

„A legtöbb környezetvédő azoknak a politikai erőknek a támogatója, akiket a földet megművelni kell.”

Dr. Nagy Andrea

Diszkrimináció és kisebbségvédelem az Európai Unióban

(Romák/cigányok az Unióban)

I. A KITÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

A Nyíregyházi Főiskolán egy romológiai program keretén belül kértek fel arra, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogi oktatási anyagot állítsam össze. Ekkor kezdtem el fogalmonozni a romák helyzetével, a rájuk vonatkozó jogi szabályokkal. A téma egyre jobban kezdtett érdeklődni, mert rádöbbenttem, hogy a többségi társadalomnakhoz való viszonyuk szinte változatlan maradt több száz éve. Annak ellenére változott a helyzet, hogy már igen korán, a megijelenésük után 5-10 ével jogszabályok is születtek, mellyek a jelenléttel felmerülő problémákat kívánták valamilyen módon megoldani.

Az anyaggyűjtés során a szakirodalomból számonra az volt szembeötlő, hogy a romákkel kapcsolatban leginkább történeti, illetve szociológiai művek születtek, míg kifejezetten a jogi háttér megvilágítására sokkal kevesebben vállalkoztak. Természetesen, a jogi szakályozás bemutatásával elkezdtetetlen történeti illetve szociológiai kategóriák figyelembevétele nélkül. A téma feddözésére törekvő kutatók többnyire a jogi elenzések hiánya miatt választották a címben szereplő témát, mert fontosnak tartották, hogy a romák esetében gyakran felnézetük kérdésekre a jogutómány eredményeivel, elnélteti háterével is választ keressék.

A dolgozatom célja egyrészt, hogy a romákkal kapcsolatban felmerülő társadalmi problémát jogi szempontból megvizsgáljam. Másrészt, bemutassam, hogy a romák olyan speciálisított csoportot alkotnak az Európai Unión belül, melyel ennek a nemzetközi szervezetnek mindenkorépen szükséges foglalkoznia, és a helyzetükön addód problémákról sajátosságuk figyelembevételével nemzetközi szinten is megoldásokat kell keresnie.

Miért lehet érdekes a romákra/cigányokra vonatkozó európai jogi könyvezet felfarása?

Miért lehet érdekes a romakra/cigányokra vonatkozó európai jogi környezet feltárasa? Egyrészt tagadhatatlan tény, hogy ez a csoport ma az európai kontinens legnagyobb kisebbségének számát, melynek megtételése az európai társadalomnak részéről legtöbbször negatív. Az elutasítás, kirekesztettség és az előítéletek szempontjából szinte valamennyi társadalom azonos módon bámulnak velük, ezzel közös csoportképző alapján határozzák meg eterikai csoportjukat. A kisebbségi jogok elismerése, a kulturális mássgá elfogadása szempontjából azonban sok államban megtagságolt tőlük az erre vonatkozó jogokat, hangsorítva, hogy nem rendelkeznek olyan jogokkal, melyek kisebbségi jogok szempontjából csoportképző tényezők lehetnének.

A feltett kérdésekre véig jogászként kerestem a választ. A romákkal/cigányokkal kapcsolatban sokszor szembesülhetünk azzal a problémával, hogy nem sikerül jó jogszabályt alkotni.

Vitathatatlan tény, hogy már több évtizede születnek olyan jogszabályok, melyek a helyzetet rendezni kívánják, de a romák köriülményeiben jelentős javult; mégsem lehet igazán érzékelni. Az antidiszkriminációs jogalkotás elnölei húterének megvillágításánál arra is kerestem a választ, mi-lyen eszközökkel lehetne elérni, hogy a diszkriminációt tiltó jogszabályok minden esetben elérjék a jogalkotó által kitűzött célokat.

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

A romákkal foglalkozó részt keretszerűen meghontottam. Az első egységben külön foglalkoztam a romák eredetével, történetével, jogtörténetével. Azért tartottam cél szerinteknek, hogy ezek az információk a dolgozat elejére kerüljenek, mert rönnünk során gyakran tapasztaltam, hogy so-

kan a sztereotípiákon túl szinte semmilyen információval nem rendelkeznek erről a csoporthíről. Ezmellett kívántam megkönyvíteni az olvasónak a hivatkozott specialistaik jobb megérthetőségét.

A két alapfogalom (diszkrimináció, kisebbségvédelem) részletes vizsgálata után térek vissza az első fejezetben megkezdett témarához, hogy a fenti fogalmak segítségével vizsgáljam a romákkal kapcsolatos európai jogi környezetet.

Látható, hogy a választott téma feldolgozásához mindenképpen szükséges az interdiszciplináris szemlélet. A címben meghatározott témákör komplex feldolgozásának igénye elengedhetetlené tette azt, hogy a nagyobb tematikai egységekben más és más módszerekkel dolgozzak. A romák eredeténel, a velük kapcsolatos jogi szabályozás bennutatásánál elengedhetetlen volt a történeti megközelítés. A dolgozat tartópillérenek számító két alapfogalmat alkotmányjogi eszközökkel dobjaiat módoszerrel vizsgáltam. A hatályos jogszabályok bennutatásához a gyakorlati kérdésekre is választ kerestem a kritikai módszert választottam.

H. A kutatás eredményinek összefoglalása

A dolgozat készítése közben a következő kérdésekre kerestem a választ:

1. Mit jelent a diszkrimináció?

A karri felfogásból indultam ki, mely szerint az államnak politikai és morális szempontból mindenkit egyenlőnek kell tekintenie, jóniszeműen azonos gondoskodással kell kezelnie valamennyi embert.

A diszkrimináció egyik alapelevenek ezért az egyenlőség eszméjét tekintem. Az egyenlőség megkövetelésének igénye pedig az igazságosság eszméjéből ered. Az igazságosság fogalmának pontos megfogása már Aristoteleszről származik. Az egyes elméleteknél az igazságosság elve szerint változik, hogy a filozófusok melyik elemét hangsúlyozzák (így beszélhetünk pl. osztó igazságosságról vagy formális igazságosságról, eljárási igazságosságról). Az egyenlőség és az igazságosság elve megköveteli az államtól, hogy intézkedései során tartózkodjon a hárányos megalakulásból, vagyis az azonos helyzetben lévő jogalanyokat azonosan, az eltérő helyzetben lévő jogalanyokat eltérően kezelje. A jogalanyok azonos emberi méltósága is biztosítja a jogok egyenlőségét. Így a diszkrimináció tilalma alapján az államnak mindenképpen tartózkodnia kell attól, hogy a jogalanyok között irreleváns csoportképzők alapján (pl. nem faj, nemzetiségi, vallás) hárányt eredményező különbséget tegyen. Ebben az értelemben beszélhetünk egy államban jogegyenlőségről, aminek értelmében a jogok gyakorlására mindenki ugyanolyan mértékben jogosult.

Ez a mindenki számára megyülő jogi lehetőség, még nem biztos, hogy elvezet az igazságosság szerint megkövetelt teljes egyenlőséghöz, csak a formális egyenlőséghoz. A társadalom tagjai között bizonyos jogalanyok sokszor ki voltak zárva bizonyos jogok gyakorlásáhól, vagy eleve nem voltak olyan helyzetben, hogy a meglévő jogi lehetőségekkel eljének. Ehhez a célból érdemes az esélyegyenlőség kategóriáját is megvizsgálni, melynek a célja a tényleges egyenlőség megalapítása.

2. A diszkrimináció tilalmához fűződő jog, milyen tartalmi sajátosságokkal bír?

Erre a jogra emberi jogként tekint a szakirodatom. Ez a jog a jogállami gondolkodás előtt törésekkel bekert az egyre gazdagodó emberi jogok katalógusába. Vanak azonban olyanok is, akik nem emberi jogként, hanem az emberi jogok alkalmazási gyakorlatának alapelveként tekintnek a diszkrimináció tilalmára. Ez a fogalmi bizonytalanság tünik ki az Emberi Jogi Európai

Bíróságának egyes ítéleteiből is. A jelenlegi álláspont szerint, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára emberi jog, és az emberi jogok gyakorlásának egyik alapelve is egyben.

Ha a fenti jogot, mint általános emberi jogot valamelyik generációs jogi kategóriába szereznének besorolni, láthatjuk, hogy különleges helyzetű fogalommal állunk szemben. Tartalmát tekintve a politikai szabadságjogokkal rokonítható, hiszen az egyéni szabadság megalosztását biztosítja, mint pl. a gyülekezési jog, vagy a szólászabadság, választójog. A diszkrimináció tilalma azonban mégsem felelhető meg a szabadságjogokkal, ahol az államnak csak minimalis teináriót van a jogokkal kapcsolatban (választások esetében ki kell irnia a választást, biztosítania kell a helyszint), hiszen a jogok megalosztása az egyén tevékenységével történik. Ezzel szemben a megkülönböztetés mentessége biztosítása komoly állami beavatkozást igényel. Az államnak elsősorban maga felé kell kötelezően előírnia a jogalanyok egyenlőként kezelését. Épp ezért igényelt további vizsgálatot, hogy a tilalom felállítása kire terjedhet ki.

3. Milyen jogalanyokra kell az antidiszkriminációs jogszabályoknak vonatkoznia?

Eddigi okfejtésben végig az állam kötelezettségről beszéltem, épp ezért vizsgáltam, hogy elegendő-e az, ha a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak az államnak állít fel korlátokat,

illetve kell-e, lehet-e ezt a tilalmat a körfeladatot ellátó államon túl az államban lévő jogalanyokról is megkövetelni.

A tilalom kiterjesztésének igényét leginkább az egyénnek előítéletességevel lehet megindokolni. „Az előítélet társadalom – lépteknél tényezőből akkor válik társadalmi tényezővé, ha az előnyök és hátrányok valamely az előítéletesség támponjára szolgáló kategória mentén aránytalanul szóródnak, ezáltal az előítéletes tudat előtt elplezéződik az objektív konfliktus, csoportközi konfliktusnak adta át a helyét.”²¹

Az előítélet kialakulásában nagy szerepe van a sztereotípiázásnak, mely alapján egy adott csoport tagjainak hasonló jellemvonásokat tulajdonítunk, attól függetlenül, hogy valójában meny nyire különböznek a tagok egymástól. Ezzel kicsi korunktól kezdve készen kapiuk az emberek megítélezést, melyel tudattalanul azonosultatunk. Így hihás gondolatmenet alapján az egyén célja az lehet, hogy saját csoportját a kilő csoporttól elválassza. A csoportképzés eleve irreleváns ismérvek alapján történik, ezzel diszkriminációt idézve elő. Az előítélet létése, hatása mindenképpen indokolja, hogy a megkülönböztetés tilalma az államon túl az egyén felé is kötelezettségléktől jelenjen meg.

4. Megtagadhatja-e az egyén a hátrányos megkülönböztetés tilalmának betartását magán-autonomiájára hivatkozva?

A kérdésre adandó válasz problematikája a magániszféra-közszféra elválasztásában rejl.

A maiánszféraf meghatározó status libertatis, Georg Jellinek szerint „a polgár számára az állami impériumtól mentes, olyan egyéni szabadságszférát jelent, ahol az egyén szabad tevékenységevel élégitheti ki magancéjait.”²²

A két szféra elválasztása azért szükséges, hogy az emberi jogok érvényesülésének határait, az állami beavatkozás mértékét kijelölhesse. Ebből a szemszögből csoportosíthatjuk az emberek jogokat tartalmuk szerint abszolut és korlátozott jogra. A csoportképző ebben az esetben az, hogy az adott jog érvényesülésének hol vanak a határai, - ha vannak egyáltalán - illetve az abszolút jogok esetében milyen indokok alapján lehet állami beavatkozásnak helye. Fő szabály szerint a magánautonomia jogába az állam nem jogosult beleszóni, vagyis például a szeszodási szabadságra hivatkozva az egyeneknek nem kell tekintettel lenniük a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályokra. Előtérben gondolkodásuk alapján, a szerződéses partnerválasztáskor preferálhatnak vagy elutasíthatnak bizonyos csoportokhoz tartozó személyeket.

A válasz keretében további felvétést is elemzni kell: a diszkrimináció tilalma, mint emberi jog csak az állam-egyen viszonylatában jelenik meg, vagy hivatkozási alapot terent magán-személy/ magánszemély közötti kapcsolatban is.

A kiindulási alapunk az, hogy az alkotmányban szereplő emberi jogok tiszteletben tartása elosztóban állami feladat, a jogok bérháztársa bizonyos feltételek esetén szintén az állam feladata.

Az Egyesült Államok jogfelrogása szerint, az Alkotmányban szereplő alapvető jogok csak az állami beavatkozással szemben nyújtanak védelmet, magánszemélyekkel szemben nem lehet megkövetelni ezen jogok érvényesítését, mert a személyek szerződéses szabadsága mindenek felett áll. A probléma feloldására születhet az állami cselekvés tana (state action doctrine), melyben a magániszferát azonban vizsgálják, van-e valamilyen összekötő kapocs az állami szférával, illetve, hogy a magánintézmény/magánszemély lát-e el közfeladatnak tekinthető feladatot (public function).

Ha van ilyen kimutatható elem, akkor az állami cselekvés, az ügyekbe való beleszólás nem utasítatkozhatja (pl. magániskola államilag elismert bizonyítványt bocsát ki)

„Az alább felsorolt alapjogok, mint közvetlenül hatályos jog, kötik a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.” (l. cikk (3)) Ez alapján a jogok az állam viszonyában vertikálisan

his hatályal bírnak. Az alapjogok magánszemélyek egymás közötti kapcsolataiban való értelmezésére született a **Dritt wirkung** teória. Az **unmittelbare Dritt wirkung** (Nipperdey) elnélküli alapján az alapjogokra úgy tekintenek, melyek a magánfelek közti jogviszonyok tartalmára, jogkövetkezményeire ábszolút hatályal bírnak. Így a magánszemélyek kötelezően, közvetlenül az alapjogoknak vannak alárendelte. Ezt a feltégetést kritizálva, Düring kialakította a **mittelbare Dritt wirkung** elnevezést elnéleltét. Eszerint az alkotmányban szereplő alapjogokra közvetlenül nem lehet hivatkozni, a bíróságoknak azonban lehetőségeük van arra, hogy a magánszemélyek között felmerülő jogviták megoldásakor, az alkalmazandó jogi normákat, az alapjogi értékrendnek megfelelően értémezzek. Ezáltal biztosítják a Grundgesetzenben megállapított alkotmányos objektív értékrend érvényesítését.

A diszkrimináció pontos tartalmi feltárása után egy kérdés maradt nyitva:

5. Minden különbözetetől tilalmazott-e, lehet-e egy megkülönböztetés jogilag megengedett?

Az általam korábban vizsgált eseteknél fontos kritérium volt, hogy a megkülönböztetést ésszerű érvékkel ne lehessen igazolni, és tényleges hátrányt okozzon. Azokban az esetekben, amikor ezek a feltételek nem állnak fenn, elvileg a megkülönböztetés megengedett. Sőt vannak olyan esztétikai, amikor kifejezetten megkövetelik az egyenlök, csoportok közötti megkülönböztetést.

A diszkriminált csoportok tagjai általában hátrányos helyzetben vannak, a hátrányok orvoslása érdekében az egyik lehetőséges megoldásként jött létre a **pozitív diszkrimináció** iránti igény. Ez mindenig a gondviselő állam politikájának része, mely egy kedvező gyakorlatot próbál felmutatni, ezzel elősegítve az államban élő különböző csoportok közötti különbözetet. (Igaz az is, hogyha különbégeket az állam is csak különbögteljesen tudja elintenzíálni.)

A pozitív diszkrimináció jelentéstartalma, elfogadottsága az egyes államokban igen változatos:

A szakiadalom leginkább két fogalmat ért alatta. Időben korábban alakult ki az amerikai joggyakorlatban **pozitív/negatív intézkedések** (positive/affirmative action) fogalma, még 2000. óta az uniós jogalkotás az ésszerű alkalmazkodás (A Tanács 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánnásnód általános keretének létrehozásáról, alkalmazza először) kifejezettséget vezette be.

A két fogalom bár célját tekintve hasonlóak tűnnek, de az alkalmazott eszközökben igencsak elter elég nagy. A megerősítő intézkedések a hátrányos helyzet felszámolása hiánya életre, fennállásuk csakis időleges, a hátrányok megszűnéséig lehetőséges. Ezzel szemben az ésszerű alkalmazkodás bevezetése, fennállása véleges, hiszen célja, hogy egy adott csoport speciális tulaj-

donságait á jogalkotás illetve a jogalkalmazás fazisaiban végi vegyék figyelembe. Ezzel a speciális tulajdonsgágot: alapján bíró csoportot a többségről eltérően kezelik, de a meglévő határányokat így fel tudják számolni.

A pozitív diszkrimináció kialakulásának, gyakorlatának bemutatásához az amerikai gyakorlatot elemztem.

A fogalmak általáos tartalmi bemutatásán túl, témánk szempontja szerint szüktettem a vizsgálót auyagát.

6. Hogyan viszonyul a diszkrimináció/poszitív diszkrimináció fogalmához az Európai Unió?

Érdekes helyzettel találjuk magunkat szembe. Míg az emberi jogokra való utalás csak igen késői jelentik meg a közösségi jogban, addig a diszkrimináció kategóriája már az alapító Rómában Szerződésben is hangsúlyos. Igaz, hogy ez a kezdeti fogalom, még nem teljesen esik egybe az általam korábban meghatározott kategoriával, de a „megkülönböztetés tilalma valóban az európai integráció” lényegéhez rátartozik, hiszen érvényesülése fokozatosan megfossza az államhatalrokat gazdasági jelentőségiiktől.³

A Római Szerződésben a diszkrimináció tilalma nyitott jogfogalmaként szerepel: a négy szabadság elve (áru, személyek, szolgáltatások, töke szabad áramlása) alapján tilos az állampolgárságon vagy a tagállamból való származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés.

A kezdeti gazdasági célú tilalom egyre árnyaltabb tartalmat kap, és megszületetik - a témán szempontjából oly fontos - 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásával szembeni nélkülű egyenlő bánnásnód elvénnek végrehajtásáról. Ez a közösségi joganyag teszi az egyik tantópilletre a romákkal kapcsolatos szabályozás bemutatásának. Egy etnikai csoport esetében a hátrányos megkülönböztetés tilalmán túl érdemes a kisebbségi jogok helyzetét is vizsgálni.

7. Lehet-e kisebbségi jogokról és a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról egyidejűleg beszélni?

A diszkrimináció tilalma, mint emberi jog az államtól megköveteli az egyenlő elbánás elvénnek betartását. A kisebbségi jogok értelmében viszont az adott csoport tagjai épp azt igénylik, hogy speciális tulajdonsgájakat vegyék figyelembe, s ha szükséges, ezen tulajdonsgákok alapján kezeljék őket eltérően. Az elterő kezelés eredményképp jönnek létre a kisebbségi jogok, amelyek a csoportok kisebbségi léénék fennállásához szükségesek.

Ezeket a kisebbségi jogokat azonban az alkotmányos jogok egyenlőségére hivatkozva sokan tagadják. A probléma egyik eleme az, hogy az alkotmányos jogokat csak állampolgársági viszonyrendszerbe tudják elhelyezni, míg a kisebbségi jogok tekintetében nem az állampolgárság lesz a csoportképző, hanem valamilyen speciális tulajdonság (például valamely nemzetiségi etnikai kisebbséghöz való tartozás).

A probléma másik elemét a már említett egyenlőségi alapelv adhatja. Az egyenlőség alatt a szakirodalom két egymástól hangsúlyban eltérő kategóriát különböztet meg. Az első jelentés-változat az „*egalitás*”, az általános jogok egyenlőségét jelenti, mely alapján egy adott közösségen mindenkihez ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni. Ebben az értelemben, az állampolgárok között semmilyen megkülönböztetést nem lehet tenni, mindenkit azonos jogok illetnek meg; ezen jogok egyenlősége független a norma tartalmától. A februári megkozelítés alapján, a kisebbségek külön jogok iránti vágya könyen elutasítható.

Az egyenlőség másik megközelítése értelemben „*egalitás*” alatt a speciális jogok és közösségek egyenlőségét kell érteni, mely egy adott közösségen meghatározott csoportképző alapján létrejött csoportok közötti egyenlőséget jelenti. Így, ha vizsgálni akarjuk az egyenlőség alapelveinek meglejtést, akkor legalább két csoportot kell képezniük, s csak ezután tudjuk megállapítani, hogy van-e olyan kategória, amely alapján eltérően kezelik őket. Ebben az értelemben, a kisebbségek saját nyelvhasználatához való jog és a többség által használt hivatalos nyelvhasználathoz való jog között egyenlőségi kapcsolat van, hiszen mindenki saját anyanyelvét használja, csak abból az egyik az állam hivatalos nyelve.

Ilyen értelemben: „Nincsenek többségi vagy kisebbségi jogok, csak jogok, megkülönböztetetlenül; a kisebbségi jogok egyszerűen különböző utat jelentenek ugyanazon – ebben az alapvető értelemben egyenlő – jogokhoz.”⁴

8. Elisméri-e a kisebbségi jogokat az Európai Unió?

A kérdés felvetése célszerű, mert az Európai Unió, illetve elődeje az Európai Gazdasági Zónában gazdasági céllal hoztak létre, így az általános emberi jogok kérdése sohaig nem is szerepelt a közösségi jogban. Ezért is érdemes vizsgálni, hogy ez vitatottabb kategória, hogy jelenik meg az Unió belsőviszonyrendszerében.

A helyzetet ámelyhez azzal együtt, hogy tagállamok kisebbségi jogokhoz való igen eltérő hozzájárása, melyet leányegesen befolyásol az adott állam nemzetközi fogása.

Az emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek kisebbségi jogokkal kapcsolatos tevékenysége is sok vitával teleült. A mai napig nem sikerült egy olyan nemzetközi dokumentumot elkészíteni, melyet minden ország elfogadna.

A februári bizonytalanságok, a tagállamok eltérő hozzállása azonban nem lehetett alkadály, hogy már az EGK szintjén ne tegyenek kiérletet közös kisebbségvédelmi szabályozás megalkotására. A kérdés napirendre tüzetben az Európai Parlament járt elő. Ennek, az elsősorban politikai intézménynek a keretében születtek ugyan a nemzeti etnikai kisebbségekkel kapcsolatos állásfoglalások, ajánlások, de ezek a kezdeményezések a Parlament szintjén megnehezedtek.

A jelenlegi közösségi jogban semmilyen konkrét rendelkezést nem találni, mely a kisebbségi jogokra vonatkozna.

A februári hiányosság miatt azt vizsgáltam, milyen követett lehetőségek lehetnek, melyek a nemzeti etnikai kisebbségek védelmét szolgálhatják.

Így jutottam el a szubsidiaritás elvéhez, melyet a Maastrichti Szervződés vezetett be. Ez az alapelv a döntések meghozatalában kap komoly garanciális szerepet. Célját tekintve kétféle, egységes föszabályként hangoztatja, hogy a döntéseket minden ott kell meghozni, ahol az elhelyezés szükséges legfröbb információ rendelkezésre áll. Másrészt céja, hogy a közösségi intézmények túlzott szabályozási kényezetét visszaszorissa, meghatározza mikor, milyen indokok alapján jogosult az eljárnival.

A helyi szint, az térintétek bevonása lehetőséget teremtve a nemzeti etnikai csoportoknak elutasítják a kisebbségi jogok léteét, és vannak olyan országok, ahol igen széles tartalommal elismerik ezeket a jogokat, általani segtséggel biztosítják a jogosultságok gyakorlását. (Finnország, Magyarország)

Az elterő tagállami hozzállás miatt indokolt megvizsgálni, hogyan viszonyul a közösségi kisebbségi jogokhoz.

Az elterő tagállami hozzállás miatt indokolt megvizsgálni, hogyan viszonyul a közösségi kisebbségi jogokhoz.

⁴ Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? Egyetértés a kisebbség. Állam és jogiudomány 1992. 1-4. sz. 188.

A tagállamokban (pl. Spanyolország, Olaszország) megfigyelhető regionalizmus erősödésével a jelentős számúban, egy törmben elő kisebbségek az Unió által létrehozott strukturális alapok biztosította pénzügyi forrásokból tényleges lehetőséget kapnak saját csoportjuk védelmére, megerősítésére.

9. Hogyan jelenik meg a kisebbségvédelem kérdése az Unió különböző körökben?

Ennél a kérdésnél érdemes elemezni, hogy az Unió a külföldi politika illetve tartalmú kérdéseire miilyen válaszokat ad, illetve, hogy a csatlakozás előtt álló államok esetében kap-e hangsúlyt a kisebbségvédelem.

Ezekben a konfliktusokban az etnikai, kisebbségi kérdés játszotta az egyik főszerepet. Ennek a megoldása volt az egyik kulcsa a háborús helyzetek békés rendezésének. Egyéb esetekben, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos kérdést az Unió - a többi nemzetközi szervezethez hasonlóan - birtokosápolitikai kérdésként kezelte. A kisebbségi kérdés rendészete azért volt fontos, mert abban veszélyforrást látott. Ezért született meg az „irányelvök az új államok elismeréséhez Kelet-Európában és a Szovjetunióban” elnevezésű dokumentum, illetve az Európai Stabilitási Egyezmény.

A csatlakozás előtt álló államokkal szemben is leginkább birtokosápolitikai okok alapján hirdeti az Unió a kisebbségi jogok fontosságát. Megkövetelve az államoktól, hogy az EBESZ által elfogadott Koppenhágai Kritériumok alapján tisztezzék a kisebbségekre vonatkozó szabályrendszereket.

A leendő tagállamokkal folytatott tárgyalások során a Bizottság vizsgálja a kisebbségi jogokra vonatkozó politikákat.

Ezzel nagyon erős anomália alakult ki, hiszen még a bebocsátásra váró államok szigorú vizsgálatnak voltak kitéve a kisebbségi jogok tekintetében, addig az Unió tagállamaival kapcsolatban – a közösségi jog hiányossága miatt – a Bizottságnak ilyen jogosultsága nem volt. A kisebbségi jogi szabályozással kapcsolatban kritikára csak a csatlakozási tárgyalások keretében volt lehetőség, a téma napirenden tartása az állam belépése után már nem lehetséges.

A diszkrimináció, a kisebbségi jogok tartalmi bennállítása tette lehetővé, hogy az alcímben vállalt témával részletesen taglajam.

10. Miért lehet érdekes a romák/cigányok csoportjára vonatkozó európai jogi környezet felépítése?

Nagymértékben ténylegesen ez a csoport ma az európai kontinens legnagyobb kisebbségének számít, melynek integrálására európai társadalomnak részéről amelyben egyeséges, hogy a különböző nemzetközi szervezetek szerint, ez a csoport van leginkább kitéve a rasszista cselekményeknek, a hátrányos megtámadásnak.

Az európai államok romákhöz való hozzállása, jogi könyezete azonban korán sem ilyen egységes. Vanak olyan országok, ahol a hátrányos helyzet hangsúlyozásával a diszkrimináció tilalma jelenti számukra az egyetlen jogi lehetőséget csoportjuk védelmére. Bizonyos államokban ezen túl, a hátrányos helyzet hangsúlyozásával a pozitív intézkedések iránti igény is megjelenik. Tállalkunk olyan államot is, ahol etnikai kisebbségek jogosultak kisebbségi jogok gyakorlására.

Az általam korábban vizsgált két fogalom (diszkrimináció tilalma, kisebbségi jogok) hol egymás mellett, hol egymást kizárvaj jeleznek meg az egyes politikákban.

A fogalmi bizonytalanságon túl, azonban több jellegzetesség is van, ami az egyes államokban között körülönbséget mutat: a romák/cigányok nagy része a társadalom peremén, igen rossz élelkörülmények között él. Az államok lakossága körében igen magas fokú intolerancia fogalmazódik meg velük szemben.

A rendelkezésre álló statisztikák szerint, az országokban lényegesen alacsonyabb a romák iskolázottsági szintje. Sokkal nagyobb közülük a nunkanékkiekk aránya, lényegesen alacsonyabb szintű az átlagjövedelmük, és sokkal rosszabb egészségi állapottal rendelkeznek a néppesség többi részéhez képest. Ezek oka, vagy következménye, hogy sokan köznélkülik a többségi társadalomból elklítoinak, nélküliözö területeken él, olyan lakásokban, melyből többször az alapszolgáltatások is hiányoznak. További probléma, hogy ilyen egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan lehető minőséggel ellátásokhoz jutni.

Nagyon komoly gondot jelent az is, hogy a csoporthoz tartozó személyek sokszor semmilyen dokumentummal nem rendelkeznek, ami további problémákat vethet fel. Hiányzunk a születési, házassági anyakönyvi kivonatok, ennek következtében nem kapnak tartózkodási engedélyt, nem vehetik igénybe a szociális ellárási formákat. A papírok hiánya megrakadályozza őket abban is, hogy helyi vagy országos választásokon részt vegyenek. Ezzel, nem tudnak saját érdekkérévényeitől rendszeresen kialakítani sem. Ezek a személyek „jogilag” nem léteznek, így egyik állammak sem az állampolgárai.

További általános sajátosság, hogy erről a népcsoportról semmilyen pontosnak tekinthető statisztikai adat nem áll a hatóságok rendelkezésére.

Mivel a felvillantott nehézségek az államok nagy részében jelen vannak, ezért tarítottam érdekesnek azt, hogy az államok jogi válaszait vizsgáljam.

Az európai jogi könyezet feltárást az Európai Unió szempontjából is fontosnak találtam.

Az Unióban a 2004-es csatlakozás a romák/cigányok létszámát 6-8 millióra emelte, ezzel ök lettek a legnagyobb lélekszámú etnikai kisebbség Európában.

A 90'-es évektől a romák „németek felettisége”, a velük kapcsolatos problémára, már több nemzetközi szervezet is felhívta a figyelmet.

Az uniós fellépés mindenkorban szükséges, hiszen a romák „németek felettisége”, a tagállamok eddigi gyakorlatának eredménytelenisége, alapot szolgáltat arra, hogy a Maastrichti Szövetségben megfogalmazott szabadságtér elve alapján, a közösségi lépésekkel 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 legnyomásából), azért is temi kell valamit uniós szinten, mert nem lehet megengedni, hogy egy ilyen nagy lélekszámi csoport helyzetérőlékések hasonlósága, és az egyes tagállami kezdeményezések eredménytelenisége is a folyamatos lemaradásban legyen a társadalom többi tagjához képest. Fontos ez azért is, mert a közös összefogásra, cselekvésre sarkall. Segíteni kell, hogy megfelelő szintű integrációs folyamatot keresztül bekapsolódjanak az adott állam minukerőjébe, gazdasági helyzetük javításának pedig megállítható a többségi társadalomtól való elszakadás folyamata.

11. Milyen jogi lehetőségek állnak az Európai Unió rendelkezésére a romákkal kapcsolatban felmerülő problémák megoldásához?

Elošszor, célszerű megvizsgálni az uniós döntéseket, határozatokat, gyakorlatokat, melyekben az Unió különböző szervei a romákkal kapcsolatos kérdések megválaszlására keresik a konkreet megoldásokat. Ezek között sajnos kötelező erejű jogtörést nem találhatunk, de a probléma egyre többször kap viszhangot az egyes dokumentumokban.

Ezzel is szerettem volna bebizonyítani, hogy a romákkal kapcsolatos kérdések mostanra az Unió gondolkodására is bekerültek. A romák „németek felettisége” is indokolja, hogy ez a nemzetközi szervezet is foglalkozzon velük. Ehhez jogilag két utat választhat, egyik lehet a közösségi jogban meglevő, a faji diszkrimináció tiltására vonatkozó irányelv adta jogi háttér. Míg a másik lehetőség lehet a körösségi jogban nem szereplő, de politikailag egyre hangsúlyosabb kisebbségredelem.

A hátrányos megkülönböztetés tiltására vonatkozó faji diszkrimináció elleni irányelv - a joghamozációs kölcsönzetégen keresztül - a tagállami jogalkalmazásban is meg kell, hogy jelenjen. Itt az jelenthet nehezséget, hogy csakis az uniós polgárokra (tagállamok állandópolgáraire) lenjen.

vonalkozhatók, a további probléma pedig az lehet, hogy az egyenlöként való kezelés megköveteli részével, a romák esetében az asszimilációs folyamatot erősítheti.

Tehát ezen, ez csak akkor jelethet gondot, 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 kissébbségvédelem garantált alkalmazni, azonban itt az merülhet fel korlátos tényezőkent, hogy jelen pillanában 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 nehézségek megoldásában - a két jogi lehetőséget, egymást kölcsönöző két alkalmaznia. A faji diszkrimináció tiltása, illetve a kisebbségvédelem lehetőségei nem szabad, hogy egymást kizájak, hanem a két fogalmat úgy kell felhasználni a kérdések megoldására, hogy az elérni kívánt cél minél nagyobb hatékonysságot biztosíták.

A fenti két jogi lehetőség egymás mellett való alkalmazása a leggyakrabban látszik, azonban felmerülhet egy további kérdés:

12. A romák esetében, milyen viszonyban áll egymással a hátrányos megkülönböztetés tilalomhoz fűződő jog és a kisebbségi jog?

A csoport különleges helyzete miatt, nézeten szerint, a diszkrimináció megszüntetése illetve az ezzel összekapcsolható egyenlő bánásmód elvének biztosítása jelentheti a legtöbb cél. Természetesen, ezt csak úgy lehet elérni, hogy a romák/cigányok életkorúlményeit is megpróbáljuk javítani. Ebből a szempontból fontos a szociális felzárkóztatás, hiszen az oktatás, a lakhatás, az orvosi, egészséggigli ellátás szintjének emelése a romák/cigányok életkorúlményeinek javulásával is járhat. Ezzel, a romák nagy problémája: a többségi társadalomtól való nagymértékű elktünlés, kiürítésétőlés is oldhatatlan. A szociális felzárkóztással egy időben viszont, az egyes roma csoportok döntéshozók figyelembevételével, lehetséget kellene biztosítani a nyelvi – kulturális identitás védelmre is. Azért jelentős, hogy az érintettek döntését ebben a kérdésben figyelembe vegyék, mert sokan közhívik az európai társadalomakkal való több száz éves együttétés miatt, az asszimiláció útjára léptek. Így, nem kívánunk a többes identitás adta lehetőséggel élni, hanem csakis a lakóhelyük szerinti ország állandópolgáráként kívánják életüket folytatni.

Ilyen szempontból vizsgálva, a diszkrimináció elleni védelem és a szociális felzárkóztatás, illetve a nyelvi – kulturális identitas védelmét biztosító kisebbségi jogok között mindenkorban prioritás.

Az első és legfontosabb cél a diszkrimináció megszüntetése, ezzel összefüggésben az egyenlő bánásnövelés biztosítása. A romákkal foglalkozó tagállami politikák is ennek a célnak a megvalósítását tekintik kiindulási alapnak. A hátrányos megkülönböztetés felszámolására tett kísérletekkel közvetlenül kapcsolódnak a szociális felzárkóztatás érdekében meghirdetett programok.

Csakis a diszkrimináció felszámolására, illetve a szociális felzárkóztatásra tett intézkedések megkezdése után érdemes a kulturális - nyelvi identitás védelmét biztosító kisebbségi jogokkal foglalkozni. Megadva az egyes roma csoportoknak a jogot, hogy maguk válasszanak: akárnak-e, s ha igen, milyen tartalmú - kisebbségi jogokkal élni.⁵

13. Milyen konkrét intézkedésekkel kellene az Európai Uniónak a romák helyzetében változtatni?

1. A legfontosabb cél a romák esetében, hogy a hátrányos megkülönböztetés ellen minden téren felvegyék a harcot. Fontos lenne, hogy a Bizottság dolgozzon ki egy „Zöld Környezet”, mely részletes cselekvési programot tartalmaz. Ezzel, az egyes tagállamok meglévő gyakorlatának összehangolását nagymértékben segíthetnék. Azokban a tagállamokban, ahol pedig nincs ilyen tartalmú program, beindulhatnának a romák hátrányos megkülönböztetésének megszüntetését célú kitűző gyakorlatok.
2. A fenti célok eléréséhez mindenképpen szükség van egy olyan egységes mérlegi és adatgyűjtési módszer kidolgozására, mely a tagállamok roma lakosságára vonatkozó statisztikai adatokról pontos képet nyújthat. Fontos ez azért is, hogy az uniós szervek a meghirdetett programok hatásvizsgála után a megfelelő tapasztalatokat le tudják venni, és így mindenél hatékonyabb programokat tudjanak meghindenni.
3. Továbbra is szükség van a csoportok speciálisait figyelembe véve a – a részletesen bemutatott – strukturális alapok által meghirdetett programokra, npolyek a romák - az élet színt minden területen megélő - szociális határványának feloldásában segédeknél.
4. Nincsak a romáktársaknak tekintettel, de mindenképpen sürgető, hogy a nemzeti etnikai kisebbségekre vonatkozó joganyag bekérüljön a közösségi jogba. (A közösségi jog közvetlen hatálya pedig lehetőséget teremt arra, hogy ez a tagállami szabályozásokban is megjelenjen.) Bár ez a mai tagállami hozzájárulást figyelve, még mindig utópisztikusnak tűnik.

⁵ Itt érdemes a hazai szűk kisebbségi jogi megítételeivel kapcsolatos viara gondolni, melyben véglő alkotott az az igény, mely a nemzeti kisebbségi stánszt megszerezésére irányult.

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 romabiztos kinervezése lenne a legcélszerűbb, de ennek megvalósítása nehézen elközhetsé, hiszen a többi kisebbségi részről is ellenérzéstet váltana ki.)

Ez az ötletet már az Európai Parlament szocialista frakciójá is felvette a románbiztosjelölt meghallgatásakor 2006. novemberében. Leonard Orban a Bizottság többnyelvűségi portfóliójára érére állította Barroso elnök.

Ezen a meghallgatáson felhívta a Bizottságot, hogy a biztos feladata pontosításak. Fontosnak tartották, hogy a feladatok között szerepeljen az európai kisebbségek és a román nyelvi jogainak képviselése. Ez az intézkedés azonban nem elegendő, a bizottsági helyek későbbi meghatározásakor mindenképpen célszerű lenne, hogy a romák ügyeivel is foglalkozó önkormányzatokat is biztosított jelöjenek ki. A biztos legfontosabb feladata természetesen, a szervek köztí és az intézményen belüli koordináció, hiszen a romákkal kapcsolatos kérdéseket csakis sokoldalúan megközelítve, komplexen lehet megoldani. A koordinációban azonban fontos jog a kell, hogy legyen a konkrét ügyekben való jogszabálykezdeményezés.

6. A romákkal kapcsolatos programokban általában megtaláljuk azokat a kezdeményezéseket, amelyek a többségi társadalom előítéleteinek lebontását célozzák meg. A programok keretében képzésekkel, romológiai ismeretek átadásával, a tolerancia növelésével kívánják a romák és a többség közötti szakadékot átjárhatóvá tenni. Fontos lenne azonban, hogy ne csak a többség gondolkodásának, hozzáilásának megratottatása legyen a cél. El kell érni, hogy a romák nagyon sokszor negatívvá identitástudata is változzon. A dolgozatban részletesen foglalkoztam azzal a kérdéssel, hogy ez a csoport saját identitását, csakis a többségi társadalom körzettsével, elutasítással szemben tudja megállapozni. Sokan közülük tejesen asszimiláltak, de a többség mégsem fogadta el őket. Már nincs meg a múltuk, de új jövőt sem kaptak, a jelenben pedig a társadalom széle szorultak. Épp ezért fontos a romák csoportjainak az olyan programok meghirdetése, melyek keretében pozitív identitásukat ki tudják építeni, s ezzel „minden tagának megadjanak minden motivációt annak érdekében, hogy érdekkeltté váljának gyermekük tovább-képzésében, pozitív tulajdonságai és képességeik fejlesztésében.”⁶

⁶ Az Európai Parlamentben hangsúlyozta ezt a mondat a roma kisebbséggel kapcsolatban a 'Szegénység és társadalmi kincsözés elleni küzdelemről' szűk jelenlegi vitájában (Bruxelles, 2006.02.13.)

7. Az identitás-felfogás megváltoztatásában segítséget nyújthatna, a romák által használt román nyelv védelme is. Az Uniónak azért kellene felvállalnia a romani nyelv védelemét,

mivel itt nem beszélhetünk egy nemzetről, mely a nyelv gondozásával kapcsolatos teendőket ellátta. 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 világban legalább 80 nyelvjárás van a romának. Így, célzott 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 célcíktűzzel már az általam bemutatott programok is foglalkoztak. Sajnos, azonban ezek a programok sem hozták meg a várt eredményt. A romák a tagállamok politikai életében

átluceprezentáltak. Ez a probléma az Unió szintjén is megtalálható. Az Uniónak saját szervezete keretén belül is mindenkorépen növelte kellene a romák jelenlétéit. 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 komplexitására surges megoldást igényel. Csak remélhetjük, hogy ez a nemzetközi szervezet a racionalis érvékre hallgatva talál hatékony válaszokat a dolgozatban vázolt kérdésekre.

A kutatási eredményeim több irányban is hasznosíthatóak. Kutatáson során megfigyeltem, hogy a romákkal/cigányokkal foglalkozó monografikák inkább történeti és szociológiai megközelítésben kívánják az adott témaút bemutatni. A dolgozatomban, bár a történeti és szociológiai helyzetet is feldolgozom, de elsősorban jogi szempontból járom ködbe a témat. Törkszem arra, hogy az egyes államok romákkal kapcsolatos jogeyakorlatáról is átfogó képet nyújtsak. Ezen felül célom, hogy a romák jogi lehetőségeit az Európai Unió oldaláról is bemutassam. Épp ezért a dolgozat auyagának bizonyos részeit fel lehet használni az Európai Unió által meghirdetett különböző, esélyegyenlőség megeremelésére irányuló képzésekben is. Az esélyegyenlőséggel kapcsolatos ismeretek átadása, a magyar szabályozás jogi eszközeinek minél szélesebb körrel való megismertetése, a diszkrimináció elleni küzdelem véleményem szerint nagyon fontos.

Ezek a képzések két különböző csoportot célozhatnak meg, egyrészt az érintett etnikai csoport tagjai megerősítik pozitív identitástudatukat, másrészről a többségek megürdetett programok segíthetik a műság elfogadását, tolerancia növekedését.

A munkám elmélküdi háttérét adó két fogalom részletes bemutatása, a jogalkalmazás során feltérülő kérdések megoldásában is segítséget nyújthat. Remélhető, hogy a jogalkalmazásra hivatott személyek így hatékonyabban tudnak a diszkrimináció elleni jogszabályoknak érvényt szerezni, illetve jobban odafigyelve elkerülhetik azokat a szituációkat, melyek diszkriminációt eredményezhetnek.

Elsősorban oktató levén hiszem, hogy a munkám során összegyűjtött anyagokat főiskolai oktatói tevékenységem során is jól tudom hasznosítani. A kisebbségekkel kapcsolatos részét felhasználva, tervezem, hogy a "Kisebbségek az Európai Unióban" címmel meghirdetett C típusú tantárgyhoz készítek tansegédeket.

A Nyíregyházi Főiskolán a Társadalmi tanulmányok szakon ettől az évtől indul el a romáfügyi szakkérő képzés. A romáfügyi szakkérő képzés beindításával is elősegítejük, hogy a romák specialitásai, sajátos problémái a többségi társadalomban jobban ismertté, érthejtőbbé váljanak. A dolgozatomban szereplő anyagot az oktatás sajátosságaira tekintettel, jegyzetként szorenén többfejleszteni.

III. A kutatás eredményeinek hasznosíthatósága

A kutatási eredményeim több irányban is hasznosíthatóak.

1. Az Európai Unióban használt nyelv kérdése, Szabolcs - Szatmár - Bereg megyei közalapítványi füzetet 15. 2001. Nyíregyháza,
2. Az alkotmány helye, szerepe a csatlakozás után (gondolat – felvetés) Szabolcs - Szatmár - Bereg megyei közalapítványi füzetet 18. 2002. Nyíregyháza,
3. „Európai Egyesült Államok”, A Magyar Tudományos Akadémia Szabolcs - Szatmár - Bereg Megyei Tudományos Testületének X. évi közgyűlésessel egybekötött tudományos ülésnek előadásai, 2002. Nyíregyháza,
4. A kisebbségi jogok helyzete az Európai Unióban, Szabolcs - Szatmár - Bereg megyei közalapítványi füzetet 20. 2003. Nyíregyháza,
5. Kisebbségek és az Európai Unió, Magyar Tudományos Akadémia Szabolcs - Szatmár - Bereg Megyei Tudományos Testületének XIII. évi közgyűlésssel egybekötött tudományos ülésnek előadásai, 2004. Nyíregyháza,
6. A nemzeti kisebbségek jogi szabályozása, PHARE által támogatott Romológia stúdiumhoz készült oktatási segédanyag, Nyíregyháza 2004.
7. Az emberi jogok és a kisebbség fogalma az új Európai Unióban, in. A határvéneti együttműködés lehetőségei és korlátai Magyarország és Ukrajna között, Kárpátok Alapítvány, 2004. Nyíregyháza-Ungárt,
8. Kisebbségpolitika az Európai Unióban, avagy a hazai romák kilátásai a csatlakozás után, Európai Tükör, 2005. márc. X. évf. 3. sz.
9. A diszkrimináció temiséte, Magyar Tudományos Akadémia Szabolcs - Szatmár-Bereg Megyei Tudományos Testületének XIV. évi közgyűlésssel egybekötött tudományos ülésnek előadásai, 2005. Nyíregyháza,
10. A diszkrimináció fogalma, a pozitív diszkrimináció indokolhatósága az elmeletek tükrében, Inventárium Nyíregyháza, 2006.
11. Az antidiszkriminációs jogalkotás dilemmái Kultúra és Közösség, 2006. III-IV. sz.
12. A kisebbségvédelem lehetőségi az Európai Unióban, in: Bihikai szegénység, etnikai egészségi állapot? Fónai Mihály-Pánzes Marian - Vital Attila (szerk.) Nyíregyháza, 2006. Kridy Könykiadó
13. A pozitív diszkrimináció intézménye, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 72. Miskolc 2006.
14. Az Európai Parlament romákkal kapcsolatos dokumentumainak bemutatása, (megijelensé alatt) Inventárium, Nyíregyháza, 2007.

Discrimination and Minority Protection in the European Union

(The Roma/Gypsies in the EU)

Dr. Andreu Nagy

I. Purpose and Method of the Research

I was asked to compile a legal education material on national minorities at the College of Nyíregyháza, within the framework of a romology program. That was when I started dealing with the situation of the Roma and the legal provisions relating to them. I got more and more interested in the topic, because I found that their relationship to majority societies has remained unchanged for hundreds of years. The situation is unchanged in spite of the fact that legal provisions were drafted very early, even 5-10 years after they appear, which were intended to resolve the problems arising out of their presence somehow.

During collection of material, it was salient to me from the literature that mostly historical and sociological works have been written on the Roma, while much less authors chose to focus on the legal background. Of course, presentation of the legal regulation is impossible without considering historical and sociological categories. Presentation of the topic must be multidisciplinary by all means. I selected the topic indicated in the title due to lack of legal analyses, as I found it important to search for answers to frequently arising questions relating to the Roma with results and theoretic background of the legal science as well.

One purpose of my thesis is to examine social problems concerning the Roma from legal aspects as well. On the other hand, the Roma form a special group within the European Union, which must be dealt with by this international organization by all means and solutions to problems relating to their situation must be searched for on international level, considering their peculiarities.

Why would it be interesting to explore European legal environment relating to the Roma/gypsies?

On the one hand, it is an undeniable fact that this group is the largest minority of the European continent, judgement of which by European societies is mostly negative. Relating to rejection, segregation and prejudice, all societies handle them in the same way, therefore, their ethnic group is defined by common group identifiers. Concerning the recognition of minority rights and acceptance of cultural diversity, they are stunted of relating rights in many states, emphasizing that they do not have any characteristics which would qualify as group identifiers from minority rights aspects.

I am searching for answers to the questions raised as a lawyer all along. Concerning the Roma/gypsies we can often face the problem that the attempt to create good legal provisions fails.

It is an undisputed fact that legal provisions intended to settle the situation have been prepared for several decades, however, no significant improvement in circumstances of the Roma can actually be observed. When focusing on theoretic background of anti-discrimination legislation, I am also searching for an answer relating to what means would be necessary so that anti-discrimination laws achieve the aim set by the lawmaker in all cases.

My thesis includes three major parts: I am dealing with origin, legal history of the Roma, introduction of the regulation relating to their current situation, the meaning of discrimination as well as the concept of minority rights and presence thereof in the European Union.

I split the part on the Roma applying a framework structure. In the first part, I am dealing with origins, history and legal history of the Roma separately. I found it reasonable to place this information to the beginning of the thesis because I often experienced during my work that, besides stereotypes, people actually have no other information on this group. This is how I intended to help readers understand better the specialities referred to.

After detailed examination of the two basic concepts (discrimination, minority protection), I will return to the issue started in Chapter One, in order to examine European legal environment relating to the Roma with the above concepts.

It is evident that interdisciplinary view is essential to process the topic selected. The demand to process the issue, included in the title, in a complex manner made it indispensable to work in larger thematic units and with different methods. Historical approach was essential when introducing origins of the Roma and the legal provisions relating to them. The two basic concepts being fundamental keystones of the thesis was examined with constitutional law means and dogmatic method. When introducing currently effective laws, searching for answers to practical questions as well, critical method was applied.

II. Summary of Research Results

During preparation of the thesis, I was searching for answers to the following questions:

1. What does discrimination mean?

My starting point was to approach by Kant, according to which a state must consider everyone from political and moral aspects, and all people must be handled with reasonably equal care.

Therefore, I consider the idea of equality as a fundamental principle of discrimination. The need to demand equality derives from the idea of justice. Philosophers have been excited about exact discovery of the idea of justice since Aristotle. In different theories, the idea of justice changes depending on which element of justice is emphasized by the respective philosopher (thus, there is distributive justice or formal justice and procedural justice). The ideas of equality and justice require a state to refrain from negative discrimination in its measures, that is, to handle legal subjects in the same situation equally and those in different situations differently. Human dignity of legal subjects also ensures equal rights. Thus, upon the prohibition of discrimination, a state shall, by all means, refrain from making differences between legal subjects, that may result in adverse effects, upon irrelevant group identifiers (e.g. gender, race, ethnicity, religion). We can talk about legal equality in a state in this respect, according to which every person is entitled to exercise the rights to the same extent.

This legal opportunity open to everyone does not necessarily lead to total equality required by justice, only to formal equality. Certain legal subjects among members of the society were many times excluded from exercising certain rights or were otherwise not in a situation to be able to resort to their existing legal opportunities. For this purpose, the category of equal opportunities is also worth examining, purpose of which is to realize actual equality.

2. What substantive characteristics does the right relating to anti-discrimination have?

Literature considers this right as a human right. This right became part of the ever expanding catalogue of human rights upon gradual prevalence of constitutional state. Yet, there are some who consider the prohibition of discrimination not as a human right but as the fundamental principle of practical application of human rights. This conceptual uncertainty is shown by some of the judgements of the European Court of Justice. From the current standpoint, the prohibition of negative discrimination is a human right and, at the same time, a fundamental principle of practical application of human rights.

If we wish to include the above right, as human right, into one of the generational legal categories, we can see that this concept is in a special situation. Regarding its contents, it may be related to political liberties because it ensures achievement of individual liberty, including the right of assembly, the freedom of speech and election rights. Yet, the prohibition of discrimination does not equal liberties were the state has minimal duties relating to such rights (in case of elections, elections must be called and the venue must be provided), because rights are realized through act of the individual. Contrarily, ensuring the lack of discrimination needs significant state intervention. The state must primarily prescribe to itself that legal subjects must be handled equally. Therefore, further examination is needed concerning who may be subject to such prohibition.

3. What legal subjects do anti-discrimination laws have to apply to?

In my argumentation so far, I was talking about obligation of the state, and this is why I examined whether it is sufficient that the prohibition of discrimination imposes restrictions on the state only and whether it is necessary or possible to request observance of this prohibition, besides the state performing public duties, from legal subjects within the state as well.

The need to extend the prohibition can mostly be justified by the fact that individuals are prejudiced. "Prejudice turns to a social factor from a socio-psychological facto if advantages and disadvantages are disproportionately dispersed along the category supporting prejudice, thus, the objective conflict is covered from the prejudiced mind, giving its place to inter-group conflict."⁷ Stereotyping lay a major part in establishment of prejudice, upon which similar characteristics are assigned to members of a certain group, irrespectively of how much these members actually differ from each other. Thereupon, we receive judgment of people "as is" from a young age, to which we may unconsciously identify. Therefore, upon an incorrect train of thought, aim of the individual may be to separate its own group from external groups. Creating groups initially takes place subject to irrelevant features, thereby causing discrimination. Existence and impact of prejudice justifies by any means that the prohibition of discrimination must appear as an obligation not only of the state but also that of the individual.

categories, we can see that this concept is in a special situation. Regarding its contents, it may be related to political liberties because it ensures achievement of individual liberty, including the right of assembly, the freedom of speech and election rights. Yet, the prohibition of discrimination does not equal liberties were the state has minimal duties relating to such rights (in case of elections, elections must be called and the venue must be provided), because rights are realized through act of the individual. Contrarily, ensuring the lack of discrimination needs significant state intervention. The state must primarily prescribe to itself that legal subjects must be handled equally. Therefore, further examination is needed concerning who may be subject to such prohibition.

4. Can an individual refuse to observe the prohibition of discrimination with reference to his private autonomy?

The problem with the answer to be given to this question lies in the separation of private and public sphere.

According to Georg Jellinek, 'status libertatis' defining the private sphere "is an individual sphere of freedom to the citizens, free of state imperium where individuals can satisfy their personal needs by their free activities."⁸

Separation of the two spheres is necessary in order to be able to define the limits of application of human rights and the extent of state intervention. From this point of view, human rights can be categorized, upon substantive aspects, as absolute and restrictable rights. In this case, the group identifier is where the boundaries of application of a certain right are, if any, and, in case of absolute rights, for what reasons state intervention may take place. The main rule is that the state shall have no voice in private autonomy rights, that is, e.g. individuals do not have to pay regard to the rules relating to the prohibition of discrimination. Based on their prejudiced thinking, they may prefer or reject members of certain groups when selecting contracting partners.

In searching for answers, a further notion shall also be analysed: the prohibition of discrimination, as a human right, appears not only in the relation between the state and the individual but also creates a basis of reference in the relationship between private persons. Our starting point is that observance of human rights included in the constitution is primarily a state duty, and observance of certain rights is also a state duty under certain conditions. According to the US legal approach, fundamental rights included in the Constitution provide protection only against state intervention and enforcement of such rights cannot be requested from private persons because the freedom of contracting of private persons stands above all. The state action doctrine was created in order to resolve the problem, in which the private sphere is examined from the point of view whether there is any link to the state sphere and whether a respective private institution or private person performs any public functions.

If any such element can be shown, act of state or intervention into matters cannot be rejected (e.g. private schools issue state-accredited certificates).

German legal theory applies a different approach. Chapter 1 of the Grundgesetz provides: "The fundamental principles listed below, as directly effective law, bind legislation, executive power and judicial power." (Art. 1(3)) Upon that, rights have a vertical effect relating to the state. Drittewirkung theory was created for interpretation of fundamental rights within the relationship between private persons. Unmittelbare Drittewirkung theory (Nipperdey) considers fundamental

⁷ György Csepeli: Social Psychology, Budapest, 1997., p. 501

⁸ Ánal Ádám: Constitutional Values and Constitutional Courts, Osiris Kiadó Budapest, 1998., p. 51

rights as having absolute effect on contents and legal consequences of private persons. Therefore, private persons are mandatorily and directly subordinated to the fundamental principles. Criticizing the latter approach, Düing established the so-called **mittelbare Drittwwirkung** theory. According to that, fundamental rights included in the Constitution may not be referred to directly but, when resolving legal disputes between private persons, the courts may interpret the applicable legal norms in accordance with the system of values suggested by such fundamental rights. Realization of the constitutional, objective system of values, included in the **Grundgesetz**, is thereby ensured.

After discovering exact contents of discrimination, one question remains open:

5. Are all kinds of discrimination prohibited, can any discrimination be legally permitted?

Relating to the cases examined previously, it was an important criterion that discrimination may not be justified by reasonable arguments, and that actual detriment must be caused. In cases where these conditions are not fulfilled, discrimination is theoretically permitted. Whatsoever, there are situations where discrimination between certain individuals or groups is exactly requested.

Member of discriminated groups are usually disadvantaged, and the need for **positive discrimination** has been established as one of the possible solutions to such disadvantages. This is always part of the policy of the caring state, intending to show a beneficial practice, thereby removing differences between different groups living in the state. (Yet, it is also true that not even the state can remove such differences by any means other than making differences.)

Substantive meaning and acceptance of positive discrimination varies state by state.

Literature mostly refers to two concepts. The earlier concept of **positive/affirmative action** was developed in American legal practice, while in 2000, EU legislation introduced the expression '**reasonable accommodation**' (Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation).

Although the two concept seem to be similar regarding their purpose, the means applied are highly different. Affirmative action is raised by elimination of disadvantaged situation, it may be applied only temporarily, as long as detriments are eliminated. Centrally, introduction and maintenance of reasonable accommodation is final because its purpose is to ensure that special features of a respective group be observed throughout the phases of legislation and judgement. Thereby, the group having special features is handled differently from the majority, yet, existing disadvantages may be eliminated.

For the purposes of introducing practical aspects of evolution of positive discrimination, the American practice is analysed.

In addition to general, substantive introduction of the concepts, I restricted the scope of examination with regard to the topic discussed herein:

6. What is the approach of the European Union to the concept of discrimination/positive discrimination?

We encounter here an interesting situation. While reference to human rights appears in establishing Treaty of Rome, it is true, however, that this early concept is not the same as the category I defined previously, but "the prohibition of discrimination is part of the essence of European integration because its application gradually deprives state borders from their economic significance."⁹

In the Treaty of Rome, the prohibition of discrimination is an open legal concept: according to the principle of four freedoms (free flow of goods, persons, services and capital), negative discrimination based on citizenship or origin from a certain member state is prohibited.

The initially economic prohibition kept becoming more and more sophisticated and that is how Directive 2000/43/EC on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, which is so significant relating to my topic, was born. This community law is one of the keystones of introducing regulation relating to the Roma. Concerning an ethnic group, it is worth examining the status of minority rights in addition to the prohibition of negative discrimination.

7. Can minority rights and the prohibition of negative discrimination apply simultaneously?

The prohibition of discrimination, as a human right, requires states to observe the principle of equal treatment. Yet, relating to minority rights, members of the respective group actually need that their special features be taken into consideration, and to be treated differently if necessary. As a result of such different treatment, minority rights needed for maintaining minority status of the respective groups are established.

These minority rights are denied by many, with reference to equality of constitutional rights. An element of the problem is that constitutional rights may be placed only into citizenship

⁹ Miklós Király: The Prohibition of Discrimination in the Practice of the European Court of Justice, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998, p. 16

relations, while relating to minority rights not citizenship; but rather 'some special feature shall be relations, while relating to minority rights not citizenship; but rather 'some special feature shall be the group identifier (e.g. belonging to some ethnic minority).

Another element of the problem may be the fundamental principle of equality mentioned above. Relating to equality, literature distinguishes between two different categories with different emphasis. The first alternative is 'equality', meaning equality of general rights, upon which the same rules must be applied to everyone within a certain community. In that respect, no discrimination may be made between citizens, everyone shall have the same rights, and equality of such rights is irrespective of substance of a norm. Upon the above approach, desire of minorities for separate rights may be rejected easily.

Under the other approach to equality, 'equality' shall mean equality of special rights and obligations, meaning equality of groups established upon a respective group identifier specified within a certain community. Therefore, if we wish to examine existence of the principle of equality, at least two groups must be formed and we can determine only thereafter whether there is any category upon which they are treated differently. In that sense, there is an equality link between right of the minorities to use their own language and right of the majority to use the majority language because everybody is using their own language, yet, one of them is official language of the state.

In that respect: "There are no majority or minority rights, only rights without discrimination; minority rights simply mean different ways to the same rights being equal in this basic meaning."¹⁰

The fact that minority rights can be justified is theoretically evident, however, relating to practical application, there are still serious disputes between states. In some countries (e.g. France), existence of minority rights is completely rejected, with reference to equality; and the prohibition of discrimination, while other countries know such rights with broad extent and ensure exercising such rights with assistance of the state (Finland; Hungary).

Due to different state approaches, it is reasonable to examine the relationship between community law and minority rights.

This is a logical question to ask as the European Union, as well as its predecessor, the European Economic Community is an international organisation that the member states expressly established for economic purposes, which is why the subject of general human rights was for a long time missing from Community law. Therefore it is worth examining how this much-disputed category appears in the internal system of relations of the Union.

The situation may be even more complex as the different member states have largely different attitudes to minority rights, which is significantly influenced by the given state's approach to the concept of nation.

The minority rights activity of international organisations dealing with human rights is also characterised by numerous disputes. No international document has been accepted to date that every country agrees with.

However, the above-mentioned uncertainties and the differing attitude of the member states could not prevent the organisation from making efforts to establish common minority protection regulations even back in the times of the EEC. The European Parliament had an important role in placing the problem on the agenda. However, while some statements and recommendations were accepted within the framework of this primarily political institute, these initiatives invariably got stuck on the level of the Parliament.

There is no specific regulation in the present Community law referring to minority rights. Due to the above-mentioned inadequacy of the law, I was examining what indirect possibilities there might be to serve the protection of ethnic minorities.

This was how I arrived at the principle of subsidiarity, which was introduced by the Maastricht Treaty. This principle plays an important guaranteeing role during the process of decision-making. As for its purpose, it is two-directional: on the one hand, it declares as a principle rule that decisions must always be made where there is the most information available for it. On the other hand, it aims to reduce the excessive regulating pressure on community institutions by determining when and on what grounds they are entitled to act.

The local level and the involvement of those concerned may create the – at least theoretical – opportunity for ethnic national groups to join in the regulative processes that concern them.

The practical realisation of the principle of subsidiarity is served by the Committee of the Regions, also created by the Maastricht Treaty. This consultative committee, consisting of the representatives of regional and local organisations and municipal governments, can express its opinion through its statements and can also participate in the process of community legislation. Thus it may be suitable to represent regional, and through them local, minority interests.

¹⁰ Andriá Bragygya: Are There Any Minority Rights? Equality and Minority, In: Állam és jogudomány 1992, Issue 1-4, p. 188

As regionalism strengthens in the different member states (e.g. Spain or Italy), minorities living in large numbers in one block can get real opportunities to protect and strengthen their groups through the financial resources provided by the Union's structural funds.

9. How does the problem of minorities appear in the Union's external system of relations?

At this point it is worth analysing what answers the Union gives to such questions of foreign politics and whether the protection of minorities is emphasised in case of the countries wishing to join the Union.

After 1989 the collapse of the Soviet Union and later Yugoslavia lead to ethnic conflicts.

The question of ethnic minorities was one of the crucial elements of these conflicts. Solving these problems was one of the key factors of to peacefully settling the war situations. It is obvious to see that the Union, just like the other international organisations, treats the problem of minorities as a possible source of danger. That is why the document titled 'Principles of the acceptance of new states in Eastern Europe and the Soviet Union' as well as the European Stability Treaty was created.

The fact that the Union propagates the importance of minority rights against the states that are awaiting acceptance to the Union is also primarily due to security reasons, when these states are required to clear up their system of regulations regarding minorities in accordance with the Copenhagen Criteria accepted by OSCE.

During the negotiations conducted with the future member states, the Committee examines their policy regarding minority rights.

As a result, a very strong anomaly was created since while the aspiring states were strictly examined in respect to minority rights, the Committee has no such competence regarding the existing member states, due to the deficiencies of Community Law. The regulation of minority rights in a certain country could only be criticised during the joining negotiations; the subject could not be kept on schedule once the state had joined the Union.

The introduction of the content of discrimination and the minority rights made it possible for me to analyse the subject mentioned in the subtitle in detail.

10. Why could it be interesting to explore and present the European legal environment regarding the ethnic group of Roma/Gypsies?

It is beyond doubt that this group is the largest minority of the European continent today and this group is judged by the European societies in a uniform way only to the extent that the different international organisations regard this group as the one that is the most exposed to racist actions and negative discrimination.

However, the attitude and legal environment of the different European states regarding the Roma is far less uniform. There are countries where the only legal means they have to defend themselves is the prohibition of discrimination by emphasizing their deprived situation. Beyond this, there are some states where the demand of positive measures also appears by emphasizing the deprived situation. We can also find states where they are entitled to practice their minority rights as an ethnic minority.

The two concepts I examined above (the prohibition of discrimination and minority rights) appear in the different policies in different ways: beside or excluding one another.

Beyond the conceptual uncertainty, there are several characteristics that the different states share: the majority of Roma/Gypsies live on the fringes of society in rather adverse circumstances. The majority population of the states is characterised by a high amount of intolerance against them.

According to the available statistics, the level of education of Roma is significantly lower in the member states. The rate of unemployment is much higher and their average income much lower than that of the rest of the population. A reason, or consequence, of these facts is that many of them live isolated from the majority society in deprived areas; in flats that often lack the basic utilities. A further problem is that they can receive no or very limited high quality services in these areas.

Another serious difficulty is that the people belonging to these groups often have no documents, which may lead to further problems. Birth certificates and certificates of marriage are missing; therefore they cannot receive residence permits and cannot utilise the different social facilities. The lack of appropriate documents also prevents them from taking part in local or national elections. As a result, they are unable to establish their own systems of interest representation. These people do not exist 'legally', thus they are not citizens of any state.

Another general feature is that the authorities do not have any accurate statistical data regarding this ethnic group.

As the difficulties I have mentioned here are present in the majority of the member states, I found it important to examine the legal answers given by the states.

I also found it important to explore the European legal environment from the aspect of the European Union.

After the new states joined the Union in 2004, the number of Roma/Gypsies rose to 6-8 million, making them the largest ethnic minority in the EU.

Ever since the 1990s several international organisations have pointed at the special 'supranational' state of the Roma and the problems related to them.

A joined intervention at Union level is absolutely necessary as the 'supranational' nature of Roma and the failure of the measures taken so far by the member states provides a basis that the Community should take steps in accordance with the principle of subsidiarity declared by the Maastricht Treaty. If we only examine this question rationally, focusing on economic aspects (in my opinion it is doubtless that economic arguments are still the most powerful for the European Union), it is clear that something should be done on a Union level as it is disallowable that such a populous group should be continuously lagging behind the other members of the society. This is also important because the similarities of situation evaluations and the failures of the initiatives of the different member states also call for joined efforts and united action. They need help to be able to join in the labour market of the member states through the integration processes of the adequate level and if their economic situation is improved, it is possible to stop the process of their breaking away from the majority society.

11. What legal possibilities does the European Union have to solve the problems occurring in connection with the Roma?

First of all, it is worth examining the EU decisions, rulings and practices through which the different organisations of the Union are seeking the concrete solutions to the problems of the Roma. Unfortunately, there is no binding legal source among these, though the problem more and more frequently appears in the different documents.

This is also to prove that the questions connected to the Roma have reached the level of the Union by now. The 'supranational' nature of Roma also justifies that this international organisation should start dealing with them. In order to do so, the Union may choose from two legal ways. One could be the legal background offered by the principle of prohibiting discrimination that also appears in the Community Law. The other may be the area of minority protection, which is not present in the Community Law but receives more and more political emphasis.

The directive against racial discrimination and prohibiting negative discrimination should also appear in the legislation of the member states through their obligation of legal harmonisation. The difficulty here could be that these regulations only apply to citizens of the Union (citizens of

the member states) and another problem could be that the requirement of equal treatment might strengthen the processes of assimilation in the case of Roma.

Of course this would only be a problem if the groups of Roma, exercising their right to the free choice of identity, demanded the right to practice minority rights, beyond the prohibition of negative discrimination.

From this viewpoint, it is better to apply the guarantees of minority protection; however, it may be a limiting factor that at present there is no direct community regulation that could assist the ethnic minority groups of Roma in this area.

In my opinion, if the Union is to achieve real results in solving the difficulties that have appeared during the regulation of the Roma's situation, it should apply the two legal options jointly, one supplementing the other. The prohibition of racial discrimination and the possibilities of minority protection should not exclude one another but the two processes should be utilised to solve the problems in a way that would ensure the highest possible efficiency of the targeted end-result.

It seems the most rational and practical to simultaneously apply the above mentioned two legal opportunities, however, another question may emerge:

12. In case of Roma, what is the relation between the right to the prohibition of negative discrimination and minority rights?

Due to the special status of the group, my opinion is that the main target could be the elimination of discrimination and ensuring the principle equal treatment. Naturally, this is only possible if we also make efforts to improve the living conditions of Roma/Gypsies. From this aspect, social inclusion is essential as the enhancement of education, living conditions, medical and health services may also bring about the improvement of the living conditions of Roma/Gypsies. This would solve a major problem of Roma: the significant seclusion from the majority society. Simultaneously with social inclusion, depending on the decision of the different Roma groups, it would be important to ensure the protection of linguistic – cultural identity. It is necessary to take into consideration the decision of those concerned as many of them have already joined the process of assimilation as a result of hundreds of years of cohabitation. Thus, they do not intend to take the possibility of multi-identity; they would like to live their lives as citizens of the country they live in.

Viewing from this aspect, it is certainly possible to identify priorities between protection against discrimination and minority rights providing social inclusion and the protection of linguistic – cultural identity.

The first and foremost object is to eliminate discrimination and, as a result, ensuring the principle of equal treatment. The policies of the member states regarding the Roma can also regard the accomplishment of this target as the base point. Programs introduced to facilitate social inclusion are directly attached to the attempts to eliminate discrimination and facilitate social inclusion.

Only after the first measures to eliminate discrimination and facilitate social inclusion is it worth dealing with minority rights ensuring the protection of cultural – linguistic identity. This way we can grant the different Roma groups the right to freely choose if they wish to exercise minority rights, and if they do, with what content.¹¹

13. What concrete measures should the European Union take to change the situation of Roma?

1. In case of Roma, the most important aim is to start to fight against negative discrimination in every field. It would be important for the Commission to prepare a 'Green Book' containing detailed action programme. This could significantly assist the harmonisation of the existing practices of the member states. In states where there is no such programme, they could start practices aiming to eliminate the negative discrimination of Roma.

2. In order to achieve the above-mentioned targets, it is essential to develop a uniform measuring and data collection method that could provide an accurate picture of the statistic data related to the Roma population of the member states. This is also important so that the organisations of the Union can draw the adequate consequences after the impact assessment of the introduced programs and thus be able to initiate more and more effective programs.

3. The programs introduced by the structural funds (previously introduced in detail) that take into consideration the specialties of the different groups still remain essential as they assist to eliminate the social disadvantages of Roma that occur in almost every area of life.

4. It is a pressing problem, and not only because of the Roma, to include the legislation regarding the ethnic minorities into the Community Law. (The direct power of the community law then creates the opportunity for these questions to appear in the regulation of

the member states, as well). However, this still sounds utopian, considering the present attitude of the member states.

5. The present situation of the Roma makes it necessary to have a commissioner in the Commission whose exclusive task is to deal with the national ethnic minorities – including the Roma. (The most effective solution would be to appoint a separate commissioner of Roma affairs but this seems hard to achieve, as it would trigger aversion from the side of other minorities, too.)

This idea was already proposed by the Socialist fraction of the European Parliament during the hearing of the Romanian commissioner candidate in November 2006. President Barroso placed Leonard Orban in the leading position of the multi-linguistic portfolio of the Commission.

At this hearing the Commission was requested to clarify the responsibilities of the commissioner. It was regarded important that the duties should include the representation of the linguistic rights of the European minorities and the Roma. However, this measure is not sufficient: when the positions in the commission are determined in the future, it would be crucial to appoint an independent minority commissioner who would also deal with the problems of Roma. Naturally, the most important task of the commissioner is coordination between the different bodies and within the institute as the Roma problems can only be solved in a complex way, from a multilateral approach. Apart from cooperation, however, he should also be granted the right to initiate the introduction of legal regulations in specific matters.

6. In the programs connected to Roma we can usually find the initiatives that aim to eliminate the pre-judices of the majority society. Within the framework of the programs, they try to bridge the gap between Roma and the majority population by offering trainings, teaching Romology and strengthening tolerance.

However, it would be important to have aims other than changing the way of thinking and attitude of the majority. Another crucial aim is to change the often negative identity of the Roma themselves. In my thesis I gave a detailed description of the fact that this group can only determine its own identity along the exclusion and refusal of the majority population. Many of them have completely assimilated, yet they are still not accepted by the majority. They no longer have their past but they still lack their future and in the present they are forced to live on the fringes of the society. This is why it is important for the Roma

¹¹ At this point it is worth referring to the dispute regarding the legal interpretation of the Hungarian Jewish community, in which the demand to obtain the status of national minority finally failed.

groups to have programs in which they can build up their positive identity and this way the society "gives each of its member all the motivation to make them interested in the education of their children and the development of their positive qualities and skills."¹²

7. Another useful factor to change the identity of this group could be the protection of the Romani language, used by Romanas.

The Union should take the responsibility to protect the Romani language as in this case there is no mother nation to undertake the tasks of nurturing the language. The preservation of the language is also justified by the Union's initiative to maintain the cultural diversity. In case of the Romani language the well-qualified linguistic experts are missing, just like the appropriate textbooks that would facilitate the teaching of the language at the adequate level. This seems to be a very complicated task as Romani presently has around 80 different dialects in the world. Therefore it would be reasonable to provide special protection to the most frequently used dialects (e.g. Lovari dialect used by the Olah Gypsies in Hungary).

8. A further important task would be to increase the political representation of the Romanas.

This is an area also dealt with by the programs I mentioned above. Unfortunately, those programs failed to deliver the expected results. Romanas remain underrepresented in the political life of the member states. The same applies at the level of the Union. The Union should by all means increase the presence of Romanas within its own organisation. It would be important for the Roma organisations I mentioned to participate more effectively in the introduction of the programs and regulations related to Romanas.

It is obvious that it is a very serious and complex task for the European Union to respond to the questions related to the Romanas. However, the number of the Roma/Gypsy populations and the complexity of the problems require urgent solutions. We can only hope that this international organisation will consider the rational arguments and find effective answers to the questions described in this thesis.

III. Usability of the results of the research

The results of my research can be utilised in various directions.

During my research activities I observed that the monographies dealing with the Romanas/Gypsies generally try to introduce the topic through a historic and social approach.

In my thesis, although I do cover the historic and social context, I primarily examine the subject from the aspect of law. I make an attempt to provide a comprehensive picture of the legislation of the different states related to the Romanas. My further aim is to show the possibilities of Romanas from the angle of the European Union. This is why certain parts of the thesis may be utilised in different trainings aimed at the creation of equal opportunities, initiated by the European Union. In my opinion it is an essential part of the combat against discrimination to convey the information related to equal opportunities and familiarise more and more people with the legal devices of the Hungarian regulation.

These trainings may target two different groups: on the one hand, the members of the concerned ethnic group can strengthen their identity this way, on the other hand the programs organised for the majority can promote the acceptance of difference and strengthen tolerance.

The detailed description of the two areas that form the theoretical background of my work may be useful in solving the questions arising during the practical application of law. Hopefully, it can help the people in charge of applying law to enforce regulations against discrimination and, by being more careful, avoid situations resulting in discrimination.

Being a teacher in the first place, I believe that I can effectively use the material I collected during my research in my teaching activities at college. Based on its part dealing with the minorities, I am planning to prepare a study-aid material for the 'C'-type subject titled 'Minorities in the European Union'.

The Faculty of Social Sciences at the College of Nyíregyháza starts the training of experts of Roma affairs from this year. By launching the training of experts of Roma affairs, we can take one more step to make the majority society more familiar with the specialities and particular problems of Romanas. I would like to develop the material of my thesis as educational notes, taking into consideration the special demands of education.

¹² This sentence was said in the European Parliament in connection with the Roma minority, during the dispute related to the report titled 'The combat against poverty and social exclusion' (Bruxelles, 2005.02.13.)

List of publications

1. The question of the language used in the European Union, Booklets of the Szabolcs - Szatmár - Bereg County Public Funds 15. 2001. Nyíregyháza,
2. The place and role of the constitution after joining the Union (thoughts to share) Booklets of the Szabolcs - Szatmár - Bereg County Public Funds 18. 2002. Nyíregyháza,
3. "United States of Europe", Lectures of the scientific congress and 10th assembly of the Booklets of the Szabolcs - Szatmár - Bereg County Scientific Body of the Hungarian Academy of Sciences, 2002. Nyíregyháza,
4. Situation of minority rights in the European Union, Booklets of the Szabolcs - Szatmár - Bereg County Public Funds 20. 2003. Nyíregyháza,
5. Minorities and the European Union, Lectures of the scientific congress and 13th assembly of the Booklets of the Szabolcs - Szatmár - Bereg County Scientific Body of the Hungarian Academy of Sciences, 2004. Nyíregyháza
6. Legal regulation of national minorities, educational aid material prepared for Romolo EY course, supported by PHARE, Nyíregyháza 2004.
7. The concept of human rights and minority in the European Union, and Possibilities and Limitations of cross-border cooperation between Hungary and Ukraine, Kárpátok Fund, 2004. Nyíregyháza-Ungvár,
8. Minority policy of the European Union, or prospects of Hungarian Roma after joining the Union, Európai Tükör, 2005. márc. X. évf. 3. sz.
9. The nature of discrimination, Lectures of the scientific congress and 10th assembly of the Booklets of the Szabolcs - Szatmár - Bereg County Scientific Body of the Hungarian Academy of Sciences, 2005. Nyíregyháza,
10. The concept of discrimination, justification of positive discrimination in view of the theories, Inventarium Nyíregyháza, 2006.
11. Dilemmas of anti-discrimination legislation. Kultúra és Közösség, 2006. issues III-IV
12. Possibilities of minority protection in the European Union, in: Ethnic poverty, ethnic health situation? Fónai Mihály-Péntes Mária-Vitál Attila (editors) Nyíregyháza, 2006. Krídy Könyvkiadó
13. The institute of positive discrimination, Legal Studies of Doctoral Candidates in Miskolc, 7/2. Miskolc 2006.
14. Introduction of the European Parliament documents related to Roma, (under publication) Inventarium, Nyíregyháza, 2007.