküliség nagyon magas a körükben. Megélhetésüket csakis állami segélyekre alapozhatják, így állandósul a tartós szegénység, s ezzel a problémák folyamatosan újra termelődnek. Látható, hogy a bemutatott helyzet adta gondokkal szembeni küzdelem is nagyon komoly feladatnak tűnik, de emellett minden társadalomban szembesülniük kell a többségi társadalom magas fokú elutasításával. Az előítéletek mindig egy adott etnikai kisebbségekkel (romákkal/cigányokkal) szemben fogalmazódnak meg. A többségi társadalom eleve eldönti, hogy kit tekint ehhez a csoporthoz tartozónak, és a személy szabad identitás választás jogát nem veszi figyelembe.

A kisebbségi jogok terén azonban nem kapják meg a többségi társadalomtól ezeket a speciális jogokat, sok országban még ma sem ismerik el őket nyelvi, etnikai vagy kulturális kisebbség egyikeként sem. Ebben az értelemben csak az előítéletek szempontjából kezelik őket azonosan, míg a jogegyenlőség szempontjából komoly megkülönböztetésben van részük. Ezért tartottam a diszkrimináció és a kisebbségi jog fogalmát, olyan fontos tartópillérnek, melyre a dolgozatomat felépíthetem.

Ahhoz, hogy valamennyire képet kapjunk a romák/cigányok mai helyzetéről, kialakult problémáiról mindenképpen szükségesnek éreztem, hogy az eredetükről, történetükről, vándorlásukról – ha röviden is – de szóljak. Fontos ez azért is, hogy a romák-

kal kapcsolatos fogalmakat jobban megértjük, mert munkám során azt tapasztaltam, hogy a többségi társadalom sokszor, az általános sztereotípiákon túl, semmilyen konkrét ismerettel nem bír velük kapcsolatban. A népcsoport specialitására vonatkozó ismeretek azonban sokszor segíthetnek abban, hogy a romákra/cigányokra oly sokszor használt „másság” fogalmát konkrét tartalommal tölthessük meg. A romákkal kapcsolatos fejezetet, mintegy keretként megbontottam, és a dolgozat elejére helyeztem a romák eredetével, jogtörténetével kapcsolatos részt. Azért tartottam ezt lényegesnek, hogy a dolgozatban végig kulcsszereplőként hivatkozott csoport legfontosabb jellemzőit az olvasó már a dolgozat elején megismerje, így a rájuk vonatkozó specialitásokat jobban értse.

A dolgozat utolsó részében térek vissza a romákhoz, célom azt a kérdéskört feltárni, hogy a romák, szinte minden tagállamban felmerülő problémáira az Unió milyen konkrét válaszokat próbál adni. Az uniós fellépés mindenképpen szükségyszerű, hiszen a kilencvenes évek óta hangoztatott romák „nemzetek felettsége”, alapot szolgáltat arra, hogy a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás elve alapján a közösség lépéseket tegyen. Ha csakis racionálisan, gazdasági indokokra hivatkozva vizsgáljuk meg ezt a kérdést (azt hiszem, nem lehet vitás, hogy az Európai Uniónak még mindig a gazdasági érvek a legnyomósabbak), azért is tenni kell valamit uniós szinten, mert nem lehet megengedni, hogy egy ilyen nagy lélekszámú csoport folyamatos lemaradásban legyen a társadalom többi tagjához képest.

Segíteni kell, hogy megfelelő szintű integrációs folyamatokon keresztül bekapcsolódjanak az adott állam munkaerőpiacába. Gazdasági helyzetük javításán keresztül, pedig megállítható a többségi társadalomtól való elszakadás folyamata. Fontos ez azért is, mert a helyzetértékelések hasonlósága, és az egyes tagállami kezdeményezések eredménytelensége is a közös összefogásra, cselekvésre sarkall.

A dolgozat zárásaként összefoglaltam azokat a célkitűzéseket, melyeket az Unió romákkal kapcsolatos jövőbeni politikájának mindenképpen szem előtt kell tartania.

Összefoglalás

A dolgozatban célul tűztem ki, hogy megvizsgáljam a romák helyzetét az Európai Unióban. Ezt a vizsgálatot kifejezetten jogi szempontból tartottam fontosnak, mert az anyag gyűjtése során tapasztaltam, hogy a témában inkább szociológiai és politológiai művek születtek. A bemutatásra szánt anyagot 2 nagy téma köré próbáltam csoportosítani:

A dolgozatomban elsőként a diszkriminációval foglalkoztam, megpróbáltam a jogelméleti, jogfilozófiai meghatározásokból az általam legfontosabbnak tartott elemeket felvillantani. A diszkrimináció kategóriája, a tiltott megkülönböztetés mellett mindenképpen fontosnak tartottam a pozitív diszkrimináció kialakulásának, fogalmi fejlődésének a bemutatását is. Lényegesnek véltem ezt azért is, mivel a romákkal kapcsolatban ez a kategória a leggyakrabban merül fel.

A diszkrimináció mellett dolgozatom második részében a kisebbségi jogokat vizsgáltam. Érdekes párhuzam vonható a két tartópillérnek választott kategória között. Elvileg a diszkrimináció tiltása kizárja a kisebbségi jogok létét, hiszen a hátrányos megkülönböztetés tiltása, mint emberi jog, megköveteli az adott államtól, hogy ne tegyen semmilyen különbséget a jogalanyok között, hanem szigorúan tartsa be az egyenlőség alapelvét. A kisebbségi jogok, pedig pont azt tartalmazzák, hogy a kisebbségekhez tartozó csoport tagjai kisebbségi identitásuknak megfelelően, speciális elbánást kérnek az adott államtól. Ilyen értelemben ezt az ellentmondást csak azzal oldhatjuk fel, ha az egyenlőség fogalmát nem az equalitás (általános jogok egyenlősége, mely szerint az adott közösségben mindig mindenkire ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni.) hanem az egalitás (a speciális jogok és kötelezettségek egyenlősége, vagyis a személyek közösségében mindenki ugyanazon szabályoknak van alávetve) fogalmával azonosítjuk. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a kisebbségi jogok ismertetésénél az emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek kapcsolódó dokumentumait is érintettem. Ezek között a szervezetek között a címben is szereplő Európai Unióra helyeztem a hangsúlyt.

A diszkrimináció elleni küzdelem a közösségi jog egyik meghatározó eleme. Nyitott jogfogalomként már a Római Szerződésben is megtalálhatjuk, a bírói gyakorlat sokat fejlesztette, tágította a tartalmát. Majd az uniós jogalkotás a közösségi jog egyes területeire és beépítette. A diszkriminációs részben a végső cél a faji diszkriminációt tiltó uniós irányelv részletes ismertetése volt, mely a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemmel a romák életében igen fontos szerepet tölthet be.

A diszkriminációval ellentétben a kisebbségi jogokról, azok tartalmáról, egyszerűen hallgat a közösségi jog. A tagállamok kisebbségvédelemmel kapcsolatos álláspontját azért tartottam fontosnak bemutatni, hogy jobban megérthessük a kialakult helyzetet. Az Unió belső viszonyrendszerében a fogalom nem kötelező szinten leginkább a Parlament állásfoglalásaiban jelenik meg. A külpolitikai változásokra reagálva a kisebbségi jogok az Unió külső viszony rendszerében komoly szerepet kapott. Ezzel egy olyan felemás helyzet alakult ki, hiszen a tagállamok között kisebb szintű jogi védelem van, mint a csatlakozás előtt állók és az Unió között. Gondoljunk csak a koppenhágai kritériumok hangsúlyozására, mely alapján jogot biztosítottak a Bizottságnak, hogy a csatlakozási tárgyalások során a kérdést az adott államban részletesen vizsgálhassa.

A dolgozat harmadik nagy részében foglalkoztam kifejezetten a romákkal. A romákkal kapcsolatos fejezetet, mintegy keretként megbontottam, és a dolgozat elejére helyeztem a romák eredetével, jogtörténetével kapcsolatos részt. Fontosnak tartottam, hogy a dolgozatban végig kulcsszereplőként hivatkozott csoport legfontosabb jellemzőit az olvasó már a dolgozat elején megismerje, így a rájuk vonatkozó specialitásokat jobban értse. A dolgozat utolsó részében tértem vissza a romákkal kapcsolatos jelenlegi jogi szabályozás bemutatásához. A 25 tagállamra bővült Európai Uniónak egyre inkább szembesülnie kell a romák helyzetéből adódó problémákkal. A legalacsonyabb becslések szerint is 6-8 millióra tehetjük ennek a népcsoportnak a számát a mai Európában. Helyzetük az Unió szinte minden tagállamában nagyon hasonló. Rossz lakáskörülmények között élnek, igen magas közöttük a munkanélküliség, igen alacsony szintű egészségügyi ellátásban és oktatásban részesülnek. A tagállamok velük kapcsolatos politikája (ha van egyáltalán) nem tudta a helyzetükből adódó problémákra a megfelelő válaszokat megtalálni. Igaz, hogy a helyzetük közel azonos a tagállamokban, de a tagállamok rájuk vonatkozó jogi szabályai korántsem ilyen hasonlóak. Van olyan ország, ahol semmilyen kisebbségi jogot, vagy bármiféle különjogosultságot nem kaptak. Míg van olyan ország, ahol a kisebbségi jogok keretében kulturális autonómiával is bírnak. A dolgozatban bemutatam azokat a programokat, dokumentumokat, melyek a romák „nemzetek felettsége” okán, az Unió keretén belül születtek. Arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy a kérdés uniós szintű szabályozása elkerülhetetlen. A szabályozások kialakítása során a romák specialitásainak figyelembevétele mellett a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a kisebbségi jogok érvényesítésének lehetőségét egymás mellett kell alkalmazni, érvényesítve azt a sokszínűséget is mely ezt a kívülről egy entitásnak tűnő, de belülről korántsem ilyen egységes csoportot jellemzi.

Summary

The goal of my thesis was to analyse the status of the Rom within the European Union. I retained that such analysis was significant under an emphasized legal aspect as, during the collection of sources, I experienced that the majority of the available works mostly concentrated on various sociological and politological aspects.

I divided the material on the basis of two major arguments.

In the first part of my thesis I focused my research on the issues of discrimination and, on the basis of several definitions provided by legal theory and legal philosophy, I endeavoured to summarize the components of such definitions that I retained the most important. In addition to the concept of discrimination I also considered that the development of positive discrimination as a concept was also significant and therefore to be included in the discussion. I retained such issue a significant one because such category emerges quite frequently in relation to the Rom.

In addition to the issues of discrimination I dedicated the second part of my thesis to the rights of minorities. We may detect a quite interesting parallelism between the two categories that were selected as pillars. Theoretically the prohibition against discrimination excludes any minority rights, because the prohibition of discrimination (as human right) requires that a given State do not differentiate among the various legal subjects on any ground whatsoever, but strictly comply with the principle of equality. Minority rights, on the other hand, expressly include that the members of a minority group request special treatment from the State in accordance with their respective identity.

We may resolve the foregoing contradiction by identifying the concept of “parity” not with “equality” (the equality of general rights, according to which the same rules are to be applied constantly and to each member of a given community) but “equality” (the equality of special rights and obligations; everybody is subject to the same rules in a community of individuals). While describing the prohibition of discrimination and minority rights I also analysed the respective documents of the international organizations active in the field of human rights. Among such organizations, as the title of the thesis indicates, I concentrated on the European Union. Combating discrimination is one of the principal components of Community law. It is already present in the Treaty of Rome as an open legal concept, and judicial practice has already developed and ex-

tended its contents. Thereafter Community legislation has made it a part of certain fields of regulation. The main goal of the section on discrimination was the detailed description of the Community guideline that prohibits ethnic discrimination, as such document may play a significant role in the life of the Rom.

In a manner contrary to the issue of discrimination, Community law is quite silent on the issue of minority rights and their contents. I issued to describe the various attitudes of the Member States relative to minority rights because I retain that it is quite important to understand the current situation developed in this regard. Within the internal system of the Community such concept is featured at a non-compulsory level, mostly in the various recommendations of the European Parliament. In the system of external relations of the European Union, as a reaction to the various changes in foreign politics, minority rights have obtained a significant role. Consequently an ambiguous situation has been developed, because the level of legal protection among the Member States is at a lower grade than the respective level between the Community and the future Member States. Let us refer to the emphasis put on the Copenhagen criteria, pursuant to which the Commission was authorised to investigate into the issue in the candidate States during the accession negotiations.

I expressly dedicate the third part of my thesis to the Rom. The European Community (that already counts 25 Member States) is forced to deal with the issues relative to the status of the Rom. The lowest estimated number of this ethnic group in the European Community is about 6-8 million. Their status is rather similar in practically each Member State. Their housing conditions are bad, their unemployment rate is rather high, and they receive health care and education at rather a low level. The respective policy of the Member States (if there is such policy at all) is unable to provide proper remedies to the issues arising out of the situation of the Rom. While it is true that their status is quite similar in the various Member States, the legal regulations applicable to such ethnic group are quite different. There are Member States where the Rom are not attributed any minority rights or any special legal regulations, and there are Member States that provide them with cultural autonomy within the framework of minority rights.

In my thesis I described the various programs and documents that have been adopted in the European Community with regard to the “supranational” character of the Rom. I endeavoured to emphasize that the regulation of the issue at the level of the Union is an unavoidable necessity. During the development of such legislation, while dedicating attention to the special characteristics of the Rom, it is also necessary to apply the

prohibition of discrimination and the possible enactment of minority rights in a parallel manner, thereby also reflecting the diversity that characterizes this group which is apparently uniform from the outside but a multicoloured one from the inside.

IRODALOMJEGYZÉK

Könyvek és Tanulmányok

1. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és Alkotmánybírászkodás. Osiris Budapest, 1998.
2. Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policy Basic Books, 1975.
3. Alfredson, Gudmundur: A kisebbségi jogok nemzetközi standardjai, Régió 1998/4. sz.
4. Allport, Gordon W.: Az Előítélet. Osiris Kiadó Budapest, 1999.
5. Angelusz Róbert: „A cigányellenesség és a pluralizmus ignoranciája”, JEL-KÉP, 1996. 1.sz.
6. Arday Lajos-Hlavik György: Adatok, tények a magyarországi nemzetiségekről. Kossuth Kiadó Budapest, 1988.
7. Arie, Bloed: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek. Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból. Teleki László Alapítvány, Budapest 2002.
8. Aronson, Elliot: A társas lény. KJK Budapest, 1994.
9. Az európai integráció: Tények és adatok. MTA Történettudományi Intézet, Budapest 2002.
10. Babusik Ferenc (szerk.): A romák esélyei Magyarországon. Kávé Kiadó-Delphoi Consulting, 2002.
11. Babusik Ferenc: Az esélyegyenlőség korlátai Magyarországon - státusz, etnicitás, kirekesztődés az egészségügyben és a szociális szférában. Harmattan Kiadó Budapest, 2005.
12. Baka András: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a kisebbségi jogok nemzetközi jogi védelme, Acta Humana 1992/8. sz.
13. Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról Régió 1990/4.
14. Balázs Péter: Az emberi jogok kérdése az Európai Unióban, Acta Humana 2005. 2. sz. 9-12.o.
15. Bán Tamás: A romák emberi jogai és az európai emberi jogi ítélkezés Fundamentum, 2000/4. sz. 85-100.o.
16. Banaji, Mahzarin: Rejtőzködő attitűdök és sztereotípiák (ford. Thuma Orsolya). Osiris Kiadó Budapest, 2003.
17. Barcy Magdolna–Diósi Pál–Rudas János: Vélemények a másságról – előítéletek a fiatalok körében. Animula Egyesület Budapest, 1996.
18. Bársony János – Daróczi Ágnes: A roma identitás tervezése, Élet és irodalom 45. évf. 2. sz.
19. Bársony János: Észrevételek egy jelentéshez, Fundamentum 2000. 2. sz. 67.o.

20. Berger, Johannes: Minderheitenschutz in Ungarn: die Verfassungs und Verwaltungsrechtlichen Regelungen, Kohler – Druck, Tübingen, 2001.
21. Bergmann, Werner: Die Beobachter beobachten. Zur Einschätzung des Antisemitismus in der Bundesrepublik Deutschland. In Wolfgang Benz – Angelika Königseder: Judenfeindschaft als Paradigm. Metropol Verlag Berlin, 2002.
22. Bernjak, Elizabeta: A kisebbségi nyelvek jövője az EU-ban: nyelvcseré vagy nyelvi revitalizáció. Kisebbségkutatás. 2004. 2.sz.
23. Bíró Anna-Mária: Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek. Teleki László Alapítvány Budapest, 2002.
24. Bíró Gáspár: Az identitásválasztás szabadsága. Osiris-Századvég Budapest, 1995.
25. Bitskey Botond-Gyulavári Tamás: Kell-e diszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny, 2003. 2. sz.
26. Blénesi Éva, Mandel Kinga (szerk.): Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002-2004) Gondolat Kiadó, MTA Etnikai – Nemzeti Kisebbségkutató Intézet Budapest, 2004.
27. Bokorné Szegő Hanna: A kisebbségek védelme az európai struktúrákban, Acta Humana 1993/12-13. sz.
28. Bokorné Szegő Hanna-Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása, Acta Humana 2001.43. 5-30. o.
29. Bosznay Csaba: Balkáni egyiptomi és cigány/roma tanulmányok, Kisebbségkutatás, 2005. 3.sz.
30. Bosznay Csaba: Magyar romák viszonya a kisebbségi jogokhoz: szimbolikus erőszak az identitáson, Kisebbségkutatás, 2005. 4. sz.
31. Böszörményi Jenő-Józsa Márta (szerk.): A romakérdés az integráció csapdájában (A romák integrációs lehetőségei Magyarországon). Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda Budapest, 2000.
32. Bragyova András: Az Alkotmány és szabadság, Fundamentum 2003.3-4.sz.
33. Bragyova András: Az Alkotmánybíráskodás elmélete. KJK-MTA Állam és Jogtudományi Intézete Budapest, 1994.
34. Bragyova A.: Vannak-e kisebbségi jogok? Egyenlőség és kisebbség. Állam és Jogtudomány 1992. 1 - 4.sz.
35. Paul Brest: Foreword: in Defense of the Antidiscrimination Principle. In: Harvard Law Review 90.
36. Bruhács János: A kisebbségek védelme az ENSZ keretében Acta Humana 1993/12.-13- sz.
37. Bruhács János-Bokorné Szegő Hanna: A kisebbségek védelme és a nemzetközi jog, Acta Humana, 1993.
38. Búza László: A kisebbségek jogi helyzete MTA Budapest, 1900.
39. Csepeli György: „Cigány vagy ember?” In Böszörményi Jenő- Józsa Márta (szerk.) A romakérdés az integráció csapdájában. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda Budapest, 2000.

40. Csepeli György: A kisebbség fogalma, identitásuk, a diszkrimináció elleni erkölcsi, pszichológiai kultúra Belügyi Szemle 1996. 5. sz. 22-29 o.
41. Csepeli György: Csoporttudat – nemzettudat. Magvető Budapest, 1987.
42. Csepeli György: Szociálpszichológia. Osiris Budapest, 1997.
43. Csepeli György–Örkény Antal-Székelyi Mária: „Hogyan lesz egy ember cigány?” Kritika, 1999. 3.sz.
44. Csorba József- Farkas Lilla- Lőrincz Veronika – Loss Sándor: A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban, Fundamentum, 2001/1. sz.
45. Drittwirkung der Grundrechte? – Überlegung zu „Streikrecht und Drittwirkung” i.S. von BGE 111.II. 245.-259. in Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ) Bd.83.1987.
46. Dunai Péter: Romák az Európa Tanács dokumentumaiban, Acta Humana (12. évf.) 2001/ 43.
47. R. Dworkin: Reverse discrimination, In. Taking Rights seriously Cambridge, Harward University Press, 1978.
48. Ermacora, Felix: Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien, 1988.
49. Erős Ferenc-Fábián Zoltán: „Az etnikai előítéletek kialakulásáról: tekintélyelvűség és szociális környezet” Educatio, 1999. 2.szám
50. Európa Tanács Információs és dokumentációs Központ kiadványa: A nemzeti kisebbségek jogai. Budapest, 2002.
51. Európa Tanács Információs és dokumentációs Központ kiadványa: A romák jogi helyzete Európában. Budapest, 2004.
52. Európai Roma Jogvédő Központ Ország jelentése, Táborváros: a romák faji szegregációja Olaszországban, Fundamentum, 2000/4.sz. 101-103.o.
53. Fábián Gyula - Ötvös Patrícia Kisebbségi jog I. kötet. Komp-Press Korunk Baráti Társaság Kolozsvár, 2003.
54. Fábián Zoltán: Tekintélyelvűség és előítéletek. Új Mandátum Könyvkiadó Budapest, 1999.
55. Feinberg, Joel: Társadalomfilozófia. Osiris Kiadó Budapest, 1999.
56. Fiske, Susan T.: Sztereotípiák, előítélet és diszkrimináció két évszázad fordulóján: evolúció, kultúra, gondolkodás és agy. In Váriné Szilágyi Ibolya (szerk.): Értékek az életben és a retorikában. Akadémiai Kiadó Budapest, 2003.
57. Fiss Owen: Groups and the Equal Protection Clause. In: Philosophy and public Affairs 5.
58. Forray R.Katalin-Mohácsi Erzsébet: Esélyek és korlátok (2002. január)
59. Fraser, A: A cigányok. Osiris Kiadó, Budapest 1996.
60. Gazdag Ferenc: Európai Integráció és külpolitika. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
61. Gazdag Ferenc-Kovács Péter (szerk.) Európa Tanács Tanulmányok és dokumentumok, Budapest 1999. Stratégiai és védelmi kutatóintézet

62. Gereben-Kardos-Nemes: A pozitív diszkrimináció elmélete és gyakorlata. Minoritas Alapítvány Budapest, 2006.
63. Girasoli, Nicola: National Minorities, Who are they? Budapest, Akadémiai Kiadó, 1993.
64. Glatz Ferenc (szerk.): A cigányok Magyarországon, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2004.
65. Glatz Ferenc: Évszázados alapelvek megkérdőjelezése. A kisebbségi kérdés Kelet Európában tegnap és ma. História Plusz 1992/11
66. Halász Iván–Majtényi Balázs: Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása. Gondolat-MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
67. Halmai G. Tóth G. (szerk.): Emberi Jogok. Osiris Budapest, 2002.
68. Harmathy Attila: Birói gyakorlat – Alkotmány Magyar Jog 2004. 11.sz.
69. Heller Ágnes: Társadalmi szerep és előítélet. Két tanulmány a mindennapi élet köréből. Akadémiai Kiadó Budapest, 1996,
70. Herczegh Géza: Az etnikum a nemzetközi jogban. Világosság, 1988/8.-9.
71. Horváth Gyula: Európai regionális politika, Dialóg – Campus, Budapest – Pécs, 1998.
72. Horváth Zoltán–Sinka László: Az Alapvető Jogok Kartája megszületésének fő kérdései, Miniszterelnöki Hivatal Integrációs és Stratégiai Munkacsoport, Európai Tükör I. szám, Budapest, 2001.
73. Janda-Berry-Goldman : Az Amerikai Demokrácia. Osiris Budapest, 1996.
74. Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Gondolat Budapest, 1986.
75. Kállai Ernő: Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon, Gondolat Kiadó, MTA Etnikai – Nemzeti Kisebbségkutató INTÉZET Budapest, 2005.
76. I. Kant: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. Budapest Gondolat, 1991.
77. Kardos Gábor: A diszkrimináció tilalma és az egyenlőség értelmezése, Acta Humana 14. évf. 2003. 1.-2. sz.
78. Kardos Gábor: Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében Acta Humana 14. 1994. 31.-46.o.
79. Kardos Gábor: Emberi Jogok egy új korszak határán, T Twins Kiadó. Budapest, 1995.
80. Karsai L.: A cigánykérdés Magyarországon 1919-1945. Út a cigány Holocaust-hoz. Cserépfalvi Kiadó Budapest, 1992.
81. Kemény István: A faji diszkriminációt tilalmazó törvényről, Fundamentum, 1998/3.sz
82. Kemény István: A magyarországi romák. Press Publica, Budapest, 2000.
83. Kemény István–Janky Béla: A 2003. évi felmérésről Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok, Beszélő 2003. 10. 07.

84. Kerényi György: Tudás, hatalom Beszélő, 2000. 01. 4. o.
85. Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában, Akadémiai kiadó Budapest, 1998.
86. Kis János: Az igazságosság elmélete, Világosság 1998/ 8.-9
87. Kis János: Vannak-e emberi jogaink? AB Kiadó Budapest, 1986.
88. Kiss J. László: Esélyegyenlőség és a nemzetközi politika elmélete, Acta Humana 14. évf. 2003.1.-2.sz.
89. Koppelman: Antidiscrimination Law and Social Equality. Yale University Press. New Haven - London. 1996.
90. Kovács András György: A romák helyzete és a faji kapcsolatokról szóló törvény gyakorlata Nagy-Britanniában.
91. Kovács Attila Zoltán: Az uniós állampolgár és a nemzeti kisebbségek, Kisebbség-kutatás, 2003. 4. sz.
92. Kovács Péter: A nemzetállamok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Budapest, 1986.
93. Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Könyvkiadó Budapest, 1996.
94. Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból, Magyar Kisebbség 1996. 3. (5.) sz.
95. Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében, Fundamentum, 2000. 4. sz.
96. Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának kiteljesedése az Európai Unióban, Acta Humana 14. évf. 2003. 1-2. sz.
97. Krizsán Andrea: „Az állam etnokulturális semlegessége nemcsak megvalósíthatatlan de nem is kívánatos” Beszélgetés Will Kymlicka kanadai filozófussal, Fundamentum, 1997. 2. sz.
98. Krizsán Andrea: Amerikai megközelítés a faji alapú diszkrimináció értelmezésében, Fundamentum, 2000. 3.sz.
99. Krizsán Andrea: Diszkrimináció-tilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában, Fundamentum 2001. 2. sz. 24.-39. o.
100. Krokovay Zsolt: Pozitív diszkrimináció, Élet és irodalom, 2000. január 5. 45. évf. 1.sz.
101. Ladányi János-Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái (2004): Napvilág Kiadó, Budapest
102. Liégeois, Jean-Pierre: Romák, cigányok, utazók. Centre de recherches tsiganes INTERFACE sorozat. Pont Kiadó Budapest, 2002.
103. Loss Sándor: A romákkal szembeni diszkrimináció Magyarországon. I.m. Tanulmányok A cigányság társadalmi helyzetének javítását célzó hosszú távú stratégia alapkérdéseiről, Bp. Nemzeti Etnikai Kisebbségi Hivatal, 1996.
104. Magyar Nemzet: A cigány kisebbségek Európában (2001. november 2.)
105. Majtényi Balázs (szerk.): Merre visz az út? Lucidus Kiadó Budapest, 2003.

106. Majtényi Balázs- Vizi Balázs, (szerk.): Európa Kisebbsége – A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban. Gondolat Kiadó Budapest, 2005.
107. Majtényi Balázs: A kisebbségek autonómiája és a regisztráció, Kisebbségkutatás, 2002. 4.sz.
108. Majtényi Balázs: Mi lesz veled „Bezzeggyerek” Fundamentum, 2005./3.
109. Majtényi Balázs-Vizi Balázs A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai, MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003
110. Mezey Barna-Pomogyi László-Tauber István: A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985. Kossuth Kiadó, Budapest 1985.
111. Mohácsi Viktória: „Egy Magyarország van”, Magyar Hírlap, 2002. X. 1.
112. Nagy Andrea: A kisebbségvédelem lehetőségei az Európai Unióban, in: Etnikai szegénység, etnikai egészségi állapot? Fónai Mihály - Pénzes Mariann -Vital Attila (szerk.) Nyíregyháza, 2006. Krúdy Könyvkiadó
113. Nagy Andrea: A kisebbségi jogok helyzete az Európai Unióban, Szabolcs - Szatmár – Bereg megyei közalapítvány füzetek 20. 2003. Nyíregyháza
114. Nagy Andrea: Kisebbségek és az Európai Unió, Magyar Tudományos Akadémia Szabolcs – Szatmár - Bereg Megyei Tudományos Testületének XIII. évi közgyűléssel egybekötött tudományos ülésének előadásai, Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola, 2004. Október 1.-2.
115. Nagy Andrea: A nemzeti kisebbségek jogi szabályozása, PHARE által támogatott Romológia stúdiumhoz készült oktatási segédanyag, Nyíregyháza 2004.
116. Nagy Andrea: Kisebbségpolitika az Európai Unióban, avagy a hazai romák kilátásai a csatlakozás után, Európai Tükör, 2005. márc. X. évf. 3. sz.
117. Nagy Andrea: Az emberi jogok és a kisebbség fogalma az új Európai Unióban, in. A határmenti együttműködés lehetőségei és korlátai Magyarország és Ukrajna között, Kárpátok Alapítvány, 2004. Nyíregyháza-Ungvár,
118. Nagy Andrea: A diszkrimináció természete, Magyar Tudományos Akadémia Szabolcs – Szatmár - Bereg Megyei Tudományos Testületének XIV. évi közgyűléssel egybekötött tudományos ülésének előadásai, Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola, 2005.
119. Nagy Andrea: A diszkrimináció fogalma, a pozitív diszkrimináció indokolhatósága az elméletek tükrében, Inventárium Nyíregyháza, 2006.
120. Nagy Andrea: Az antidiszkriminációs jogalkotás dilemmái. Kultúra és közösség, 2006. III-IV. sz. 75. o.
121. Neményi Mária–Szalay Júlia: Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és polgári jogai. ÚMK Budapest, 2005.
122. Orgován Eszter: Vélemények az EU Alapvető Jogok Chartájáról, Acta Humana (Emberi jogi közlemények), No. 44 – 54, 2001.
123. Fiss Owen: Groups and the Equal Protection Clause. In: Philosophy and public Affairs 5. p. 107.

124. Pap Gábor: A személyes szabadságjogok szabályozása az új alkotmányban In. Alapjogok és alkotmányozás Szerk. Ádám Antal. KJK-MTA Állam és Jogtudományi Intézete Budapest, 1996.
125. Pap András László: Faj és jog az Egyesült Államokban, Beszélő, 2004. 2. sz.
126. Pap András László: Csak az menjen ornitológusnak, aki madár? Adalékok az etnikai hovatartozás és a kisebbségi regiszter alkotmányos kérdéseire, Beszélő, 2004.4.sz.
127. Pataki Gábor Zsolt: Közép európaiság és a többes állampolgárság, Magyar Kisebbség, Kolozsvár V. évf. 1999. 2.-3. szám
128. Pécsi Tudományegyetem BTK Romológia Tanszék gondozásában készült: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint-Indok Budapest, 1998.
129. Póczik Szilveszter: Cigány integrációs problémák. Kölcsey Intézet Budapest, 2003.
130. Pomogyi László: Cigány kérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon. Jogtörténeti értekezések. Osiris-Századvég Budapest, 1995.
131. Prónai Csaba (szerk.): Cigányok Európában 1. Nyugat-Európa. Új Mandátum Kiadó Budapest, 2000
132. Prónai Csaba (szerk.): Cigányok Európában 2. Olaszország. Új Mandátum Kiadó Budapest, 2002
133. Rádai Eszter: Mindenki érintett, Élet és irodalom 48. évf. 48. sz.
134. Rawls, J.: Az igazságosság elmélete. (ford. Krokovi Zsolt) Osiris Kiadó Budapest, 1997.
135. Reisz Terézia-Andor Mihály (szerk.): A cigányság társadalomismerete, KSH Iskolakultúra, Pécs 2002.
136. Réti György: Újabb munkák az olaszországi kisebbségi politikáról, Régió 1998. 1.sz.
137. Rixer Ádám: Kisebbségi jogérvényesítés College 2002. 1.sz.
138. Roditi-Rowlands, Ourania: Roma polgári társadalom Kelet-Közép-Európában: Történelmi kitekintés és a jelen problémái, Kisebbségkutatás 12. évf. 2003. 1. sz.
139. Romológia – Ciganológia szerk. Forray Katalin Dialóg Campus, Budapest- Pécs 2000.
140. Rozgonyi Ibolya: Romológia I. Romológiai képzések és tanulmányok bevezetése a Nyíregyházi Főiskolán (kézirat, munkaanyag)
141. Sajó András: Jogosultságok, Seneca Kiadó Budapest, 1996.
142. Sajó András: Néhány jogvédelmi kérdés a cigányság diszkriminációjával kapcsolatban. In Utsi Ágnes – Mészáros Ágnes (szerk.): Cigánylét, Bp. MTA Politikai Tudományok Intézete, 1991.
143. Samu Mihály: Plurális demokrácia- kisebbségi politika. Valóság 1992/4
144. Sandra Fredman and ed.: An EU Charter of Fundamental rights, Public Law, London, 2000 summer

145. Sárközy Júlia: Aggasztó a romák helyzete Olaszországban (2005. január 6.), Magyar Rádió Online, (2005. január 8.)
146. Schlett István: Kisebbségnézőben. Kossuth Kiadó Budapest, 1993.
147. Simon Zoltán: Roma közösségek Európában-kisebbségpolitika a gyakorlatban. Kisebbségkutatás, 2002/1.
148. Sipos Katalin: A nyelvi kisebbség védelme Olaszországban, Régió 1993/ 1. sz.
149. Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban, Studia Caroliensia, 2005. 4. sz. 176-196.o.
150. Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország). Budapest, 1993. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közlemények,
151. Sólyom László: Az Alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó Budapest, 2001.
152. Szabély Katalin: A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere a közösségi követelmények tükrében Európai tükrő 2004/7.sz.
153. Szabély Katalin: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban Jogtudományi Szemle 2004/3 sz.
154. Szabély Katalin-Tóth Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban Kisebbségkutatás 2003. 520-534.p.
155. Szabó Imre: Az Emberi Jogok Akadémiai Könyvkiadó, Budapest, 1979
156. Szalai Júlia: Az elismerés politikája és a „cigánykérdés” Holmi, 2000. 8. sz.
157. Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségi kérdés előzményei és összefüggései a nemzetközi jogrendben, Régió 1998/1.
158. Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. Században. MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadói Kör Budapest 2003
159. Szalayné Sándor Erzsébet: A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi eljárása. Jogász Szövetségi Értekezések. Magyar Jogász Szövetség kiadása, 1989/2.
160. Szalayné Sándor Erzsébet: Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai bíróságának gyakorlatában, Acta Humana 2005. 2. sz. 13-29.o.
161. Szalayné Sándor Erzsébet–Tabajdi Csaba: Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségi célú alkalmazására, 7. sz. füzet, 2003.
162. Szamel Lajos: Nemzetiségi jogok és törvények. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989.
163. Szilágyi Imre: A romák Szlovéniában, Régió 1996. 02. 04.
164. Tabajdics Berényi Sándor (szerk.): A kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómia formák. Osiris Kiadó Budapest, 1997.
165. Tauber István: A cigányokkal szembeni előítéletek problémái in Szociálpolitikai értesítő

166. Taubner Zoltán: A Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, Acta Humana 1993/10. sz.
167. Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok, Pro Minoritate, 2002.
168. Torma András: Európai Közigazgatás – Régiók, önkormányzatok. Virtuóz Kiadó Budapest, 2001.
169. Toso, Doncev „ A magyarországi kisebbségi törvény”, in: Kisebbségkutatás, 13.évf. 2004. 1.szám
170. Tóth Judit: „Uniós Polgárjog - védelem a kisebbségeknek is”, i.m. Kisebbségkutatás, 2004. 1.szám 13.évf.
171. Tóth Kinga Dóra: Comparative study on the identity types of 'successful' gypsies/travellers in Hungary and in England, European Integration Studies, Miskolc, Volume 4. Number 2. (2005) pp. 121-130.
172. Trócsányi László, Badó Attila (szerk.): Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban, KJK-Kerszöv. Üzleti és Jogi Kiadó Budapest, 2005.
173. Tuba Lajos: Munkát, kenyeret? EU - újoncok belpolitikai viharai, HVG 2004. március 6.
174. Várady Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem. Régió, 1992/3.
175. Vizi Balázs: Az európai integráció és a kisebbségi nyelvek, Kisebbségkutatás, 2004. 1.sz.
176. Vizi Balázs: Kisebbségi autonómiák Európában, Kisebbségkutatás, 2006.2. sz.
177. Vizi Balázs: Az Európai Unió bővítése és a kisebbségek védelme, Pro Minoritate, 2003.
178. Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai, Kisebbségkutatás 2001. 275-288.o.
179. Vizi Balázs: Uniós kisebbségvédelem?, Acta Humana, 2005. 2. sz. 135-149. o.
180. Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kérdése Ausztriában, Régió, 2001. 3. sz.
181. Vogel Sándor: A kisebbségi kérdés és az Európai Unió, Acta Humana 14.sz. 2003. 1.-2.
182. Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Tükör 1996.1.sz.
183. Weiner, Myron: Az előnyös megkülönböztetés nemzetközi tapasztalatai 2000. 1994. szeptember, 15. o.
184. Weller Mónika: A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában, Acta Humana 14. évf. 2003. 1.-2. sz.
185. Weller Mónika: Az Alapjogi Karta és a Polgárok Európája. Fundamentum Budapest, 2000.
186. Weller Mónika: Emberi jogok és az európai integráció. Emberi Jogok Magyarországi Központja Közalapítvány Budapest, 2000.
187. Weller Mónika: Emberi jogok a luxemburgi bíróság gyakorlatában Acta Humana, 2005. 2. sz. 64 - 75. o.

188. Williams, Patrick: Cigányok Európában 3. Franciaország. Új Mandátum Kiadó Budapest 2005.
189. Zlinszky János: Gondolatok és aggályok egy koncepció kapcsán, Fundamentum 2003. 2. szám 133. oldal
190. Zoltán András: Az etnikai és faji kutatások fejlődése. Kisebbségkutatás, 2002. 3.sz.

Felhasznált jogszabályok

1. 1949. évi XX. törvény a Magyar Alkotmány
2. 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról,
3. 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról,
4. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről,
5. 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról,
6. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és kisebbségek jogairól
7. 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről,
8. 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról,
9. 1997. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megbékélésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés kihirdetéséről,
10. 1997. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság és Szlovákia között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédsági kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről,
11. 1997. évi C. törvény a választási eljárásról,
12. 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről,
13. 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről,
14. 1999. XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről,
15. 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról,
16. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról,
17. 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról,
18. 2005. évi CXXIV. törvény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosítására vonatkozó 14. kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről,
19. 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről,
20. 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvezetésről, a házasságkötési eljárásról és névviselésről,
21. 1976. évi 27. törvényerejű rendelet az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetése

- séről,
22. 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről,
 23. 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről,
 24. 1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló Egyezmény kihirdetéséről,
 25. 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetése
 26. 125/2001. (VII. 10.) Kormányrendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivattalról,
 27. 362/2004. (XII.26.) Kormányrendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól
 28. Az Európai Gazdasági Közösség Alapító Szerződése (Római Szerződés 1958.)
 29. Az Európai Közösséget Alapító Szerződés (Maastrichti Szerződés 1992.)
 30. Az Európai Unióról szóló Szerződés (Amszterdami Szerződés 1997.)
 31. Tanács 76/207/EGK irányelve a nőkkel és férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról,
 32. Tanács 1035/97. rendelete az Európai Rasszizmus és Idegengyűlölet Figyelő Központ létrehozására,
 33. Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti faji vagy etnikai származásra tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról,
 34. Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános keretinek a létrehozásáról
 35. Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya
 36. Franciaország 1958. évi október 4-i Alkotmánya
 37. Görögország Alkotmánya
 38. Finnország Alkotmánya
 39. Cseh Köztársaság Alkotmánya
 40. A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye
 41. Az Olasz Köztársaság Alkotmánya
 42. Spanyolország Alkotmánya
 43. Szlovákia Alkotmánya
 44. Szlovénia Alkotmánya
 45. Die Akte Ethnischer Gruppen 196/1974.
 46. Race Relations Act 1971.
 47. Caravan Sites Act 1968.
 48. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény, Hollandia, 2003. április 3.

Az Európa Tanács témával kapcsolatos ajánlásai:

1. 1201. (1993) sz. ajánlás a nemzeti és etnikai kisebbség jogairól
2. 1077. (1992) sz. ajánlás „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak érvényesítéséről”
3. 1255. (1995) sz. ajánlás a „szubszidiaritás elvének érvényesítéséről
4. 1285. (1996) sz. ajánlás „a helyi szintű népszavazásokról és népi kezdeményezésekről”
5. 1353. (1998) sz. ajánlás „a felsőoktatásban való részvételről”
6. 20. (1997) sz. ajánlás „a gyűlöletbeszéd ellen”
7. 1735 (2006) sz. ajánlás A „nemzet” fogalmáról,
8. 563. (1969) sz. ajánlás az európai cigányokról és más vándorló életmódú emberekről,
9. 1203. (1993) sz. ajánlás az európai cigányokról
10. 1557. (2002) sz. ajánlás A romák jogi helyzete Európában

Az Európai Parlament témával kapcsolatos dokumentumai:

1. Romák az Európai Unióban, állásfoglalás a romák európai unióbeli helyzetéről, HL C 45E, 2006. 2. 23.;129. o.
2. Jelentés az Európai Unióban élő roma nők helyzetéről, 2005/2164(INI) 2006.4.27.
3. Jelentés a megkülönböztetés és esélyegyenlőség mindenki számára című keretstratégiáról A6-0189/2006 2006. 5. 18.
4. Állásfoglalás a kisebbségvédelem és diszkriminációellenes politikákról a kibővített Európában, P6 TA(2005)0228 2005. 6. 8.
5. A nyelvi és kulturális kisebbségekről az Európai Unióban szóló határozat HL 1994 C61, 110. o.
6. Nyelvi program a kisebbségi nyelvekért, HL C84E, 2004.4.3. 197.-198. o.
7. Jelentés az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről, a nemzeti és európai intézmények, köztük az Alapvető Jogok Ügynökségének szerepéről, 2005/2007 (INI) 2005. 5. 26.
8. Jelentés az Európai Unió Alapvető Jogok Ügynökségének létrehozásáról, A6-0306/2006.

Internetes források

1. Andreas Bodden: Antiziganismus in heutigen Deutschland:
<http://members.aol.com/0650/0302082.htm> (2004 november 12.)
2. Ausztria Alkotmánya: http://www.idv.uni-linz.ac.at/b-vg/B-VG_1.htm#Art8
3. Bódis Enikő: Kincs, ami nincs avagy kisebbségvédelem az Európai Unióban (2004.május 17.), www.romnet.hu (2005. március 10.)
4. Christoph Pan: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme, A európai kisebbségvédelmi rendszer
<http://www.hhrf.org/prominoritate/1997/7nyar06.htm> (2004. december 12.)
5. Császár Ivett: Rasszizmus, előítélet, intolerancia (Két ország tanulmány Kelet-Közép-Európából) <http://www.amarodrom.hu/archivum/2002/11/12.htm> (2006. 03.03)

6. Erős Ferenc: Kik hallják meg az antiszemitizmus üzenetét, előadás Pannonhalma 1998. november. 4-5.
<http://mazsihisz.local.hu/olvaso.phtml?pubid=33> (2005. szeptember 23.)
7. Estocak Maximilian: Az Európai Parlament előtt a szlovák romák ügye RSK www.romacentrum.hu (2004. március 3.)
8. Estocak Maximilian: Roma ellenes kampányok támadások Olaszországban www.romacentrum.hu (2005. február 21.)
9. EU support for Roma communities in Central and Eastern Europe May 2002
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>
10. Fónai Mihály: Romák és az iskola: lehetőség a kitörésre
<http://www.woki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=gyula2003-11-Fonai-romak> (2006 március 11.)
11. Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kárpát – medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón, Kisebbségpolitikai alkotmányelemzés
<http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/0003/m000317.html> (2005.01.24)
12. Kállai Ernő: A cigányok és a kisebbségi önkormányzati rendszer,
http://www.kisebbssegivalasztasok.mtaki.hu/tanulmanyok/kallai_erno_a_cigan... (2006.12.02.)
13. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_de.pdf
14. <http://www.gfbv.de/voelker/europa/roma.htm>
15. <http://www.gfbv.de/voelker/europa.htm>
16. Kádár András: A magyar diszkrimináció-ellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU irányelv tükrében
www.helsinki.hu/article.cgi?laug=hu&fo=4&al=4 (2004. nov. 12.)
17. Majtényi Balázs: A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban
http://mtaki.hu/docs/europa_kisebbssege/europa_kisebbssege_majtenyi_balazs_roma_kisebbsseg_nemzetkozi_dokumentumokban.pdf (2006.április. 11.)
18. Novitzky Péter: A szubszidiaritás fogalma
http://web.axelero.hu/kesz/jel06_01/novitzky.html
19. Slawomir Kapralski: Nemzetiségi dolgozatok 25. kötet 2. sz. 1997. in
<http://www.amarodrom.hu/archivum/2001/0101/text10.htm>
20. Vadász Dániel: Négy ország romái miatt tiltakozik az Európai Roma Jogok Központja www.romnet.hu (2005 február 13.)
21. Várady Tibor: A kollektív jogok kérdéséről
<http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/9603/m960304.html> (2005. január 6.)
22. www.bmi.bund.de/dokumente
23. www.eokik.hu/html/hun/pub/no_7.html
24. www.europa.eu.int.comm/enlargement/intro/ag2000_options.htm
25. www.fa.knaw.nl/mercator.html
26. www.osce.org/hcnm/documents/index.htm

