

Az EU csatlakozási
folyamat nyomon
követése:
Kisebbségek védelme

ORSZÁGJELENTÉSEK

BULGÁRIA
CSEHORSZÁG
ÉSZTORSZÁG
LENGYELORSZÁG
LETTORSZÁG
LITVÁNIA
MAGYARORSZÁG
ROMÁNIA
SZLOVÁKIA
SZLOVÉNIA

2001

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A Nyitott Társadalom Intézet (OSI) EU Csatlakozást Monitorozó Programja köszönetet mond az alábbi személyeknek, akik kulcsszerepet vállaltak a monitoring jelentésekkel kapcsolatos kutatómunkában és a jelentések elkészítésében. A jelentések tartalmáért végső soron a Program a felelős.

Bulgária	Krasszimir Kanev, Bolgár Helsinki Bizottság
Cseh Köztársaság	Eva Sobotka, független tanácsadó
Észtország	Alekszej Szemjonov; Vagyim Polescsuk; Andrej Arjupin, Emberi Jogok Jogi Információs Központja
Magyarország	Farkas Lilla; Kádár András; Pardavi Márta, Magyar Helsinki Bizottság
Lettország	Borisz Kolcsanov, Baltic Insight; Leonyid Raihman, Lett Emberi Jogi Bizottság
Litvánia	Agne Bajoriniene, Litván Emberi Jogi Központ
Lengyelország	Beata Klimkiewicz, Jagelló Egyetem, Krakkó Andrzej Mirga, a Romaügyi Tanácsadó Testület elnöke, Etnikai kapcsolatokról szóló projekt
Románia	Monica Macovei, Román Helsinki Bizottság
Szlovákia	Ina Zoon, független tanácsadó
Szlovénia	Tanja Peric, Roma Jogok Európai Központja; Darja Zavirsek, Ljubljana Egyetem

A TANÁCSADÓ BIZOTTSÁG TAGJAI: KISEBBSÉGEK VÉDELME

Theo van Boven	Maastrichti Egyetem
Nicolae Gheorghe	OSCE/ODIHR Roma- és sintiügyi kapcsolattartó
Jonko Grozev	Bolgár Helsinki Bizottság
Monica Macovei	Román Helsinki Bizottság
Dimitrina Petrova	Roma Jogok Európai Központja
Borisz Cilevics	Minelres projektmoderátor

Köszönetet szeretnénk mondani továbbá az alábbi személyeknek, akik az eredeti tanulmányokat készítették és/vagy a tervezetet átolvasták és véleményezték, ezáltal felbecsülhetetlen segítséget nyújtottak a jelentések elkészítéséhez:

Gabriel Andreescu, Tatjana Avsec, Tanja Benigar, Toma Birmontiene, Arie Bloed, Barbora Bukovska, Claude Cahn, Savelina Danova, Andi Dobrush, Ondrej Gina, Morag Goodwin, Mall Hellam, Klara Hallik, Lauri Hannikainen, Jennifer Harris, Karel Holomek, Agnes Horvathova, Jan Hrubala, Columbus Igboanusi, Kaltenbach Jenő, Aksel Kirch, Vera Klopčič, Kőszeg Ferenc, Roman Kristof, Agu Laius, Vylis Leonavicius, Neva Miklavcic Predan, Miroslav Mitrofanov, Florin Moisa, Nils Muiznieks, Orsós Éva, Danica Oslaj, Markus Pape, Radó Peter, Albert Julius Rostas, Rumyan Russinov, Cenek Ruzicka, Viktor Sekyt, Desislava Simeonova, Alenka Janko Spreizer, David Strupek, Jennifer Tanaka, Vita Terauda, Alan Trammell, Petr Uhl, Michal Vasecka, Raivo Vetik, Renate Weber, John Young, Jelka Zorn.

A Nyitott Társadalom Intézet számos csatlakozásra váró országban kerekasztal-értekezleteket tartott, ahol felkérte a kormányok képviselőit, a Bizottság Delegációit és a civil társadalom tagjait, hogy a jelentéstervezetekkel kapcsolatban adjanak szakértői bírálatokat és mondjanak szakvéleményt. Szeretnénk hálánkat kifejezni e találkozók nagyszámú résztvevőjének, akik idejükből áldoztak ránk, és értékes segítséget nyújtottak. A találkozók résztvevőinek névsora beszerezhető az EU Csatlakozás Monitoring Programjától (euaccession@osi.hu).

AZ EU CSATLAKOZÁS MONITORING PROGRAMJA

Rachel Guglielmo	Programigazgató
Stephens Humphreys	Program koordinátor: kisebbségek védelme
James A. Goldston	Igazgatóhelyettes, Nyitott Társadalom Intézet
Andrea Gurubi Watterson	Programasszisztens

ELŐSZÓ

A Nyitott Társadalom Intézet EU Csatlakozást Monitorozó Programját (EU Accession Monitoring Program) 2000-ben indították útjára azzal a céllal, hogy elő se gítsék annak a folyamatnak a független monitorozását, amelynek során az Európai Unió elbírálja a tíz tagjelölt közép- és kelet-európai állam csatlakozási kérelmét. A Program ehhez a történelmi folyamathoz járul hozzá azzal, hogy az Európa Bizottság által összeállított, az egyes tagjelöltek részéről a csatlakozási feltételek teljesítése érdekében tett lépéseket értékelő éves „Rendszeres Jelentésekben” rögzített értékelés kiegészítése képpen saját monitorozó jelentéseket készít. Az Európai Unió bővítése pozitív fejlemény, és a folyamat független figyelemmel kísérése, monitorozása kiváló eszköz annak biztosítására, hogy a kedvező hatások mind a jelölt országokban mind az EU-ban érvényesüljenek.

A Nyitott Társadalom Intézet távlati céljaival összhangban a Program a tagság politikai feltételeinek a teljesülését is vizsgálja. E feltételeket az Európa Tanács 1993-ban Koppenhágában a következőképpen határozta meg:

A tagság feltétele, hogy a tagjelölt országban létrejöjjön egy olyan szilárd alapokon nyugvó intézményi rendszer, amelyek garantálja a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek védelmét és tiszteletben tartását.

A monitorozás konkrétabb tárgykörének meghatározása érdekében a Program megvizsgálta a Rendszeres Jelentéseket, hogy meghatározza azokat a politikai feltételeket, amelyeket maga a Bizottság is kiemelten fontosnak tart: ezek a kisebbségi jogok, a bírói függetlenség és a korrupció kérdéskörei. A monitorozás egy negyedik szempontra is kiterjedt, amely mind a Bizottság, mind pedig a Nyitott Társadalom Intézet (OSI) számára lényeges: a nők és férfiak esélyegyenlőségére.

Monitoring jelentések készültek a tíz tagjelölt ország mindegyikében. Ezeket az adott országban független szakértők és/vagy szervezetek állították össze egy olyan módszertan alapján, amelyet OSI egy nemzetközi tanácsadó testület segítségével dolgozott ki. Ez a módszertan a kisebbségvédelem már meglévő nemzetközi irányelveire épül, és azok alapján állítja fel a jelölt országokban a jogszabályi környezet, intézményrendszer és gyakorlat elemzésének a kereteit.

Amint azt a jelen dokumentum a későbbiekben részletesen is kifejti, a „kisebbségvédelem” címszó alatt a jelentések a Bizottság szemléletét alkalmazzák a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a kisebbségi jogok vizsgálatakor, ideértve a kisebbségi csoportok tagjainak azon jogát is, hogy megőrizzék és ápolják nyelvüket, kultúrájukat és önazonosságukat.

A Program jelentései abban is követik a Bizottság 2000. évi Rendszeres Jelentését, hogy foglalkoznak az észtországi és lettországi orosz ajkú kisebbség valamint a bulgáriai, csehországi, magyarországi, litvániai, lengyelországi, romániai, szlovákiai és szlovéniai romák helyzetével. A jelentések az egyes országokban egy-egy kiemelten sérülékeny csoportot vizsgálva arra kívánnak rámutatni, hogy a kisebbségi normák egyetemes kötelezettséget jelentenek egész Európára nézve.

Az egyes jelentések első tervezeteit az adott országok szakértői valamint egy nemzetközi tanácsadó testület is áttekintették. Ezt követően a tíz országból nyolcban kerekasztal konferenciákat szerveztek, ahol a kormánytisztviselők, társadalmi szervezeteik, a kisebbségek képviselői valamint a Bizottság kritikai észrevételeit kérték be. Azokban az országokban, ahol nem lehetett kerekasztal megbeszélést szervezni, a tervezeteket véleményezés céljából postán küldték meg az érintetteknek. A végleges jelentések szövegét a fent ismertetett folyamat során tett észrevételek és kritikai megjegyzések alapján jelentősen átdolgozták. A program teljes szerkesztői felelősséget vállal a jelentések végleges tartalmáért.

**A KISEBBSÉGEK VÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓHOZ
VALÓ CSATLAKOZÁS FOLYAMATÁBAN
TARTALOMJEGYZÉK**

I.FEJEZET	5
II.FEJEZET	52
I.FEJEZET	
I. BEVEZETÉS	5
A. Az átfogó kisebbségvédelmi szemlélet jelentősége	5
B. Az EU csatlakozási folyamat eddigi hatásai.....	7
C. A bővítés kiaknázása	9
1. Az EU normák megfelelő közvetítése	10
2. Példamutatással elől járni.....	12
3. A politikai akarat tettekre váltása.....	14
4. A civil társadalom részvételének erősítése	14
II. A KISEBBSÉGEK VÉDELME: JOG ÉS GYAKORLAT	16
A. A megkülönböztetés elleni védelem.....	16
1. Oktatás	19
2. Foglalkoztatás	21
3. Az egészségügyi ellátás és a szociális védelem egyéb formái	23
4. Lakáskérdés valamint egyéb javak és szolgáltatások.....	25
5. Igazságszolgáltatás.....	28
B. A faji indíttatású erőszak elleni védele	29
C. A kisebbségi jogok védelme	33
1. Önmeghatározás, hovatartozás.....	33
2. Nyelvhasználat	34
3. Oktatás	37
4. Média	39
5. Közügyekben való részvétel	41
III. A KISEBBSÉGEK JOGAIT VÉDŐ INTÉZMÉNYEK	44
A. Hivatalos szervezetek	44
B. Civil társadalom.....	47
IV. AJÁNLÁSOK	50

A KISEBBSÉGEK VÉDELME A CSATLAKOZÁSRA VÁRÓ ORSZÁGOKBAN

„ A kisebbségekkel való egyenlő bánásmód az új, egyesült Európa alapköve.”
– Romano Prodi, az Európa Bizottság elnöke¹

I. BEVEZETÉS

A nemrég lezárult évszázad során Európának újra és újra szembesülnie kellett a hatalmas árral – a béke, a biztonság és az emberi életkörülmények tekintetében –, amelyet azért kellett megfizetnie, mert elmulasztotta megvédeni a faji és etnikai kisebbségeket az ellenük irányuló támadásoktól. A történelem ismeretében talán nem meglepő, hogy az Európai Unió azon döntése, amely szerint a csatlakozási feltételek között az egyik legfőbb politikai kritérium a „kisebbségek tisztelete és védelme”, a kormányok és a civil társadalom körében nagy érdeklődést keltett, é jelentős aktivitást váltott ki. A kisebbségek védelme európai szinten csakúgy, mint számos tagjelölt államban ma már égető kérdésnek számít, és különböző jogi és szabályozási kezdeményezések indultak el azzal a céllal, hogy javítsanak a faji és etnikai kisebbségek esélyein.

Az egész csatlakozásra váró régióban a kisebbségek mindazonáltal továbbra is ki vannak téve az őket meggyengítő kirekesztésnek és előítéleteknek. Ennek gyakran az az oka, hogy a tagjelölt államok képtelenek olyan érdemi mechanizmusokat létrehozni, amelyekkel le lehet győzni a megkülönböztetés gyakorlatát, és erősíteni lehet a kisebbségi jogokat. Bármennyire üdvös is a csatlakozási folyamat, a fokozott kisebbségvédelem meghonosítására való alkalmasságát mindaddig nem használták ki eléggé. Az EU képes arra, hogy fokozza a csatlakozásban rejlő azon lehetőséget, amely a tagjelölt államoktól elvárt normák egyértelműsítésével változást eszközöl ki. Ezzel javítja saját tagállamai teljesítményét, és arra ösztönzi a tagjelölt államokat, hogy a reform érdekében valódi politikai akaratot kovácsoljanak össze, és ebbe egyenrangú félként a civil társadalmat is bevonják.

A. Az átfogó kisebbségvédelmi szemlélet jelentősége

Európában a kisebbségek védelme terén kétféle fő szemlélet alakult ki: a diszkriminációellenes normák érvényesítése és a kisebbségi jogok támogatása. Az antidiszkriminációs intézkedések célja, hogy indokolatlanul senkivel se lehessen másoktól megkülönböztetve bánni. A kisebbségi jogok védelme annak lehetővé tételére irányul, hogy az egyének és a közösségek megőrizték eltérő identitásukat, és elkerüljék a többségi kultúrába való kényszerű asszimilálódást. A diszkriminációellenesség és a kisebbségi jogok védelme egymást kiegészítő választ jelentenek a társadalomból való kirekesztéssel és asszimilációval egyaránt szembesülő kisebbségek gondjaira. Ezek a jogok ama egyetlen, átfogó megközelítés különböző aspektusait jelentik, melyet az említett jelentések a „kisebbségek védelme” összefoglaló névvel illetnek.²

¹ R. Wright, „Prodi figyelmezteti Budapestet”, *Financial Times*, 2001. április 6., 2. oldal.

² Ezek a jelentések nem törekednek arra, hogy feloldják azt az ellentmondást, amely egyesek szerint az antidiszkrimináció és a kisebbségi jogok közt fennáll. Mindazonáltal érdemes itt rámutatni arra, hogy az állítólagos ellentmondások egy része nem teljesen egyértelmű. Jóllehet a kisebbségi jogokról gyakran, mint kollektív jogokról

Az Európai Bizottság Rendszeres Jelentései a „kisebbségi jogok” kifejezést tágabb – a kisebbségvédelem mindkét aspektusát felölelő – értelemben használják. Tehát a „kisebbségek tisztelete és védelme” megfogalmazásban rögzített koppenhágai követelmény szükségszerűen magában foglalja mind a megkülönböztetéssel szembeni védelmet, mind pedig a hagyományos értelemben vett kisebbségi jogokat. A Rendszeres Jelentések azáltal is megerősítik ezt az értelmezést, hogy jelentős figyelmet szentelnek a diszkriminációs problémáknak, amikor a „kisebbségi jogokkal” foglalkoznak.

Támogatjuk a Bizottság azon törekvését, hogy a tagjelölt országok értékelésekor a kisebbségvédelem mindkét aspektusát figyelembe vegye. Az antidiszkriminációs intézkedések és kisebbségi jogok vizsgálata lefedi azokat a közös alapkérdéseket, amelyekkel a kisebbségek az egész csatlakozással érintett régióban a legkülönfélébb körülmények között szembesülnek, ideértve a jelentésekben leginkább taglalt két csoportot, a romákat és az orosz ajkúakat is.³

A roma kisebbséget minden más csoportnál inkább fenyegeti az életterüket jelentő társadalmakból való szisztematikus kirekesztés közvetlen és sürgős megoldást kívánó veszélye, konkrétan pedig az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás, a javak és szolgáltatások igénybevétele terén tapasztalható megkülönböztetés, amellyel szemben jogorvoslat ritkán áll rendelkezésre. A romákkal azért is foglalkozni kell, mert külön közösséget alkotnak – egy olyan közösséget, amelyet hagyományosan is kirekesztettek és megakadályoztak abban, hogy saját érdekei szerint fejlődjenek. A roma kultúrának, történelemnek és nyelveknek gyakran csak mellőzés és rosszállás jut; a roma gyerekek alacsonyabb színvonalú elkülönített iskolába vagy osztályba sorolásakor gyakran hivatkoznak arra, hogy csak valamelyik roma nyelvet beszélnek, illetve nem tudnak jól az adott nemzeti nyelven.

Ugyanígy az Észtországban és Lettországban élő orosz ajkú kisebbségeket is érinti a kisebbségvédelem mindkét említett aspektusa. Az orosz ajkúak alapvető problémája leginkább a mássághoz, valamint az eltérő identitás fenntartásához fűződő jog megtagadásában keresendő (a nyelvhasználat korlátozása az iskolákban, a közéletben és a politikában). Ezzel egy időben, mivel ezek a nyelvi korlátozások az állampolgársághoz és a foglalkoztatási követelményekhez is

beszélnek, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (továbbiakban „FCNM”) e gyéni jogokról – vagyis „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” jogairól – beszél, és kifejezetten kizárja, hogy valamely nemzeti kisebbség tekintetében „kollektív jogokat” kreáljon. Lásd pl. FCNM, 3(2) cikkely; *Értelmező Jelentés*, 31., 37. bekezdések. Gyakran felvetődő, hasonló észrevétel, hogy a kisebbségi jogok pozitív kötelezettségeket jelentenek, míg a megkülönböztetés elleni védelem csak negatív, korlátozó intézkedést igényel. Ezzel szemben a diszkriminációmentességhez fűződő jog a magánszemélyek közötti megkülönböztetés tiltására vonatkozó és/vagy a hathatós jogorvoslat lehetőségét megteremtő megfelelő mechanizmus létrehozására irányuló pozitív kötelezettséget vonhatja maga után. Lásd pl. az Emberi Jogokról és Alapvető Szabadságjogokról szóló Európai Egyezmény (továbbiakban: „ECHR”) 14. cikkelyét („biztosítani kell a jelen Egyezményben lefektetett jogok és szabadságjogok diszkrimináció nélkül i érvényesülését”) (kiemelés tőlünk); a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Megszüntetése Értelmező Jelentés, 12. sz. jegyzőkönyv, ECHR 2 6. bekezdés („nem lehet teljesíteni, hogy valamely törvényben előírt jog diszkriminációmentes ‘biztosításának’ feladata ‘pozitív kötelezettségeket vonhat maga után’”).

³ Jóllehet az Észtországban és Lettországban élő orosz ajkú népesség nagy többsége az orosz etnikumhoz tartozik, jelentéseink gyakran „orosz ajkú kisebbségre” vagy „orosz ajkúakra” hivatkoznak, mivel a nem orosz etnikumhoz tartozó, ám orosz ajkú csoportokat – ideértve a belorusz, zsidó és ukrán kisebbséget – is sújtja az állampolgári jogok korlátozása és az ehhez kapcsolódó jogalkotás.

kapcsolódnak, nemcsak azt a célt szolgálják, hogy az orosz ajkúak jogát a különbözőséghez megnyirbálják, hanem a társadalom főáramában való részvételből történő kirekesztésüket is eredményezik, ami már diszkriminációs probléma.

Röviden, a roma és orosz ajkú népesség valós helyzete mindkét szempont figyelembe vételét megköveteli. A fentiek fényében tehát ezek a jelentések mind az antidiszkriminációs, mind pedig a kisebbségi jogok optikáján keresztül követik a Bizottság értékelését a tagjelölt országokban megteremtett feltételekről.⁴

B. Az EU csatlakozási folyamat eddigi hatásai

Az európai uniós tagság elérése a régió valamennyi állama számára elsődleges fontosságú cél, ezért az Európai Bizottság állásfoglalásai és ajánlásai nagy súllyal esnek a latba. Ezért tulajdonítanak rendkívüli jelentőséget annak, hogy az EU a kisebbségek védelmének ügyét bővítési politika egyik fő pontjává emelte. A tagjelölt államok kormányai jelentős feladatokat vállaltak fel annak érdekében, hogy a koppenhágai feltételek kisebbségvédelmi részében megfogalmazott előírásoknak eleget tegyenek.

A Bizottság komoly pénzügyi keretet szánt a kisebbségek védelme ügyének támogatására. A tagjelölt országok fejlődését taglaló éves jelentéseiben meglehetősen részletességgel tárgyalja kérdést, és a Bizottság vezető tisztségviselői pedig a tagjelölt országokban tett látogatásaik során nyomatékosan hangsúlyozzák a helyzet folyamatos javításának fontosságát.

Más EU szervek is bevetették befolyásukat. A közelmúltban az Európai Parlament bocsátott ki egy jelentést, amelyben elítélte a romák által elszenvedett „széles körű megkülönböztetést, faji alapú zaklatást és erőszakot”, és szorgalmazta a kormányok közvetlen együttműködését kisebbségekkel.⁵ A 2000. év közepén az Európa Tanács tett komoly lépést előre a faji és etnikai megkülönböztetés elleni harcban, amikor elfogadta a Faji Egyenlőségről szóló Irányelvet, amelynek célja „átültetni a valóságba a személyekkel szembeni egyenlő bánásmód elvét, függetlenül faji vagy etnikai hovatartozásuktól”.⁶ Továbbá az Európai Unió is támogatja az EBESZ azon kezdeményezését, hogy figyelemmel kísérje az észtországi és lettországi nyelvtörvényeket, amelyek a megkülönböztetés veszélyét vetik fel azokkal szemben, akik nem beszélnek megfelelő szinten az államnyelvet.

Ezek a kezdeményezések fontos szerepet játszottak a kedvező változások szorgalmazásában

⁴ Kivéve, ahol másként definiáljuk, a „kisebbségi jogok” kifejezés ezekben a Jelentésekben a kisebbségi csoportok tagjainak azon jogát jelenti, hogy megőrizték és műveljék saját identitásukat, nyelvüket és kultúrájukat, amint azt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (továbbiakban „FCNM”) és más kapcsolódó dokumentumok rögzítik. Az egyes jelölt országokban a kisebbségek helyzetének szélesebb körű vizsgálata során a Jelentések figyelembe veszik a faji indíttatású erőszakcselekmények elleni védelem mértékét is, csak úgy, mint – különösen, ha azok állami tisztviselők részéről hangzottak el – a kisebbség ellenes megnyilvánulások szerepét az erőszakhoz és megkülönböztetéshez vezető légkör kialakításában.

⁵ Európai Parlament, *Éves Jelentés az emberi jogok helyzetről a világban 2000-ben és az Európai Unió Emberi Jogi Politikája*, Külügyi Bizottság, Emberi Jogi ügyek, Közös Biztonsági és Védelmi Politika, Kapcsolattartó: Matti Wuori, A5-0193/2001, 2001. május 30.

⁶ Az Európai Tanács 2000/43/EC sz. Irányelve, elfogadta az Európai Unió Tanácsa 2000. június 29-én, *Official Journal* SOC 221 JAI 67 (továbbiakban „Faji Egyenlőségről szóló Irányelv”).

Amint a mellékelt jelentésekből kiviláglik, az egész régió területén fokozatosan javul a kisebbségek megóvását biztosító struktúrák helyzete. A legtöbb tagjelölt állam kormánya felsorakozott a kisebbségvédelem fő nemzetközi alapelvei mögé. Több országban megindult jogalkotási reform, például Észtországban és Lettországban olyan jogszabály-módosítások léptek életbe, amelyek megkönnyítik egyes orosz ajkú kisebbségek csoportjainak az állampolgárság felvételét, de ide tartozik a diszkriminációellenes szabályozás feltételes elfogadása is Romániában. Több kormány, amelyik korábban figyelmen kívül hagyta a kérdést, most elismerte, hogy jelen van a rasszizmus a népesség körében, és programokat hirdetett meg a megkülönböztetés leküzdésére.

Ugyanakkor a polgárok körében, a civil társadalmon belül kisebbségi szerveződések jöttek létre az EU és egyéb támogatók segítségével, azzal a céllal, hogy figyelemmel kísérik a fejleményeket, erősítsék az öntudatot és a kormánypolitikában várt változásokért felemléjk szavukat. Kiszélesedett a roma sajtó is. Ugyanakkor az éppen csak létrejött közérdekű jogi mozgalom arra indított több száz romát és orosz ajkú embert, hogy panaszával bírósághoz forduljon, nem is eredménytelenül. A mindeddig megfoghatatlannak nyilvánított „kisebbségi problémát” most már egyre inkább kezdik úgy tekinteni, mint olyan jogok és jogorvoslatok kérdését, amelyeket az állami intézmények képesek és kötelesek is biztosítani.

Ennek ellenére, jóllehet az EU csatlakozás folyamata régtől fogva szükséges változásokat indított el, a kisebbségek védelmét nem tudta szisztematikusan meghonosítani. Továbbra is csak elvétve hangzanak el vezető kormányzati tisztségviselők részéről olyan nyilvános kijelentések, amelyek rasszizmus és diszkrimináció leküzdésének fontosságát emelnék ki, jóllehet a közvélemény-kutatások rendszeresen tájékoztatnak arról, hogy a romaellenes hangulat milyen nagymértékben átjárja a társadalmat. Egyes esetekben a politikai vezetők maguk is inkább a kisebbségellenes véleményeknek adnak hangot, ahelyett, hogy elítélnék azokat.

Az elmúlt év áprilisában Pavel Hamzik, Szlovákia európai integrációért felelős akkori miniszterelnök-helyettese, azt hangoztatta, hogy a romáknak „tudniuk kell, hogy mi szolgálja a javukat – az pedig nem más, mint életmódjuk megváltoztatása”⁷. Robert Fico, a parlamenten kívüli Smer párt vezetője, és egy 2001. márciusi közvélemény-kutatás szerint Szlovákia „leginkább hiteles politikusa”,⁸ egy nyilatkozatában a roma kisebbségről szólva azt mondta, hogy az „egy időzített bomba, amely sok gondot fog okozni, ha nem tartjuk ellenőrzés alatt,”⁹ majd kijelentését a következőképpen indokolta: „tömegével vannak nálunk olyan romák, akik semmi mászt nem akarnak, csak henyélni és a társadalombiztosítási juttatásokból megélni.”¹⁰

Amikor 2000 augusztusában romák egy csoportja magyarországi falujukból, Zámolyról elmenekülve menedéket kért Franciaországban, az egyik kormánytisztviselő azzal vádolta meg őket, hogy „azért mennek ki, hogy lejárássák Magyarországot” és „alaptalan vádakkal illessék a

⁷ J. Keay, Interjú Pavel Hamzikkal, „Pozsony célja: Gyors út az EU-ba”, *International Herald Tribune*, 2001. április 18., 2. oldal, <<http://www.iht.com/articles/17220.htm>> (lehívás időpontja: 2001. július 23.).

⁸ Az Állami Statisztikai Hivatal közvélemény-kutatóinak megállapításai, idézi L Nicholsonova, „Az ellenzék felmelegíti az előre hozott választások kérdését,” *Slovak Spectator*, 2001. március 26 – április 1., 7. évf., 12. szám.

⁹ C. Togneri, „Növekszik a faji alapú verések száma”, *Slovak Spectator*, 2000. december – 2001. január, 6. évf., 49. szám.

¹⁰ RFE/RL Newline, „Független szlovák politikus ‘figyelmet kér’... és közben rasszista kijelentéseket tesz” 2001. május 10., <<http://www.rferl.org/newline/2001/05/100501.html>> (lehívás időpontja: 2001. július 23.).

államot és a kormányt.” Egy közeli település polgármestere konkrétan fogalmazott: „a zámolyi romák számára nincs hely ebben az országban. Csakúgy, mint az állatvilágban, az élősködőket itt is ki kell vetni.”¹¹ E nyilatkozatok elítélése helyett Orbán Viktor miniszterelnök a romákat arra buzdította, hogy „próbáljanak meg többet tanulni és dolgozni.”¹²

Az efféle megjegyzések rendkívül aggályosak, különös tekintettel arra, hogy a kijelentések a romák folyamatos bántalmazása és zaklatása légkörében hangzanak el. 2001. július 6-án egy roma férfi elhunyt a szlovákiai Revuca rendőrségi fogdájában azt követően, hogy beszámoló szerint egy radiátorhoz kötözték és többször megverték.¹³ Még abban a hónapban, valamivel később, egy harmincéves roma férfi esett áldozatul halálos kimenetelű késelésnek egy csehországi italboltban azt követően, hogy faji jellegű sértéseket zúdítottak rá¹⁴

A mindenütt jelenlévő előítéletek a széles körben alkalmazott kifinomultabb, ám ugyanolyan romboló és diszkriminatív praktikákat is táplálják. Számos országban – különösen Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon és Szlovákiában – a napvilágra kerülő oktatási adatokból meglehetősen képződző rajzolódik ki a roma gyermekek *de facto* faji elkülönítéséről és kirekesztéséről. Jóllehet több kormány már dolgozik az előterjesztés-tervezeteken, a régió egyetlen állama se fogadott el eddig olyan átfogó diszkriminációellenes jogszabályt, amely a Faji Egyenlőségről szóló Irányelvvel teljes összhangban lenne.

Észtországban és Lettországon a törvényi korlátozások eltörlése ellenére az orosz ajkú kisebbség zömének továbbra sincs állampolgársága. Mert a politikai és döntéshozói folyamatokba való részvétel tekintetében nem volt esélyegyenlőség, az elmúlt évtizedben országos, és különösen Lettországon, helyi szinten is, olyan törvények és irányelvek megalkotására került sor, amelyek korlátozzák az orosz ajkúak (ideértve az állampolgárokat is) jogait és lehetőségeit a kisebbségi oktatás, a nyelvhasználat és a munkaerő-piaci érvényesülés terén egyaránt.

C. A bővítés kiaknázása

A csatlakozási folyamatnak kiváló esélye van arra, hogy katalizátorként segítse a kisebbségvédelem ügyének előmozdítását egész Európában. A továbblépést mindaddig olyan tényezők hátráltatták, mint a koppenhágai feltételekben foglalt politikai kritériumok kidolgozására vonatkozó egyértelmű szabályok hiánya, különösen a kisebbségek védelmére vonatkozóan; a EU tagállamok következtelen jogalkotása és gyakorlata; a tagjelölt országok nehézségei a gyakran népszerűtlen reformok ügyében a politikai akarat összekovácsolása terén; továbbá a hivatalos szervek általános kudarca a civil szervezetek körében megtalálható emberi és szakmai erőforrások mozgósítása terén.

Az EU és fő szövetségesei a csatlakozásban – a tagjelölt országok kormányai és a civil társadalom – az eddigi folyamatokból az alábbi módokon profitálhatnak:

¹¹ „Botrányriport a zámolyi romákról”, *Magyar Hírlap*, 2000. május 5., http://errc.org/tr_nr3_2000/snap16.shtml (lehívása: 2001. július 26.).

¹² 2000. augusztus 9-i nyilatkozat, idézi az Európai Romajogi Központ (ERRC), *Roma Rights*, 3. szám, 2000 http://errc.org/rr_nr3_2000/snap16.shtml (lehívás időpontja: 2001. július 25.).

¹³ Amnesty International, a Nemzetközi Titkárság sajtóközleménye (EUR 72/003/2001, 119/01), 2001. július 11.

¹⁴ RFE/RL Newsline, „Cseh roma életét veszti a faji jellegű támadásban”, 5. évf., 138. szám, 2001. július 24.

- Az Európai Uniónak többet kellene tenni azért, hogy tisztázza és kifejezze a tagjelölt országok teljesítményének mérésére alkalmazott közös európai kisebbségvédelmi normák tartalmát, továbbá létre kell hoznia azokat a mechanizmusokat, amelyek mind a tagországok, mind a tagjelölt államok teljesítésének nyomon követését szolgálják.
- Példamutatásukkal¹⁵ az EU tagállamoknak maguknak is összhangba kell hozniuk saját kisebbségvédelmi jogszabályaikat a gyakorlattal.
- A tagjelölt államok kormányainak a csatlakozásra vonatkozó kifejezett politikai akaratukat a kisebbségek védelmét szolgáló hathatós szabályok kidolgozása és alkalmazása melletti ugyanolyan határozott elkötelezettséggé kell átformálniuk.
- Az EU tagállamoknak és a tagjelölt államoknak egyaránt arra kell törekedniük, hogy a civil szervezetek, különösen pedig a kisebbségeket képviselő szervezetek támogatásával, a politika kialakításában, megvalósításában és értékelésében való érdemi részvételük biztosításával növeljék a lehető legnagyobbra a kisebbségvédelmi politikák eredményességét.

1. Az EU normák megfelelő közvetítése

A Koppenhágában megfogalmazott politikai feltételrendszer komolyan erősíti a közös értékekre épülő Európára vonatkozó elképzelést. A feltételek teljesülésének, különösen pedig annak a követelménynek a mérését, hogy legyenek „szilárd intézmények, amelyek garantálják... a kisebbségek tiszteletét és védelmét”, a mögöttük meghúzódó, a tagjelölt államok – csakúgy, mint az EU tagállamok – részéről teljesítendő normák pontosabb és következetesebb kimunkálása segítheti.

E politikai kritériumok természetesen bizonyos mértékig jellegük miatt is kevésbé állíthatók be olyan pontosan, mint a koppenhágai feltételrendszer más aspektusai, mint például a „működő piacgazdaság megléte” vagy „az Unión belüli konkurenciaharcnak és a piaci erőknek való ellenállás képessége”. Ugyanakkor az említett feltételek körének és definíciós határainak tisztázása hitelesebbé tehetné az Unió politikai dimenziójának elmélyítését célzó törekvéseket.

Ami a diszkriminációellenes normákat illeti, ezeket több helyen is megfogalmazták. A Faji Egyenlőségről Szóló Irányelv mint a faji vagy etnikai alapon történő megkülönböztetést tiltó első regionális dokumentum, tág értelemben határozza meg a megkülönböztetés fogalmát, és az erőszak bizonyítására valamint az azzal kapcsolatos hatékony jogorvoslatra meglehetősen liberális szabályokat fogalmaz meg. Az itt megfogalmazott rendelkezéseket valamennyi EU tagállamnak 2003-ig át kell ültetnie saját jogrendjébe, továbbá, mivel az *acquis communautaire* (a közösségi jogrendszer) részét alkotják, a tagjelölt államokkal szemben is követelmény, hogy saját jog- és intézményrendszerüket összhangba hozzák ezekkel a rendelkezésekkel. Ez a Direktíva megfelelő alapot teremt az előrehaladás mérésére ezen a területen.

Másrésről viszont nem határozták meg ilyen világosan azokat a kisebbségi jogi normákat, amelyeket a tagjelölteknek és a tagállamoknak teljesíteniük kell. Ez a különbségtétel bevallottan is azt jelzi, hogy az összes európai állam számára elfogadható kisebbségi jogi normák

¹⁵ Vö. Comité des Sages (Bölcsek Bizottsága), *Példamutatással elől járni: Emberi jogi menetrend az Európai Unió számára a 2000. évre*, European University Institute, 1998.

tekintetében egyelőre nincs általános egyetértés¹⁶ Viszont azt követően, hogy a csatlakozásra kész állapot fontos elemévé tette a „kisebbségek tiszteletét és védelmét”, az EU-nak meg kellene fogalmaznia azokat a viselkedési normákat, amelyek egyértelművé tennék a tagjelölt államok számára, hogy mit követelnek tőlük. Ebben megfelelő hivatkozási pontnak tűnnek a nyelvhasználat, a kisebbségek oktatásával, az önkormányzatiság elvével stb. foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumok.

A részletezettebb előírások igényén túl az említett feltételek (kritériumok) hatálya tekintetében is némi zavar tapasztalható. Egészen konkrétan arról van szó, hogy abból, hogy a koppenhágai kisebbségvédelmi feltételt nem sikerült az egész Unión belül követelményként meghonosítani, sokan arra a téves következtetésre jutottak, hogy a tagjelölt országoknak esetleg eltérő feltételeket kell teljesíteniük a csatlakozáshoz a már az Unión belül lévő tagállamokhoz képest¹⁷ Az FCNM ratifikálásával kapcsolatban az EU tagállamok és a tagjelölt államok között fennálló egyenlőtlenség csak tovább fokozza a lehetséges félreértést¹⁸ A kisebbségvédelemmel kapcsolatos közös európai értékek meghatározásához nagymértékben hozzájárulna annak hivatalos kinyilvánítása, hogy a politikai normaelvárások egyformán vonatkoznak az egész Unióra.¹⁹

A politikai kritériumok teljesítésének folyamatos értékelésével – jóllehet a tagjelölt államok részéről ezek már teljesítettnek tekintendő²⁰ – a Bizottság azt kívánja kiemelten hangsúlyozni, hogy ezek a feltételek az egész csatlakozás során, sőt azon túl is fenntartandók. Ezen felül az EU Egyezmény várható módosításai már figyelembe veszik a rendszeres emberi jogi monitorozás szükségességét a tagállamokban, jóllehet annak mechanizmusáról egyelőre nem rendelkeznek.²¹ A koppenhágai kritériumok meglévő és jövőbeni EU országokban történő rendszerszerű monitorozásával eloszthatók az EU emberi jogi politikája kapcsán a kettős mércével és

¹⁶ A közelmúltban az Emberi Jogok Európai Bírósága arra hívta fel a figyelmet, hogy „nemzetközi egyetértés kezd kialakulni ..., mely elismeri a kisebbségek különleges igényeit, valamint a biztonságuk, önazonosságuk és életmódjuk védelmére vonatkozó kötelezettséget”. Ugyanakkor a kérdésben némileg megosztott Bíróság kijelentette „nincs meggyőződve arról, hogy ez a konszenzus megfelelően konkrét ahhoz, hogy abból a Szerződő Államok számára bármely helyzetben kívánatos viselkedési normákra és szabályokra vonatkozólag bármilyen iránymutatást lehessen levonni.” *Chapman v. Egyesült Királyság*, az ECHR 2001. január 18-i (27238/95 sz.) ítélete, 93, 94. bekezdés.

¹⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: „TEU”) 6(1). cikkelye meghatározza a „tagállamok közös alapelveit”, ezek: „a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tisztelete, valamint a jogállamiság”. A TEU 49. cikkelye leszögezi, hogy csak olyan európai állam „kérheti felvételét az Unió tagjai sorába, amelyik tiszteletben tartja a 6(1). cikkelyben rögzített alapelveket”. A koppenhágai kritériumokkal ellentétben itt egyetlen rendelkezés sem említi kifejezetten a kisebbségek védelmét.

¹⁸ A tizenöt EU tagállam közül hat (Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg, Hollandia és Portugália) nem ratifikálta az FCNM-et, szemben a vizsgált jelölt államoknál tapasztalt egy a tízből aránnyal (Lettország).

¹⁹ Korábban már mások is rámutattak erre a problémára. Lásd G. Amato és J. Batt, „Kisebbségi jogok és az EU keleti bővítése”, European University Institute, RSC Policy Paper No 98/5 (1998), 1. oldal.

²⁰ „A koppenhágai politikai feltételrendszer teljesítése bármilyen csatlakozási tárgyalás megkezdésének előfeltétele.” A Luxemburgi Európa Tanács Megállapításai, 1997. december 12/13, PE 167.145, 25. bekezdés.

²¹ Az Európai Unióról szóló Szerződés valamint az Európai Közösséget alapító szerződés eke t és más vonatkozó törvényeket módosító Nizzai Szerződés (2001/C 80/01) 1(1) cikkelye a z alábbi ak sze rint mód os í tja a TEU 7. cikkelyét: „A Tanács [...] megállapíthatja, hogy egyértelműen fennáll a veszélye annak, hogy valamelyik Tagállam a fenti 6(1). cikkelyben említett alapelveket súlyosan megszegi, és megfelelő ajánlásokat tehet az érin tett Államnak [...] A Tanácsnak rendszeresen igazolnia kell, hogy továbbra is fennmaradnak a diszkriminációhoz vezető indokok.” Az EU Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Monitoring Központját 1997-ben arra a célra alapították, hogy a társadalom és a média viszonyát vizsgálja a faji és etnikai kisebbségekhez.

önkényes alkalmazással kapcsolatos aggályok. Ez összhangban áll az EU által Ausztria 2000. évi helyzete vizsgálatával megbízott Három Bölcs végkövetkeztetésével, mely szerint „erősen javallott az EU-n belül olyan mechanizmus kidolgozása, mely az egyes tagállamoknak a közös európai értékek iránti elkötelezettségét és azok valóságba történő átültetését hivatott figyelemmel kísérni és értékelni.”²²

2. Példamutatással elől járni

Amint egyértelműen tisztázza az Európai Unió a vonatkozó előírások tartalmát és egységes alkalmazásának módját, a tagállamoknak módjában áll majd többet tenni a saját kisebbségvédelmi jogszabályaik és gyakorlatuk nagyobb konzisztenciájának biztosítása érdekében. Mind ez idáig a tagállamok teljesítménye ezen a területen meglehetősen vegyes képet mutat.

Az igazság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy több tagállam, köztük Hollandia és az Egyesült Királyság, átfogó jogszabályokban tiltja a faji vagy etnikai alapú megkülönböztetést és a jogszabályok végrehajtásának felügyeletére hatékony intézményrendszert vezetett be. Számos tagállamban bírói ítéletek büntetik – bírsággal, működési engedély megvonásával stb. – a megkülönböztető magatartást²³ A fajgyűlöletből fakadó erőszakot és zaklatást a futballstadionokban és másutt több nyugat-európai politikus is elítélte.²⁴

Ennek ellenére a kisebbségekkel szembeni erőszak és diszkrimináció páneurópai jelenség. Kritika érte például az olasz hatóságokat, amiért nem lépnek fel kellő szigorral az afrikai eredetű idegenek vagy romák elleni támadások elkövetőivel szemben.²⁵ Olaszországban sok roma – akiket a kormánytisztviselők következetesen „nomádoknak” neveznek, többségében letelepedett életvitelük ellenére – fallal vagy kerítéssel körülkerített, a városközpontoktól, iskoláktól és közszolgáltatástól távol eső területeken felállított, az alapvető egészségügyi követelményeket se kielégítő táborokban kénytelen élni. A következmények – legalábbis az oktatástól megfosztott

²² M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Jelentés az osztrák kormány elkötelezettségéről a közös európai értékek mellett*, 2000. szeptember 8., 117. szakasz. Lásd még Comite des Sages, *Példamutatással elől járni: Emberi jogi menetrend az Európai Unió számára a 2000. évre* (European University Institute, 1998.), 19(e). bekezdés (felhívás rendszeres jelentésre az EU-n belül és a nagyvilágban az emberi jogokról, mint a rendszerezettebb európai uniós emberi jogi politika alapjairól). 2001. június 26-án az Európai Parlament Állampolgári Jogok és Szabadságjogok Bizottsága elfogadta Thierry Cornillet (EPP-ED,F) jelentését, amely egy állandó munkacsoport felállítását szorgalmazza az alapvető jogok Európai Unión belüli helyzetének folyamatos figyelemmel kísérésére.

²³ Svédországban a legfelsőbb bíróság két üzlettulajdonost büntetett bírsággal, amiért a hosszú, bő szoknyát viselő vendégeket kitiltotta a boltból, mivel indokoltnak találta azt az érvet, hogy ezzel közvetetten a romák ellen követtek el diszkriminációt. Lásd ERRC, „A svéd legfelsőbb bíróság diszkriminációra ítélt a roma aszonyok kitiltását az élelmiszerboltból”, *Roma Rights* 4. szám, 1999. Írországi bíróságok szintén szankciókkal sújtották azokat a kocsmárosokat, akik megtagadták a vándorló népek kiszolgálását. Lásd „A vándorló népek kiszolgálását megtagadó italboltost megfosztják az engedélyétől”, *Irish Times*, 1998. szeptember 26.

²⁴ Lásd pl. R. Hughes, „A rasszizmus 'rossz arca' incselkedik a focival”, *International Herald Tribune*, 2001. február 28.; J. Schmid, „Schröder ébresztőt fúj a németeknek a rasszizmus miatt”, *International Herald Tribune*, 2001. szeptember 4.; J. Vinocur, „Az olasz futballstadionok – harc a fajgyűlölet szorítása ellen”, *International Herald Tribune*, 2000. február 2.

²⁵ A *Faji Megkülönböztetés Eltörléséért Bizottság záró megállapításai: Olaszország*. 07/04/99. CERD/C/304/Add.68. (Záró megállapítások/Megjegyzések), 9. bekezdés

gyerekek, az alapvető egészségügyi ellátásban nem részesülő felnőttek és a csupán állandó lakcím hiánya miatt hosszú időre fogva tartott gyanúsítottak számára – leírhatatlanok.²⁶

A roma közösség tagjaival Görögországban a rendőrség bánik rosszul, ideértve az erő túlzott használatát és a szóbeli sértegetést. A roma áldozatokkal szembeni jogtalan fellépés miatt a rendőrök ritkán számíthatnak fegyelmi intézkedésre vagy akár vádemelésre.²⁷ A kényszerkilakoltatásoknak gyakran célpontjai a romák.

A görög kormánynak sokat kell tennie annak érdekében, hogy a bírákat és a rendőrséget megtanítsa a kisebbségi jogok védelméhez fűződő kötelezettségeikre. Tavaly februárban „hamis információ terjesztésért” felfüggesztett 15 havi börtönbüntetésre ítélték egy férfit, aki olyan szórólapokat osztogatott, amelyek elismerték a kisebbségi nyelvek meglétét Görögországban. A bíróság indoklása szerint a szórólap képes „félelmet kelteni az állampolgárok között és azt a benyomást kelteni, hogy Görögországban kisebbségek is élnek.”²⁸

Emellett más európai uniós országokban is találunk adatokat romaellenes diszkriminációról illetve erőszakcselekményekről²⁹

A legzavaróbb tény talán az, hogy a tagjelölt országokból jött roma menekülteket gyakran nem fogadta szívesen maga az Európai Unió sem. Az 1997-98-ban Nagy-Britanniába kiutazó csehországi romákat olyan újságcímek fogadták, amelyek „cigányinvázióra” és az „emberi szenny” beözönlésére figyelmeztettek.³⁰ 1999 októberében a belga hatóságok összesen 74 szlovákiai romát utasítottak ki, szembeszegülve az Emberi Jogok Európai Bírósága azon kérésével, hogy a rossz bánásmódra vonatkozó állítások mérlegeléséig halasszák el az intézkedést.³¹ 2001 júliusában pedig a brit hatóságok kísérelték meg a prágai nemzetközi repülőtéren bevándorlási ellenőrzést vezettek be, majd három hét után, azt követően, hogy megfigyelők szerint csehországi romákat válogattak ki az utasok közül és akadályozták meg Nagy-Britanniába történő beutazásukat, hirtelen abbahagyták ezt a gyakorlatot. Arra hivatkozva, hogy ez a politika „hatékony” bizonyult a menedékkérelmek számának csökkentésében, a brit hatóságok továbbra is fenntartják a jogot az ellenőrzések ismételt bevezetésére, bármely időpontban.³²

²⁶ ERRC, *Romákkal szemben faji megkülönböztetés és erőszak Európában – Az ERRC által az Egyesült Nemzetek Faji Megkülönböztetés Eltörléséért Bizottsága számára megfontolásra benyújtott állásfoglalás* (2000) (továbbiakban: „az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás”), 15-16. oldal;

²⁷ Lásd *A Kínzásellenes Bizottság megállapításai és ajánlásai: Görögország*, 08/05/2001. CAT/C/XXVI/Concl.2/Rev.1. (Záró megállapítások/Megjegyzések), 5(a). bekezdés („a rendőrség olykor túlzott és indokolatlan erőt vet be feladatai ellátásakor, különösen amikor etnikai és nemzeti kisebbségekkel, valamint külföldiekkel szemben intézkednek”); *Az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás*, 30. oldal.

²⁸ Athéni első fokú bíróság 11263/2001. sz. döntése, 2001. február 2. (nem hivatalos fordítás).

²⁹ Lásd ERRC, „Az osztrák kormányzat megsértette a romák törvényes eljáráshoz fűződő jogát” *Roma Rights*, 2. szám, 1999; „1000 roma kényszer-kilakoltatása Spanyolországban”, *Roma Rights*, 3. szám, 1999; „Faji indíttatású támadás a vándorló népek otthonaira Észak-Írországban”, *Roma Rights*, 4. szám, 1999.

³⁰ ERRC, *Roma Rights*, 1. szám, 1999.

³¹ Lásd C. Cahn és P. Vermeersch, „A szlovákiai romák csoportos kitoloncolása a belga kormány részéről: Esettanulmány a roma menekültekkel szembeni bánásmódról Nyugat-Európában”, *Cambridge Review of International Affairs*, 2000 tavasz/nyár.

³² „Színes bőrűek repülőtéri szűrése”, *The Guardian*, 2001. július 30.; „Havel csatlakozik a brit menekültügyi szűrés támadóihoz”, *BBC*, 2001. augusztus 1.; „Cseh miniszter álláspontja: a brit ellenőrzés diszkriminatív”, *RFE/RL Newline*, 2001. július 27.

3. A politikai akarat tettekre váltása

A tagjelölt államokban erőteljes politikai akarat tapasztalható, hogy csatlakozzanak az Európai Unióhoz. Igazolni igyekezvén a politikai kritériumok teljesítését, a legtöbb tagjelölt ország csatlakozott a főbb nemzetközi kisebbségvédelmi előírásokhoz; több országban külön kormányprogramokat indítottak az adott országban élő kisebbségek problémáinak kezelésére.

A politikai vezetők mindazonáltal nagyon is jellemző módon már nem mutatnak ugyanolyan eltökéltséget, és nem biztosítják a kisebbségi normák és programok sikeres végrehajtásához szükséges pénzügyi forrásokat. Szembeszökő példaként hozható fel a Romák Bolgár Társadalomba Egyenlő Eséllyel Történelmi Integrálásának Keretprogramja. Amikor 1999-ben a bolgár kormány meghirdette a – megkülönböztetés leküzdésére és a bolgár romák helyzetének javítását szolgáló pozitív intézkedésekre vonatkozó ígérek sorából összeálló – programot, a nemzetközi közösség nagy ovációval fogadta a lépést. Most, két évvel később, látható, hogy alig mozdult valami is előre a program legtöbb elemének megvalósítása terén. Sok parlamenti képviselő akkor hallott először a program létezéséről, amikor Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke 2000 januárjában, a bolgár parlamentben mondott beszédében méltatta a kezdeményezést.³³

Mindezek mellett a kisebbségi ügyekért felelős meglévő intézmények nagyon gyakran alkalmatlanok ahhoz, hogy felvállalhassák a csatlakozási folyamat által sürgetett átfogó kisebbségi politikák megvalósításának feladatát. Ezek a lényegében szakértői testületek (ideértve egyes ombudsmani intézményeket, valamint parlamenti és tárcaközi bizottságokat is) nemegyszer ígéretes kezdeményezésekbe fogtak, ugyanakkor egyikük sem rendelkezik akár a politika megvalósítása koordinálásához, akár a jogszabályok végrehajtásának felügyeletéhez szükséges hatáskörrel. Mindent egybevetve az említett intézmények szervezeti korlátai erősen behatárolják az egész régióban a kormányzati kisebbségi politikák végrehajtását és értékelését.

A tagjelölt országok kormányai bizonyították, hogy képesek végrehajtani azokat a változtatásokat, amelyeket szerintük a csatlakozási folyamat megkövetel. A Bizottság segítségével arra kell őket ösztönözni, hogy a helyzet javítására vonatkozó fogadkozásokon túl létre is hozzák a szükséges intézményeket, és azokat kellő felhatalmazással, anyagi forrásokkal és lehetőségekkel lássák el.

4. A civil társadalom részvételének erősítése

A tagjelölt államokban a csatlakozás támogatottsága általában jelentős, és a civil szervezetek rengeteg olyan tevékenységet végeznek, amelyek – közvetve vagy közvetlenül – hozzájárulnak kormányzatok által felvállalt demokrácia és jogállamiság megszilárdításához. A csatlakozási folyamatról mindazonáltal többnyire kormányzati szinten folynak a tárgyalások és megbeszélések, és ebben általában kevés valós mechanizmus gondoskodik a civil társadalom, különösen a kisebbségi szervezetek szervezett bevonásáról.

Nem-kormányzati szervezetek egyes kormányzati kisebbségi programok tervezetével valamint az

³³ A Bolgár Helsinki Bizottság tájékoztatása.

EU pénzek elosztásával és elköltésével kapcsolatban az átláthatóság hiányát kifogásolták. Az EU tisztviselők némelyike a maga részéről elismeri, hogy nehéz pontos és hivatalos információkhoz jutni a kormányoknak a kisebbségi politikák végrehajtására fordított teljes kiadásairól.³⁴ Ez a kétoldali transzparenciahiány – egyrészt a tagjelölt államok kormányai, másrészt az EU részéről – akadályozza mind a kormányzati politikák, mind pedig az EU segítségnyújtása figyelemmel kísérését és értékelését.³⁵ Emellett a szükségesnél kevesebb történt annak érdekében, hogy fokozottabban tudatosítsák az emberekben a kormányzati kisebbségi programok célkitűzései és a bővítés mögött meghúzódó politikai alapelvek közötti összefüggést.

Az, hogy a kisebbségek védelmét biztosítani hivatott hivatalos intézkedések mértékéről és jelentőségéről szóló pontos információk szolgáltatása elmaradt, más, sokkal veszélyesebb következményekkel is jár. A helyi közösségekkel való megfelelő szintű párbeszéd hiánya esetén a kisebbségek helyzetének javítására biztosított pénzek csak a feszültséget növelhetik a többségi népesség körében. Lengyelországban egy helyi képviselő-testületnek az egyik romák lakta környék infrastrukturális fejlesztésére vonatkozó javaslata a választópolgárok erős ellenállásába ütközött, akik arra hivatkoztak, hogy „ha a helyzeten javítunk, akkor több roma fog ide költözni”.³⁶ Ennél még súlyosabb körülmény, amikor nem lévén birtokában az információk teljes ismeretének, a kisebbségeket hibáztatják azért, hogy „lassítják” a csatlakozás folyamatát. 2000 márciusában a Románia-EU Társulási Tanács üléséről hazatérőben az akkori külügyminiszter, Petre Roman a beszámolók szerint azt nyilatkozta, hogy a román kormánynak kötelessége „megvédeni a 23 millió románt a néhány ezres cigányságtól, akik akadályozzák az ország lekerülését az EU vízum-feketelistájáról”.³⁷ Nem is olyan régen pedig a szlovák külügyminiszter, Eduard Kukan figyelmeztetett, hogy „nagyon méltánytalannak tartanánk, ha a vasfüggöny visszahullna Szlovákiára 90 menekült státuszt kérő roma miatt”, majd a szlovák elnök Rudolf Schuster is utalt arra, hogy a roma menedékkérők nyugat-európai országokba utazása olyan meg nem nevezett ügynökök szervezésében történt, akiknek érdekében áll az ország csatlakozásának hátráltatása.³⁸ A csatlakozási folyamat minden szakaszában biztosított nagyobb átláthatóság sokat segíthet az ilyen veszélyes téveszmék helyesbítésében.

A civil szervezetek, mivel behatóan ismerik a helyi viszonyokat és magatartásformákat, továbbá a helyi közösségekben gyökereznek, természetes partnernek számítanak a kisebbségi programok jobb megvalósítására és társadalmi támogatottságára irányuló fokozott erőfeszítésekben. Ezzel nemcsak a programok eredményessége fokozható, de a kisebbségek védelme, mint Európa közös demokratikus értékeinek központi aspektusa melletti társadalmi elkötelezettség szintje is

³⁴ Az egyik EU tisztviselő a z említett információknak az egyik jelölt ország kormányától való megszerzésére irányuló próbálkozást „utcai harchoz” hasonlította, OSI Kerekasztal, 2001. március, *Magyarázat: az OSI több jelölt országban kerekasztal-megbeszéléseket tartott, ahol az országjelentés-tervezetre vonatkozó kritikai észrevételeket vitatták meg. A jelenlévő szakértők között volt a kormányzat képviselői, a bizottsági küldöttek, a roma képviselők és a civil szervezetek képviselői. A megbeszélésre vonatkozó bármely utalás nem értelmezendő úgy, mint amely bármely résztvevő álláspontjának az erősítését szolgálja.*

³⁵ A legnagyobb nemzetközi roma társulások közül kettő, a Roma Nemzeti Kongresszus és a Nemzetközi Roma Unió is javasolta „egy roma vezetőség vizsgálócsoport” felállítását az alábbiak szerint, hogy „áttekintés azokat a programokat, amelyekre az adott országokban Európa pénzügyi támogatást nyújtott ...”, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Konferenciája a romákról és a migrációról, Varsó, Lengyelország, 2000 október 22-24.

³⁶ OSI Kerekasztal, Varsó, 2000. április.

³⁷ RFE/RL Newslines, 2000. március 23.

³⁸ RFE/RL Newslines, 2001. április 24.

emelhető.

I.II. A KISEBBSÉGEK VÉDELME: JOG ÉS GYAKORLAT

A. A megkülönböztetés elleni védelem

A Faji Egyenlőségről szóló Irányelv³⁹ világos és átfogó követelményeket fogalmaz meg a diszkrimináció kezelésére vonatkozólag az Európai Közösség teljes hatáskörén belül, ideértve a foglalkoztatás, a szociális gondoskodás (ezen belül a társadalombiztosítás és az egészségügyi ellátás), az oktatás valamint a közös javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás kérdéseit, ezen belül a lakhatás ügyét is. Az Irányelv kifejezetten tiltja az állami vagy magánszférában a faji vagy etnikai alapon történő akár közvetlen, akár közvetett diszkriminációt. Elrendeli a megkülönböztetés alapján indított polgári perekben a bizonyítási kötelezettség megfordítását, továbbá „hatékony, arányos és elrettentő” szankciók alkalmazását, melyek között helyet kell kapjon „az áldozatnak fizetett jóvátétel”. Az Irányelv nemcsak azt követeli meg, hogy az tagállamok törvényeket alkossanak, hanem azt is, hogy állítsák fel azokat a végrehajtó szerveket, amelyek független félként segítséget tudnak nyújtani a megkülönböztetés áldozatainak panaszaiuk felterjesztésében, továbbá felméréseket tudnak készíteni és jelentéseket tudnak közölni. Az Irányelv elfogadja az olyan „konkrét intézkedések” érvényét, amelyek „a származáshoz vagy etnikai hovatartozáshoz kapcsolódó hátrányok megszüntetését vagy jóvátételét célozzák”.

Az Irányelv konkrétan is meghatározza a több európai⁴⁰ és nemzetközi joganyagban⁴¹ rögzített diszkriminációellenes normákat. Az erre vonatkozó főbb nemzetközi jogi dokumentumokat min a tíz tagjelölt ország ratifikálta, jóllehet öten közülük nem bocsátották ki a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Megszüntetéséről szóló Nemzetközi Egyezmény („ICERD”) 14. cikkelyében előírt nyilatkozatot, amely elismeri a CERD hatáskörét egyéni panaszok fogadására.⁴²

Megjegyzendő, hogy a Direktíva nem tiltja a nyelvi alapon történő megkülönböztetést, ami különös jelentőséggel bír Észtország és Lettország tekintetében. Azok az orosz ajkú kisebbségek, amelyek jogalapot keresnek nyelvi diszkriminációs kereseteikhez, kénytelenek nem európai uniós joganyagokhoz fordulni; e tekintetben megemlíthető az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezmény („ECHR”) 14. cikkelye valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkelye, amelyek mindegyike kifejezetten tiltja a nyelvi alapon történő megkülönböztetést.

³⁹ Az Európai Tanács 2000/43/EK sz. Irányelve, melyet az Európai Unió Tanácsa 2000. június 29-én fogadott el, *Official Journal* SOC 221 JAI 67.

⁴⁰ Az ECHR 14. cikkelye tiltja az Egyezmény által máskülönben biztosított jogok érvényesülését gátló megkülönböztetést. 2000. június 26-án az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta az ECHR 12. sz. kiegészítő Jegyzőkönyvét, amely egy független diszkriminációmentességi garancia létrejöttét teszi lehetővé. A 2000. november 4-én aláírásra megnyitott Jegyzőkönyv akkor lép hatályba, ha az azt az Európai Tanács tíz tagállama ratifikálta. Lásd még az FCNM 4. cikkelyét.

⁴¹ Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja 7. cikkelyét; a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 111. sz. Egyezményét; az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetéselleni Küzdelemről szóló ENSZ Egyezményt; az ICERD-et; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban „ICCPR”) 2., 26. cikkelyét; a Szociális, Kulturális és Gazdasági Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkelyét.

⁴² Lásd A. melléklet: Észtország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovénia még nem írta alá a deklarációt.

Olyan törvényeket, amelyek a Faji Egyenlőségről szóló Irányelv valamennyi elemét magában foglalta volna, egyetlen tagjelölt ország sem alkotott. A diszkriminációval szembeni jogi védelem a legtöbb országban többnyire alkotmányban rögzített deklarációkra, a munka törvénykönyvében, a büntető törvénykönyvben vagy a társadalombiztosítási vagy oktatási jogszabályokban elrejtett minimális vagy szunnyadó rendelkezésekre korlátozódik. Románia a régióban elsőként léptetett életbe olyan jogszabályt, amely a közélet minden területén megnyilvánuló diszkriminációval foglalkozik, majd a végrehajtás felügyeletére megfelelő államigazgatási szervet alapított 2000 őszén, amikor kibocsátotta „A Diszkrimináció Minden Formájának Kiküszöböléséről és Büntetéséről szóló Törvényerejű Rendeletet”⁴³. Ez a román jogszabály, amelyet kisebbségi és más civil szervezetek folyamatos nyomására fogadtak el, precedens értékű a régióban az állami testületek és magánszemélyek által alkalmazott megkülönböztetés meghatározása és betiltása tekintetében.⁴⁴ A törvény felhatalmazást ad diszkriminációs polgári keresetek benyújtására, és felhatalmazza a bíróságokat arra, hogy jóvátételt ítéljenek meg, megvonják a megkülönböztetésben vétkesnek talált szervezetek működési engedélyét vagy elrendelik az adott megkülönböztetési ügyet megelőzően fennállott állapot visszaállítását⁴⁵

Ugyanakkor a román jogszabály nem rendelkezik a bizonyítási teher megfordításáról; és a „közvetett diszkrimináció” meghatározása sem eléggé világos. Továbbá a jogszabály eddigi érvényét is részben korlátozta az a tény, hogy a végrehajtását elsődleges feladatuként felügyelni hivatott államigazgatási szervezetet még nem sikerült megalapítani. Végezetül, a törvény végleges elfogadásáról vagy módosításáról még döntenie kell az országgyűlésnek, ami 2001 augusztusát követően várható.

Az egyebek mellett a faji és etnikai hovatartozás alapján történő diszkriminációt tiltó átfogó szabályozás tervezeteit jelenleg még vitatják a Cseh Köztársaságban, Magyarországon és Szlovákiában.⁴⁶ Annak ellenére, hogy két éve elkötelezte magát a diszkriminációval szembeni védelmet biztosító szabályozási intézkedések mellett, a bolgár kormány mind a mai napig igen kevés konkrét lépést tett ebben az irányban.⁴⁷

Összefoglalva tehát a jelen helyzetben egyetlen tagjelölt országban sem rendelkezik jogszabály kifejezetten a közvetett diszkriminációval szembeni védelemről⁴⁸ Egyedül Magyarország fogatosított konkrét intézkedést a bizonyítási teher megfordításáról diszkriminációs ügyekben,

⁴³ A Diszkrimináció Minden Formájának Kiküszöböléséről és Büntetéséről szóló Törvényerejű Rendelet (137/31.08.2000. sz. törvény erejű rendelet) 2000. november 2-án lépett hatályba.

⁴⁴ A 137/31.08.2000. sz. törvényerejű rendelet 2 (2). cikkelye valamint 3. cikkelye. 2001 májusától a törvényerejű rendelet, a Faji Egyenlőségről szóló Irányelvben megfogalmazottakkal ellentétben, nem rendelkezett kifejezetten a bizonyítási kötelezettség áthárításáról polgári perekben.

⁴⁵ A 137/31.08.2000. sz. törvény erejű rendelet 21. cikkelye.

⁴⁶ Szlovákiában és Magyarországon parlamenti bizottságokat alapítottak a jogszabálytervezetek elkészítésére. Az ügy heves vitát váltott ki Magyarországon, ahol a törvénytervezetet a Kisebbségek Országgyűlési Bizottsága készítette el még az Alkotmánybíróság 2000. decemberi döntése előtt arról, hogy az alkotmány nem teszi kötelezővé az érintett törvény megalkotását. Jóllehet 2000-ben a magyar igazságügyminiszter-asszony még azon az állásponton volt, hogy nincs szükség átfogó diszkriminációellenes jogalkotásra, 2001 elején a minisztérium létrehozott egy ad hoc bizottságot, amely 2001 júniusától vizsgálja az érvényben lévő szabályozást.

⁴⁷ Lásd „A Román Bolgár Társadalomba Egyenlő Eséllyel Történő Integrálásának Keretprogramját”, amelyet a bolgár kormány 1999-ben fogadott el.

⁴⁸ Ugyanakkor legutóbbi, CEDAW-nak tett jelentésében Magyarország is utal az ilyen rendelkezések szükségességére. Lásd *Joint Fourth and Fifth Periodical report to the CEDAW Committee*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000. március, 44. oldal.

ám ezt is csak a foglalkoztatás területén tette meg; és ennek a rendelkezésnek az alapján mindeddig nem született ítélet.⁴⁹

A tagjelölt országokban a diszkriminációellenes szabályozás hiányára annak ismeretében kell tekintenünk, hogy a roma kisebbséggel szembeni megkülönböztetés az Irányelvben nevesített valamennyi területen széles körben bevett gyakorlat, amint azt a civil szervezetek és a nemzetközi szervezetek is folyamatosan dokumentumokkal igazolják. Azon nyolc ország közül, ahol a roma kisebbség helyzetét vizsgálták, hat tekintetében a Bizottság kiemelten hangot adott az üggyel kapcsolatos aggodalmának.⁵⁰

Ugyanakkor a szisztematikus diszkriminációs folyamatok és a kormányzati programok hatásainak figyelemmel kísérését nagyban megnehezíti a rendelkezésre álló etnikai vonatkozású adatok kis száma az egész régióban. Sok roma *nem* kívánja önazonosságát vállalni, mert fél, hogy az önmeghatározásából származó adatokkal a jogalkalmazó szervek és/vagy más hatóságok visszaélhetnek.⁵¹ Ennek megfelelően a Cseh Köztársaságban a becsült létszám tíz százaléknál is kevesebben vallották magukat romának a 2001-es népszámlálás során, ami az 1991. évi adatnak csupán egyharmadát teszi ki. Több tagjelölt államban az önmeghatározás jogát szelektíven értelmezik: egyes állami hatóságok figyelmen kívül hagyják, amikor konkrét célokra statisztikai adatokat gyűjtenek, míg mások jellemzően a diszkrimináció ellenőrzésének és orvoslásának lehetetlenségét igazolandó hivatkoznak rá.

A sors iróniája, hogy az önazonosság vállalása jogának védelmére tett intézkedések további kihívást eredményeztek a kisebbségi jogok megsértésére, illetve a kisebbségek elleni diszkrimináció dokumentálására vonatkozó törekvések számára. A csatlakozásra váró országokban nemrégén új adatvédelmi törvények születtek,⁵² ezek többsége az 1995. évi EU Direktívát követi, amely előírja, hogy az államok „kötelesek megtiltani a faji eredetre vagy etnikai hovatartozásra utaló személyes adatok feldolgozását...”⁵³ Az Irányelv az ilyen jellegű adatokat „különleges adatoknak” nevezi, és azok feldolgozását kizárólag a jogalany kifejezett írásos hozzájárulásához köti, illetve csak rendkívüli körülmények között engedi meg.⁵⁴ Emellett a Direktíva a névtelenül szolgáltatott adatok esetében is kivételt tesz.⁵⁵ Mindemellett, jóllehet több nemzetközi szervezet szót emelt az etnikai statisztikák szükségessége mellett, elengedhetetlenek

⁴⁹ A magyar Munka Törvénykönyve, az 1992. évi XXII. törvény 5 (2). cikkelye így rendelkezik: „Ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatban vita merül fel, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása a [megkülönböztetést tiltó] bekezdésben foglaltakat nem sértette.” Jelenleg egy olyan ügyet tárgyal a Fővárosi Bíróság, amelyet e bekezdésre hivatkozva indítottak.

⁵⁰ Lásd Bulgária, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia Rendszeres Jelentéseit.

⁵¹ Európa Tanács „Faj és statisztika”, MG-S-ROM (2000) 13, 7. oldal, 6. lábjegyzet (N. Gheorghe, az ODIHR Roma és Sinti ügyek Tanácsadója véleményének összefoglalása). Lásd még Nemzetiségi Kapcsolatok Projektje, „Romák és statisztika”, Strasbourg, Franciaország, 2000. május 22-23. (és más helyeken is).

⁵² A Cseh Köztársaság, Lettország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia 1998 óta elfogadták az ilyen jellegű törvényeket. Magyarország adatvédelmi törvénye 1992-ben kelt.

⁵³ 95/46/EK sz. Irányelv az egyének védelméről a személyes adatok feldolgozása és az ilyen adatok szabad mozgása tekintetében, elfogadva 1995. október 24-én, *Official Journal* L 281, 1995. november 23., 0031 – 0050. oldalak, 8(1) cikkely.

⁵⁴ 95/46/EK sz. Irányelv, 8. cikkely, 2 - 5. bekezdés

⁵⁵ 95/46/EK sz. Irányelv, Bevezetés, (26) pont: „mivel a védelemre vonatkozó alapelvek nem vonatkoznak a névtelenül szolgáltatott adatokra, amennyiben azt oly módon szolgáltatják, hogy az adatok alanya nem azonosítható”.

tartván őket egy koherens, a diszkrimináció leküzdését szolgáló politika kialakításához⁵⁶ igen kevés kezdeményezés történt a személyiségi jogok tiszteletben tartása és az adatokkal való visszaélés elleni védelem szempontjainak megfelelő felmérések meghatározására

1. Oktatás

Az oktatás igénybevétele tekintetében alkalmazott diszkriminációt Bulgáriában, Magyarországon, Lettországon, Litvániában és Romániában tiltja konkrét jogszabály. Ugyanakkor nincs következetes szankciórendszer egyetlen fenti országban sem, és a szankcióknak vagy az azzal kapcsolatos jogszabályoknak az alkalmazására is igen ritkán kerül sor. A romákkal szembeni megkülönböztetés az oktatás terén igen széles körben elterjedt, és hosszan tartó, a kisebbséget gyengítő hatást vált ki.

A Bizottság több tagjelölt ország vonatkozásában szólt a fő oktatási rendszerek igénybevétel terén a roma gyerekekkel szembeni diszkriminációról, s különösen rosszállását fejezte ki a romák külön osztályokba, iskolákba vagy az értelmi és/vagy mozgásukban fogyatékosok kiegészítő iskoláiba történő elkülönítésével kapcsolatban.⁵⁷ Egyes országokban, mint például Bulgáriában az elkülönített oktatás elsősorban a lakóhely szerinti elkülönülésből ered. Más országokban, mint például a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában az elkülönült oktatási rendszer abban a teszt-felmérés alapú iskolába sorolási rendszerből származik, amelyik arra hivatkozik, hogy különleges segítséget kell biztosítani a különleges foglalkozást igénylő (többnyire roma) diákoknak. A Cseh Köztársaság harmadik legnagyobb városában, Ostravában a roma gyerekek huszonhét az egyhez arányban vannak létszámbeli túlsúlyban a kiegészítő iskolákban a nem roma gyerekekhez viszonyítva. Országos szinten a roma gyerekek mintegy 75 százaléka kiegészítő iskolában tanul⁵⁸ Szlovákiában is a roma tanulóknak több mint fele tanul kiegészítő iskolában⁵⁹ Magyarországon ugyanez az adat valamivel meghaladja a 42 százalékot, viszont az ország északkeleti részén megközelíti a 94 százalékot.⁶⁰ A 130 értelmi fogyatékosokkal foglalkozó bulgáriai oktatási intézményben tanuló 19 000 iskolás többsége a

⁵⁶ Lásd pl. Rasszizmus és Türelmetlenség elleni Európai Bizottság (továbbiakban: „ECRI”), 1. sz. Általános Politikai Ajánlás, 1996. október 4.; ECRI 4. sz. Általános Politikai Ajánlás, 1998. március 6.; Európai Parlament, „A Jelölt Országokban Tapasztalt Fajgyűlöletet, Idegengyűlöletet és Antiszemitizmust Ellenző Bizottság Közleményéről szóló Jelentés” (COM (1999) 256-C5-0094/1999-1999/2099(COS)) (2000. február 28.), 13. bekezdés; az Egyesült Nemzetek Faji Megkülönböztetés Ellentételezési Bizottsága (továbbiakban: „ENSZ CERD”), „Az Államok által az Egyezmény 9. cikkely, 1. bekezdése alapján benyújtandó Jelentések formai és tartalmi követelményeire vonatkozó általános irányelvek.”

⁵⁷ Lásd *2000. évi Rendszeres Jelentés Magyarországról* („A [roma gyermekek kiegészítő iskola i oktatásána k] ily nagy aránya az intézményesült előítéleteknek és a közoktatási rendszer tehetetlenségének a jele.” 20. oldal); a Cseh Köztársaságról („a roma gyermekek oktatási színvonala továbbra is alacsony, és a roma gyermekek még mindig a speciális iskolákba beíratott tanulók 70 százalékát teszik ki” 26. oldal); és Szlovákiáról („a roma tanulók alulreprezentáltak az oktatási rendszerben, különösen pedig a felsőfokú és egyetemi oktatásban, ugyanakkor nagy számban vannak képviselve a fogyatékos gyermekek oktatási intézményeiben”, 21. oldal). A *2000. évi Rendszeres Jelentés Bulgáriáról* szólva megemlíti az „oktatás effektív igénybevételi esélyeinek hiányát” a romák esetében (22. oldal). Lásd a csatolt jelentéseket, amelyek az említett gyakorlatot dokumentálják Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában.

⁵⁸ ERRC, *Különleges megoldás: A romák és az értelmi fogyatékosok iskolái a Cseh Köztársaságban* (1999).

⁵⁹ Wide Open School Foundation, „Stratégiai Terv 2001-2003”, Szlovákia, 2000, 11. oldal.

⁶⁰ S. Loss, „Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok hatásvizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében”, kézirat, 1998. A magyar Oktatási és Művelődési Minisztérium adata, 1993.

becslések szerint roma.⁶¹

Tekintve, hogy a legtöbb kisegítő osztályban és iskolában a tanmenetek színvonala igazolta alacsonyabb; és hiányoznak azok a monitorozó rendszerek, amelyek biztosíthatnák, hogy az egyszer már megvalósított iskolai elhelyezések továbbra is megfelelőek maradjanak; valamint hogy rendkívül kevés tanuló tér vissza a kisegítő iskolából az oktatás főáramába, ezeknek a programoknak a valós hatása az, hogy tovább mélyítik a megkülönböztetés és szegregáció gyakorlatát, és megfosztják a roma gyermekeket az egyenlő esélyektől az oktatás területén.

A csatlakozásra váró országok kormányai ez idáig az elégségesnél kevesebbet tettek a jogsért gyakorlat orvoslása érdekében. A Cseh Köztársaságban az oktatási törvény⁶² 2000. évi kiegészítése eltörölte azt a tiltó rendelkezést, amely a kisegítő iskolák végzős diákjait tiltotta a középiskolába történő felvételi vizsgától. Ennek ellenére ez a változtatás érdemben nem javított a diszkriminációs folyamatokon, mivel a kisegítő iskolákban tanuló diákok gyakorlatilag nem rendelkeznek azzal a háttérrel, amely a sikeres felvételi vizsgához szükséges. Nemrégiben pedig Magyarország vezetett be olyan rendelkezéseket, amelyek nagyobb szülői szerepet hivatottak biztosítani a gyermekek beiskoláztatása során.⁶³

A diszkriminatív beiskolázási gyakorlatot egyes országokban tovább súlyosbítja a rasszista sztereotípiáknak utat engedő tankönyvek használata. Egy 2000-ben lefolytatott elemző vizsgálat a szlovén osztályokban használt összes tankönyv szövegében csak három utalást talált a romákra, melyek egyike egyértelmű párhuzamot vont a „cigány” és „tolvaj” kifejezések között.⁶⁴ 2000 augusztusában pedig a magyar oktatási miniszter rendelte el egy 1998-ban kiadott tankönyv bevonását, amiért az olyan kijelentéseket tartalmazott, melyek szerint „a romák jelentős hányada [...] nem volt hajlandó alkalmazkodni az európai civilizált életmódhoz” és „sok cigány életét a bűnözés határozza meg”⁶⁵

Csak kevés ország fogadott el olyan külön jogszabályokat, amelyek az oktatás főáramába való bejutás esélyegyenlőségének megteremtését szorgalmazza a romák számára. Magyarországon 1993 óta külön juttatás jár kvóta alapján olyan iskoláknak, amelyek felzárkóztató „kisebbségi oktatási programokat” vezetnek be kizárólag romák számára. Ugyanakkor a kisebbségi ombudsman nemrégben azt állapította meg, hogy több települési önkormányzat „csupán a

⁶¹ A Bulgáriai Helsinki Bizottság adatai.

⁶² A 29/1984. sz. Iskolatörvényt módosító 19/2000 Coll. sz. törvény, az Iskolatörvény 19. cikkely 1. szakasza.

⁶³ Az Oktatási Minisztérium 4/2001. sz. rendelete a szülők írásos hozzájárulásához köti a gyermek mentális képességeinek tesztelését, felmérését, és kötelezővé teszi a szakértői testület írásos véleményének közlését a szülőkkel, akiknek jogában áll fellebbezni a kisegítő iskolába történő elhelyezésről szóló döntés ellen. Természetes ezek a változtatások nem érintenek más problémákat, mint például a szülők nem kielégítő tájékoztatásának veszélyét, amikor az írásos beleegyezést kéri, vagy a kisegítő iskolákban történő elhelyezések megfelelő és folyamatos biztosításának kielégítő felügyelete, illetve annak hiánya.

⁶⁴ L. Vodosek, „Na mavrico po pravljico. Berilo za 1. razred osnovne sole in 2. razred devetletne osnovne sole” fordítás, 2000, 20 - 21. oldal, be nem fejezett diplomamunka, Szociális Munkás szak, Ljubljana Egyetem, 2001, EU Accession Monitoring Program aktái közé iktatva. A hivatkozás egy Niko Grafenauer versre történik, amelynek címe „Glasbenik”, és amely egy Pedenjped nevű zenésről szól, akitől egy „cigány” ellopta a hangszereit. A kísértő gyakorlatok azt a képzetet erősítik, hogy a „cigány” szó a tolvaj embert jelképezi.

⁶⁵ Roma Sajtóközpont: „Előítélet és tananyag ötödikeseknek”, 2000. augusztus 23. (megjelent a *Népszabadság*, *Népszava*, *Magyar Hírlap* hasábjain valamint a Magyar Rádió híreiben 2000. augusztus 23/24-án.). Az Apáczai Kiadó Kft. végül is visszavonta a könyvet. Lásd még Roma Rights, 3. szám 2000., 2000, <http://errc.org/rr_nr3_2000/snap13.shtml> (lehívás időpontja 2000. május 16.).

kiegészítő normatív támogatás megszerzése érdekében szervez roma kisebbségi oktatást, és az oktatás eme formáját a roma tanulók elkülönítésére aknázza ki”.⁶⁶ Kivételes példaként hozható fel, hogy a román oktatási miniszter támogatásáról biztosított egy pozitív cselekvési programot a kisebbségi oktatás területén, és ezzel 2000 szeptemberében elfogadták azt a keretszabályozást, amely megkönnyíti a romák bejutását a szakképzést biztosító iskolákba, a középiskolákba, főiskolákra és egyetemi szakokra.⁶⁷ Az új jogszabály a korábbi, roma tanulókra vonatkozó minisztériumi kvóta alapú program sikerén alapszik, amely több romániai egyetemet és főiskolát érint. Mindazonáltal az új román kormányzat elkötelezettsége a programok iránt megkérdőjelezhető.

Nem találván megfelelőnek a kormánypolitikát, a civil társadalmi kezdeményezések figyelmüket az oktatás területén elkövetett diszkriminációra fordították. Ennek eredményeként egy civil szervezet által indított perben az egyik magyar bíróság 1999-ben jóvátételt ítélt meg azon roma származású tanulók számára, akik általános iskolai elkülönítésnek estek áldozatul, ideértve a külön ballagási ünnepség szervezését.⁶⁸ Bulgáriában, ahol a kormány mindeddig nem biztosított forrásokat az iskolai szegregáció megszüntetését célzó 1999. évi ígérete beváltására, a civil szervezetek az integráció megkönnyítését szolgáló buszozási és kiegészítő oktatási kísérleti programot indítottak a közelmúltban Vidin városában.⁶⁹ 2000 áprilisában pedig, miután a belföldi jogorvoslati lehetőségeket már kimerítették, tizennyolc csehországi roma iskolás szülei keresetet nyújtottak be az Emberi Jogok Európai Bíróságához arra hivatkozva, hogy az oktatásban való részvétel terén faji alapú diszkrimináció áldozatai lettek.⁷⁰

2. Foglalkoztatás

A foglalkoztatáshoz jutás terén alkalmazott diszkriminációt a legtöbb tagjelölt államban jogszabály tiltja.⁷¹ Jóllehet elmondások szerint az ilyenfajta megkülönböztetés elterjedt, kevés a regisztrált panasz, és általában nem jellemző a jogsértők szankcionálása. A magyarországi foglalkoztatás terén elkövetett diszkriminációról szóló törvény a Faji Egyenlőségről szóló Irányelvvel összhangban megfordítja a bizonyítási kötelezettséget, de ez nem vonatkozik a munkaerő felvételi döntésekre, amelyek során állítólag a legtöbb diszkrimináció történik.⁷² A magyar kisebbségi ombudsman ismételten figyelmeztetett, hogy a munkaügyi ellenőrzések „a megkülönböztetés eseteiben nem hivatalból történnek, és általában mellőzik a konkrét intézkedések megtételét”.⁷³ A Cseh Köztársaságban, Szlovákiában és Romániában a

⁶⁶ Jelentés a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyűlési Biztosai tevékenységéről I. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 2001, 47-52. oldalak. Lásd még P. Rado, *Jelentés a cigány tanulók oktatásáról*, Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala, 1997.

⁶⁷ A Nemzeti Oktatás Minisztériumának 4542/18.09.2000. sz. rendelete a fiatalok roma szakoképző iskolai, középiskolai, főiskolai és egyetemi oktatásáról.

⁶⁸ Nemrégén viszont az jelentették, hogy az iskola folytatja a faji elkülönítés gyakorlatát. Lásd Roma Sajtóközpont, „Megismétlődött az elkülönített ballagási ünnepség?”, 2001. május 4.

⁶⁹ A projektet a Roma Részvételi Központ szervezte, <www.osi.hu/rpp/> (lehívás időpontja 2001. június 13.).

⁷⁰ Lásd <http://www.errc.org/publications/letters/2000/cz_april_18_2000.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 13.).

⁷¹ Lásd a Munka Törvénykönyve vonatkozó rendelkezéseit Magyarországon (5. cikkely), Lettországon (1. cikkely), Lengyelországon (11(3). cikkely) és Szlovákiában (III. cikkely); a csehországi 167/1999. sz. foglalkoztatási törvényt (2. cikkely); a litván munkaszerződésekről szóló törvényt (2. cikkely); A romániai 137/2000. sz. törvény I. szakaszát; a szlovén Alkotmány 49. cikkelyét.

⁷² Magyarországi Munka Törvénykönyve, 1992. évi XXII. törvény.

⁷³ Lásd *Jelentés a Kisebbségi Biztos 1999. évi tevékenységéről*, a Kisebbségi Biztos Hivatala, Budapest, 2000. Ha a

foglalkoztatás terén elkövetett diszkriminációt tiltó jogszabályoknak nem szereztek érvényt.

A romák körében más csoportokhoz viszonyítva kiemelkedően magasabb, és gyakran az 5 százalékot is meghaladja a munkanélküliségi arány.⁷⁴ A romák foglalkoztatásának gyakorlatát minden bizonnyal jelentősen meghatározza a romák alacsony iskolázottsági szintje, viszont a helyzetet tovább súlyosbítja a munkaerő-felvétel gyakorlatában előforduló diszkrimináció. Jól szemlélteti a helyzetet az a folyamatban lévő magyarországi bírósági ügy, amelyben a előzetesen telefonon egyeztetett időpontban szobalány munkakörbe való felvételi elbeszélgetésre váró hölgy 2000 áprilisában meghallotta, amint a szálloda igazgatója odaszól a recepciónak: „Én cigányokat ide nem veszek fel. Utálom őket mind”. Percekkel később a hölgygel tudatták, hogy sajnos nincs munkaerő-felvétel, jóllehet valójában még egy hónapig nem töltötte be senki a meghirdetett állást.⁷⁵

Lettországban a nyelvtörvény számos magánszakmában (ideértve az egészségügyi személyzetet, a közjegyzőket és taxisofőröket) korlátozza a lett nyelven kívül más nyelv használatát a „jogos közérdek” által meghatározott mértékig.⁷⁶ 1999-ben a munkanélküliség aránya az orosz nemzetiséghez tartozók (18 százalék) valamint más kisebbségek (17 százalék) körében jóval magasabb volt, mint a lett etnikumúak körében (10 százalék)⁷⁷ és sok orosz ajkú számára a munkavállalási lehetőségeket leginkább korlátozó tényező a hivatalos nyelv nem megfelelő ismerete; egy nemrégén készült felmérés szerint a nem lett anyanyelvűek között az összes ne állampolgár 38 százaléka, az összes állampolgárnak pedig 22 százaléka nem kaphatott munkát olyan munkakörben, amely a lett nyelv ismeretét követelte meg.⁷⁸

Észtországban, ahol a nem észt származásúak jövedelemszintje az észtekénél átlagosan 10-20 százalékkal alacsonyabb,⁷⁹ a 2001 márciusában bevezetett törvénymódosítások megkövetelik a magániskolákban és egyetemeken dolgozó vezető beosztásúaktól és oktató személyzettől, hogy „középszintű” észt nyelvtudásról tegyenek tanúbizonyságot, és ennek indokaként azt nevezi meg, hogy ezek a személyek „felelősek a tanulók és hallgatók biztonságáért”. Emellett minden olyan

megkülönböztetés-ellenes magyar jogszabályok hiányos végrehajtásáról teljesebb képet kíván kapni, lásd *Jelentés a Kisebbségi Biztos 1998. évi tevékenységéről*, 210-230. oldalak.

⁷⁴ Bulgáriában a romák munkanélküliségi rátáját 60-75 százalékosra becsülik (APIC/UNDESA, 2000); a Cseh Köztársaságban 70 százalékosra (Munkaügyi Minisztérium, 1997); Magyarországon 75,8 százalékosra (Kemény és munkatársai, 1994); Lengyelországban 57 százalékosra (Nemzeti Munkaügyi Hivatal, 1997); Romániában 68 százalékosra (Ombudsman Hivatala, 1999); Szlovákiában 80 százalékosra (ECRI, 2000); és Szlovéniában 87 százalékosra (Európai Bizottság, 2000). Litvániára vonatkozólag nem állnak rendelkezésre adatok.

⁷⁵ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, (továbbiakban: „NEKI”) *Fehér füzet*, 2000, 29. oldal.

⁷⁶ Állami nyelvtörvény, 6. cikkely, valamint az azt Módosító Rendelkezések, amelyeket a Kormánykabinet 2000. november 21-én fogadott el. Az ENSZ CERD aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy „azok a személyek, akik az Állampolgársági Törvény alapján nem jogosultak állampolgári státusra és akiknek nincs bejelentett állandó lakhelyük... nem védhetők meg a faj i diszkriminációtól szemben” egy ebek m el l ett a foglalkozt atáshoz való hozzájutás terén. A CERD záró észrevételei: *Lettország*, 12/04/2001, CERD/C/304/Add.79, 13. bekezdés.

⁷⁷ A. Aasland, *Etnikai hovatarozás és szegénység Lettországon*, Riga: 2000. Az aktív korú népesség körében végzett felmérés szerint az orosz nemzetiségűek 14 százaléka, az egyéb kisebbséghez tartozók 12 százaléka és a lett nemzetiségűek 7 százaléka volt munkanélküli.

⁷⁸ Balti Társadalomtudományi Intézet, Lett Honosítási Testület, *Cela uz pilsonisku sabiedribu, Latvijās iedzīvotāju aptauja 2000. gada novembris (A polgári társadalom felé vezető úton, közvélemény-kutatás Lettország lakosai körében, 2000. november)* Riga, 2001, 99. oldal.

⁷⁹ Lásd pl. J. Inno, „Eestlaste ostujoud kasvab kiiremini kui muulastel” („Az észtek vásárlóereje gyorsabban nő, mint a nem észteké”), EMOR, 1999.

személy, aki áruk és szolgáltatások értékesítése kapcsán közvetlenül ügyfelekkel érintkezik, köteles teljesíteni az „alapszintű” nyelvtudásra vonatkozó követelményt⁸⁰

3. Az egészségügyi ellátás és a szociális védelem egyéb formái

Több tagjelölt ország – köztük Bulgária, Magyarország, Litvánia és Szlovénia – az alkotmányba és törvényekben rendelkeznek az egészségügyi ellátás igénybevétele terén előforduló diszkrimináció tiltásáról. Ugyanakkor a jogszabályi elvek gyakorlati alkalmazása hiányzik. Románia ideiglenes 2000. évi törvényerejű rendelete tiltja az egészségügyi ellátás terén alkalmazott diszkriminációt, és büntető szankciókat helyez kilátásba⁸¹ E rendelkezések alkalmazására sem került még sor.

A romák az egész régióban súlyos egészségügyi problémákkal küszködnek, főként a rendkívül rossz életkörülmények miatt, melyeket tovább ront a romák széles körben elterjedt kirekesztése a közegészségügyi ellátó rendszerből és egy sor szociális szolgáltatásból. Több településen a romák várható legmagasabb életkora alacsonyabb, a gyermekhalandóság pedig magasabb a többségi népességénél, emellett viszonylag magasabb a szív eredetű és asztmatikus megbetegedések valamint a tuberkulózis aránya a romák körében.⁸²

Sok roma származású ember a roma közösségek fizikai elzártsága, a közlekedési eszközök hiánya, az alacsony fokú iskolázottság miatt, továbbá mivel képtelen megfizetni az orvosi díjakat, gyakorlatilag nem tudja igénybe venni az egészségügyi ellátást.⁸³ A tartós munkanélküliség miatt sok roma származású ember elveszti jogosultságát a nem hozzájárulásos alapon működő egészségügyi biztosításra Bulgáriában és Romániában.⁸⁴ Az állampolgárság vagy állandó lakhely nem megfelelő igazolása vagy hiánya miatt aránytalanul sok romát fosztanak meg a lehetőségtől, hogy igénybe vegye a közegészségügyi ellátást. Romániában, Hunyad megyében becslések szerint a romák mintegy 25 százaléka nem tud állítólag eleget tenni az állandó lakhely bejegyzéséhez szükséges követelményeknek.⁸⁵ E nehézségek miatt a rendszeres orvosi felügyelet ritkának mondható, és sok közösségben a gyermekek nem kapják meg a betegségek elleni szokásos védőoltásokat. A romák lakta településeken az egészségügyi ellátó intézmények tendenciózusan munkaerő- és felszereltségi hiánnyal küszködnek. Néhány politikai vezető olyan faji szempontból semleges korlátozások mellett emelt szót, mint például a sokgyermekes családoknak járó állami juttatások csökkentése, amelyek a gyakorlatban tovább rontanák a romák egészségügyi ellátottságának színvonalát.⁸⁶ Miután az orvosi ellátásból kirekesztették, az egyik roma közösség Szlovéniában – az egyetlen, amelynek saját politikai képviselője van – hamarosan

⁸⁰ *Riigi Teataja* I 2001, 48, 269. *Riigi Teataja* az észt állami hivatalos közlöny neve.

⁸¹ 137/2000. sz. rendelet, 11. cikkely.

⁸² Ezeket a problémákat egyebek mellett elismeri az összes régióbeli kormányprogram, ideértve a bolgár, cseh, magyar, litván, lengyel és szlovák programokat.

⁸³ I. Zoon, *Peremre szorulva: A romák és a közszolgáltatások helyzete Romániában, Bulgáriában és Macedóniában*, Open Society Institute, New York, 2001.

⁸⁴ Zoon, 80-99. oldal.

⁸⁵ Zoon, 34. oldal.

⁸⁶ Például a Smer nevű szlovák politikai párt egyik 2000. júniusi sajtóértekezletén a népszerű pártelnök, Robert Fico állítólag a nagycsaládosok családi juttatásának csökkentése mellett emelt szót, arra utalva, hogy ezzel az intézkedéssel megoldható a „roma probléma”. Lásd P. Vermeesch, „Versengés a hatalomért”, *Central European Review*, 2. évfolyam 41. szám, 2000. november 27.

megkezdi a történelmében első közösségi szintű egészségügyi szűrést⁸⁷

Sok roma pedig az egészségügyi dolgozók részéről nyíltan ellenséges bánásmódról, valamint az ellátás megtagadásáról számol be.⁸⁸ A szlovákiai Kassa egyik kórháza hetente egy „roma napot” tart – más napokon romákat nem vesznek fel.⁸⁹ A bulgáriai Faculteta romák lakta külterületén a roma származású betegeket a szülészeti osztályon a jelentések szerint elszigetelik a többi betegtől arra hivatkozva, hogy „veszélyt” jelenthetnek rájuk.⁹⁰ A romániai Iasi egyik kórháza 11 hónapon át a helyi egészségügyi hivatal rendelkezésére megtiltotta a roma betegek fogadását, és ez a gyakorlat csak egy állami hivatalnok közbenjárására szűnt meg 2000 augusztusában.⁹¹ Roma származású menedékkérő⁹² és finnországi egészségügyiek beszámolóí⁹³ azt sejtetik, hogy a közelmúltban Kelet-Szlovákiában a roma nőket valószínűleg kényszersterilizálásnak vetették alá.

A romák a szociális juttatások igénybevétele terén is több országban diszkriminációval találkoznak. Magyarországon a szociális segélyek nyújtása terén bekövetkező szabálytalanságokra utaló nagy számú roma panaszt regisztrált az ombudsman.⁹⁴ Egy városban a szociális segélyben részesülőket – akiknek többsége roma– „önkéntes közcélú munka” végzésére kényszerítették a szociális támogatás fejében.⁹⁵ Észak-Bulgáriában a 2000. év végén és a 2001. év elején több ezer roma tüntetett az önkormányzati hivatalok előtt a 2000. év utolsó hónapjaira járó, ám ki nem fizetett munkanélküli segélyüket és jóléti juttatásaikat követelve. Végül is részben fizették csak ki a segélyeket. 2000 júniusában a Cseh Köztársaság északkeleti részén, Lipnik nad Bécovuban, ahol a 200 roma lakos 90 százaléka munkanélküli, egy állami hivatalnok a szociális juttatás egy részét élelmiszerjegy formájában adta ki, melyeket meghatározott, jóváhagyott kereskedőknél lehetett beváltani⁹⁶

Néhány kivételtől eltekintve Lettországon és Észtországon az egészségügyi ellátás és szociális szolgáltatások igénybevétele formálisan azonos az állampolgárok és a nem állampolgárok számára.⁹⁷ Mindazonáltal Észtországon azok, akik nem tudták állampolgári státusukat rendezni (az úgynevezett „illegálisok”), nem juthatnak hozzá az állami egészségügyi

⁸⁷ A Muraszombat önkormányzati romaügyi tanácsadó tájékoztatása, 2001. február 6.

⁸⁸ Zádori Zs., Puporka L., *A magyarországi romák egészségi állapota*, Roma Sajtóközpont, Budapest, 1999; L. Nesvadbova, A. Kroupa, J. Rutsch, S. Sojka, I. Vajnarova, *Zdravotni stav romske populace v CR, Pilotni studie*, 1998, IGA MZ CR 3621/ 3.

⁸⁹ I. Zoon, *A romák hozzáférése a közszolgáltatásokhoz Szlovákiában*, Open Society Institute New York, 2001, [Kiadás folyamatban].

⁹⁰ Romani Baht Foundation, *Az 1999. évi éves jelentés*, 39. oldal.

⁹¹ Európai Roma Jogi Központ, *A büntetlenség állapota: A romák emberi jogainak megsértése Romániában*, 2001 (publikálás folyamatban), 63. oldal (Továbbiakban „ERRC 2001”).

⁹² OPRE Roma, „Romák és külföldiek tanúságtétele a szlovákiai faj- és idegengyűlöletről”, 2000. március 9, sajtóközlemény.

⁹³ I. Zoon, *A romák hozzáférése a közszolgáltatásokhoz Szlovákiában*, Open Society Institute New York, 2001, [Kiadás folyamatban].

⁹⁴ Lásd *Jelentés a Kisebbségi Biztos 1999. évi tevékenységéről*, a Kisebbségi Biztos Hivatala, Budapest, 2000.

⁹⁵ NEKI, *Fehér füzet 1998*, 40. oldal

⁹⁶ ”V Lipniku Romum predepisuji, kde maji kupovat potraviny” (”A lipniki romáknak megmondták, hol vásároljanak élelmiszert”), *Romano Hangos*, 2. évfolyam, 9. szám, 2000. június 22., 2. oldal. A gyakorlattal felhagytak, miután a szociális minisztériumból a településre látogatott egy tanácsadó.

⁹⁷ Azok a nem állampolgárok, akik Lettországon/Észtországon kívül dolgoztak, a hasonló helyzetű állampolgárokhoz képest mindkét országban alacsonyabb nyugdíjra számíthatnak. Észtországon a jogszabályok csak akkor biztosítanak bizonyos állami segítséget az idegeneknek, ha állandó tartózkodási engedéllyel rendelkeznek.

ellátáshoz, mivel az Észti Egészségügyi Biztosítási Alap szolgáltatásait (amelyik a közegészségügyi ellátást igazgatja) csak az állampolgárok és a tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek vehetik igénybe⁹⁸ Egy beszámoló szerint az orosz etnikumhoz tartozók az észtekhez képest kétszer nagyobb valószínűséggel tartózkodnak bizonyos szolgáltatások, például a fogászati kezelés és kórházi bennfekvés igénybevételel a jellemzően alacsonyabb jövedelmük miatt.⁹⁹

4. Lakáskérdés valamint egyéb javak és szolgáltatások

a. Lakáskérdés

A lakásellátás területén alkalmazott diszkriminációt kifejezetten tiltó szabályozás a tagjelölt államok nagy részében hiányzik. Az ideiglenes román törvényerejű rendelet megtiltja „telek vagy épület lakás céljára történő értékesítésének vagy bérbeadásának faji alapon való megtagadását”.¹⁰⁰ Ez a végre nem hajtott rendelkezés nem vonatkozik konkrétan a szociális lakások biztosítására.

Jóllehet a romák egy része a többségi lakosság körébe integráltan lakik, jelentős számban vannak olyanok, akik etnikai alapon elkülönített közösségekben, nyomorúságos körülmények között élnek. Az egész régióra jellemző, hogy sok roma túlszűfolt, rozoga, összetákolt alkalmi lakóhelyekre szorul, ahol engedély nélkül, bejegyzett lakcímmel nem rendelkezve tengeti életét a legegyszerűbb közszolgáltatásoktól (mint például folyóvíz, villany, csatorna, kövezett utak és közvilágítás) megfosztva.

Litvániában (a vilniusi „Kirtimai cigánytábor”¹⁰¹ és Szlovéniában (a „Kerinov Grm” telep)¹⁰² egész településnyi közösségek élnek ilyen illegális lakókörülmények között. Három szlovák roma közül egy a városok, falvak szélén vagy azokon kívül eső nomád telepek valamelyikén él¹⁰³ Sok szlovák roma lakást, amely a kormány minősítése szerint nem több mint „egyszerű, többnyire fából, agyagból és deszkából eszkábált hajlék”,¹⁰⁴ engedélyezési terv nélkül és gyakran az alapvető infrastrukturális rendszerektől távol építenek fel¹⁰⁵ A romák lakta környékeken épült

⁹⁸ Az „illegálisok” pontos száma nem ismert; a becslések szerint 30-80 ezer emberről lehet szó Észti országban. A 2000. év folyamán 157 illegális lakos fordult panasszal az Észti Emberi Jogi Információs Központhoz, többségük orosz nemzetiségű. Lettországra vonatkozólag nincsenek adatok.

⁹⁹ *Életkörülmények vizsgálata Észtiországban 1999*. Alaphelyzetről szóló Jelentés. Norbalt II, a z észti Szociális Minisztérium megrendelésére készítette az észti Statisztikai Hivatal, a Tartui Egyetem valamint a Fafői Alkalmazott Társadalomkutató Intézet (Norvégia), Tartu, 2000.

¹⁰⁰ 137/2000. sz. rendelet, (12. cikkely).

¹⁰¹ Például „a felső-kirtimai táborban [Vilnius, Litvánia] 304 roma kisebbséghez tartozó személy él 60 nem nyilvántartott házban; az alsó táborhelyen 111 személy él 20 nyilvántartásban nem szereplő házban; továbbá a Rodunes úti táborhelyen 56 fő él hét nem nyilvántartott épületben. E házak közül egyik sem rendelkezik az épület műszaki leírásával vagy más, az építéshöz szükséges dokumentummal.” A vilniusi rendőrpárancsnokság jelentése, 2000. szeptember. Az illegális hajlékok razzijához – ezek közül nyolcat szerveztek csak 2000-ben – nem tartják szükségesnek a házkutatási parancsot.

¹⁰² Kerinov Grm-ben 27 roma család, mintegy 180 fő él ivóvíz, áramellátás nélkül. Kerinov Grm-i lakosok és Krsko önkormányzati képviselői tájékoztatása 2001. február 2.

¹⁰³ 67 telep található külterületen és 175 telep található a települések határán vagy közvetlen szomszédságában. Slovak Strategy 1999, Értelmező jelentés, Lakáskörülmények, 19. oldal.

¹⁰⁴ Slovak Strategy 1999, 19. oldal.

¹⁰⁵ J. Bucek, „A roma kisebbség telkei, tulajdonjoga és életkörülményei Szlovákiában”, *Önkormányzati és közszolgálati reformkezdeményezés*, Open Society Institute, 10. oldal.

házak közel 70 százaléka „illegálisan” bújta ki a földből Bulgáriában, vagyis vagy a közigazgatási határon kívül, vagy megfelelő hivatalos engedélyek nélkül épült.¹⁰⁶ Romániában a Pata Rat romatelep a Kolozsvár melletti szemételepre épült; 2000 augusztusában az ottani fertőzött vízfogyasztását követően három roma gyermek halt meg és több felnőtt kórházi kezelésre szorult.¹⁰⁷

Számos országból érkeznek olyan politikákról jelentések, amelyek faji alapon hozott kirekesztő rendelkezéseken keresztül, vagy azáltal, hogy a központi vagy többség által lakott területekről elköltöztetik vagy kilakoltatják a jogtalanul letelepedett vagy bérleti díjat nem fizető romákat és/vagy az önkormányzati lakások bérleti díjának közvetetten diszkriminatív hatású megemelésével elősegítik vagy megvalósítják a szegregációt. 1997 nyarán hat zámolyi roma család házainak jogtalan lebontását,¹⁰⁸ fenyegetések, zaklatások és kiköltöztetések sorozata követte, ami végül is oda vezetett, hogy ezek a családok menedéket kérve elhagyták az országot. A magyarországi romák egyre súlyosbodó problémáját, nevezetesen a kilakoltatásokat, megkönnyítette a jogcím nélküli lakásfoglalások megszüntetését célzó 2000. májusi törvénymódosítás, amely lehetővé teszi, hogy a közhivatalnokok a folyamatban lévő fellebbviteli eljárás ellenére foganatosítsák a kilakoltatást.¹⁰⁹

A kényszerített elkülönítésre is bőven találunk példákat. A szlovéniai Grosuplje városában a tavalyi évben két romacsoportot költöztettek át akarataik ellenére két külön helyről egy poshadt, búzló csatorna két oldalán sorban elhelyezett szűk, minimális felszereltségű konténerekbe.¹¹⁰ Bulgáriában a plovdivi „Sheker Mahala”-t, a kazanlaki romatelepet, valamint a kustendili romatelepet –, amelyekben szinte csak romák élnek – két méter magas kerítéssel vették körül a települési önkormányzatok közpénzek ráfordításával.¹¹¹ 1997-ben pedig a szlovákiai Medzilaborce járás két városa kifejezetten megtiltotta, hogy oda romák települjenek be. A tilalmat csak azt követően oldották fel, hogy több roma az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az ENSZ CERD előtt megtámadta a döntést.¹¹² Két évvel később önkormányzati vezetők falat építettek a csehországi Usti nad Labemben azzal a céllal, hogy a roma lakosoktól elválasszák a nem romák lakta szomszédos részeket. A falat később lebontották a heves nemzetközi, ezen belül az EU-ból jövő tiltakozás miatt.¹¹³ A szlovákiai Kassa belvárosából a lakók szisztematikus áttelepítésével a város széli Lunik IX telepre egy nagy méretű roma gettó jött létre, amely a mai napig fennmaradt.¹¹⁴

¹⁰⁶ Szliven, Sztara Zagora, Sumen, Blagoevgrad, Kurdzsali és Lovecs járási és települési önkormányzatainak tájékoztatása a Bolgár Helsinki Bizottságnak 2000 októberében és novemberében.

¹⁰⁷ A Nemzeti Kisebbségek Miniszterének tájékoztatása, Bukarest, 2000. szeptember.

¹⁰⁸ Ombudsman 1998, 74-77. oldal.

¹⁰⁹ Lásd Bihary L., „Szociális biztonsági örök”, *Fundamentum*.2000/3, 59. oldal.

¹¹⁰ Cikkek a ljubljana-i *Dnevnik c. napilapban*, 1998. július – 2000. november; Információ a grosupljei lakosoktól 2001. február 7.

¹¹¹ A Bolgár Helsinki Bizottság tájékoztatása.

¹¹² ERRC, „Keresetet nyújtott be a cseh tanácsadó és az ERRC az usti fal miatt”, 1999. november 12., <http://errc.org/publications/letters/99/cz_oct_29_99.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 14.); ERRC, „A cseh hatóságok gettófalat húztak fel, bontsák le újra”, *Roma Rights* 4. szám, 1999, <http://errc.org/rr_nr4_1999/snap02.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 14.).

¹¹³ ERRC, *Az Egyesült Nemzetek CERD szervezete megállapította, hogy a szlovákiai romaellenes önkormányzati rendeletek sértik a nemzetközi jog előírásait*, 2000. szeptember 27., <http://errc.org/publications/letters/2000/slovak_sept_27_2000.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 14.).

¹¹⁴ EBESZ HCNM, *Jelentés a romák és szintik helyzetéről az EBESZ területén*, 2000. március, 103-104. oldal. A jelentés szerint a hivatalnokok jelezték, hogy „az egész koncepció azon a feltételezésen alapul, hogy a romák elmúlt

Az állami hatóságok azzal, hogy a szociális lakástámogatás valamint az önkormányzati lakások elosztása során a jogosultságra vonatkozóan korlátozó feltételeket szabtak meg, illetve engedtek a nem roma származásúak az ellen szóló tiltakozásának, hogy a többségi etnikum lakta területre romák települjenek, gyakran csak erősítették a szegregációs folyamatokat.¹¹⁵ A szlovéniai Krsko településen a hatóságok arra irányuló törekvése, hogy az illegális Kerinov Grm-i telepről a romákat egy másik helyre költöztessék, a nem roma származásúak tiltakozásán bukott meg, miután azok a miniszterelnöknek írt levélben fenyegetőztek, hogy erővel fognak ellenállni a intézkedésnek.¹¹⁶

b. Egyéb javak és szolgáltatások

A legtöbb államnak még tennie kell azért, hogy törvényben garantálja a közjavakhoz és – szolgáltatásokhoz való hozzájutást a diszkrimináció kizárásával. Ez alóli kivételként ismét a romániai ideiglenes törvényt lehet megemlíteni.¹¹⁷ A megfigyelők az egész régió területén arról számolnak be, hogy a köztisztviselők, ideértve az italbárok és éttermeket, való hozzáférés tekintetében a romákat rendszeresen éri megkülönböztetés. A közhivatalnokok több esetben közömbösnek, sőt néha inkább cinkosnak mutatkoztak az ilyen magatartás tekintetében.

A bulgáriai Mecska városában a romákat 1999-ben minden nyilvános intézményből kitiltották, és a rendelkezés még ma is fennáll. Beszámolók szerint a város polgármestere a romák kiűzésére szólított fel.¹¹⁸ 1999. október elején a lengyelországi Piotrków Trybunalski városának önkormányzati tisztségviselői elítélték azt a nyilvános felhívást, amely kifejezetten megtiltotta a „románok” – mely alatt a romákat kell érteni – belépését, de nem a szöveg rasszista hangvétele miatt, hanem mert az rossz fényben tünteti fel a várost. Az ügy kapcsán kibocsátott sajtóközlemény megjegyzi, hogy „egyszerűbb lett volna a szálloda közelében egy kis táblát elhelyezni”.¹¹⁹

2000 szeptemberében Varsóban három romát – köztük az EBESZ roma ügyekért felelős legmagasabb rangú vezetőjét – erőszakkal dobtak ki egy kávéházból, miután megtagadták kiszolgálásukat, és távozásra szólították fel őket. Az eset nyomán hivatalos vizsgálat indult amely eredménytelenül szakadt félbe.¹²⁰

században bekövetkezett szétszóródása Kassa egész területén nem volt természetes folyamat, mert nekik együtt kellene élniük.”

¹¹⁵ Hasonló eseteket jegyeztek fel Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában is.

¹¹⁶ Az információ forrása T.A., a Szlovén Köztársaság Kulturális Állami Alapja krsko-i kirendeltségének vezetője, 2001. február 2.

¹¹⁷ A 137/2000. rendelet 13. cikkelye megtiltja a faji alapon történő megkülönböztetést a „szállodákba, színházakban, mozikba, könyvtárakba, üzletekbe, éttermekbe, italbárokba, diszkotékákba vagy más – állami vagy magán tulajdonban lévő – szolgáltatókhoz való bejutás, illetve a közlekedési vállalatok (légi, hajózási, vasúti, földalatti vasút, autóbusz, trolibusz, villamos, taxi vagy más közlekedési eszközök tekintetében) részéről alkalmazott diszkriminációt.”

¹¹⁸ R.Ruszinov, Sz. Danova, „Amikor az állam szabadságra megy a városba”, *Obektiv*, 2000. január-április.

¹¹⁹ *Przypadki dyskryminacji i rasistowskiej przemocy wobec Romow w Polsce: Raport Stowarzyszenia „Nigdy Wiecej” (Romákkal szembeni megkülönböztetés és faji erőszak Lengyelországban: Jelentés a „Soha többé” Egyesületről)*, 2000. március 21., 3. oldal.

¹²⁰ ERRC, „Faji megkülönböztetés és romák elleni támadások Lengyelországban”, Roma Rights, No.1 2001. Lásd <http://errc.org/rr_nr1_2001/snap11.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 14.).

1998. október 15-én Cseh Köztársaság egyetlen roma parlamenti képviselőjét nem engedték be egy brnói klubba. A rendőrség novemberben megtagadta a nyomozást, az áldozat ügyvédjének fellebbezését pedig 1999. január 12-én elutasították.¹²¹ Jóllehet hiányzik a megkülönböztetés tiltását célzó konkrét jogszabály, magyarországi bíróságok legalább két alkalommal a polgári törvénykönyv meglehetősen tág rendelkezése alapján kártérítést ítélték meg romák faji indíttatású kirekesztése miatt közszolgálati intézményekből.¹²²

5. Igazságszolgáltatás

Jóllehet az Európai Uniónak is még alkalmaznia kell ezen a téren a saját előírásait¹²³ az igazságszolgáltatásban tapasztalható diszkriminációt egyértelműen tiltja egy sor nemzetközi és európai norma.¹²⁴ A civil szervezetek és állami szervek által készített jelentések a vizsgált nyolc ország legtöbbszörében egyaránt jegyzik a romákkal szemben a büntetőjogi rendszer keretein belül elkövetett megkülönböztetés eseteit. A jogalkalmazó hivatalnokok sem mentesek a többségi társadalmat átható faji előítéletektől.¹²⁵ Több országban olyan állítások fogalmazódtak meg, amelyek azt sugallják, hogy egy bűncselekménnyel gyanúsított romát nagyobb valószínűséggel állítanak elő, helyeznek előzetes letartóztatásba, emelnek vádat ellene és ha elítélik, súlyosabb büntetést kap, mint a többségi népességhez tartozó gyanúsított. A magyar Legfőbb Ügyészségtől származó adatok például azt jelzik, hogy négyszer olyan gyakori a nyomozati szakaszban a rendőrség által elkövetett bántalmazás roma, mint nem roma gyanúsítottak esetében.¹²⁶ A

¹²¹ ERRC, „Cseh roma képviselőt tiltot tak ki egy diszkóbó l ”*Roma Rights*, 19 98 ős z, 9. olda l. Lásd <http://errc.org/r_aut1998/snapshots_november.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 14).

¹²² 1997-ben első alkalommal állapította meg magyar bíróság, hogy egy italboltos részéről a romák kiszolgáltatásának megtagadása törvénysértő volt. A bíróság kártérítést íté lt meg és elrendel te, h ogy az italboltos v is elje az ország legnagyobb példányszámú napilapjában egy írásos bocsánatkérést megjelentetésének költségeit. Lásd NEKI, Fehér füzet 1999, <<http://www.neki.hu/ff/wb1999.doc>> (lehívás időpontja 2001. augusztus 10.). 2000. november 29-én a kisvárdai bíróság állapította meg egy dombrádi klub törvénysértő magatartását, amiért nem engedett romákat belépni a diszkóba. A bíróság 200 000 Ft (kb. € 750) bírságot állapított meg. ERRC, *Roma Rights*, 1. sz. (2001), 18. oldal.

¹²³ A Faji Egyenlőségről szóló Irányelv nem vonatkozik kifejezetten a büntetőjogi rendszerre, jóllehet egyesek úgy vélik, hogy a rendőrség és az ügyés zi eljárás, vala mi n t a bírósá gok tevékenység e a 3. cikkely szerinti „j avak és szolgáltatások” kategóriájába illeszthetők.

¹²⁴ Lásd pl., ICERD, 5(a). cikkely (ez tiltja a faji megkülönböztetést a „törvényszék és egyéb igazságszolgáltató szervek előtti egye nlő bánásmó dhoz fű ződő jog” gyakorlása terén); ICCPR, 2., 14. cikkely (ez tiltja a bármilyen alapon történő megkülönböztetést az igazságszolgáltatásban); ECHR, 6., 14. cikkely (ez tiltja a bármilyen alapon történő megkülönböztetést az igazságszolgáltatásba n); FCNM, 4(1). cikkely (ez szavato lj a „a emzeti kisebbségekhez tartozók jogát a jog előtti egyenlőségre és a jog szerinti egyenlő védelemre”).

¹²⁵ Egy 1997-98. évi vizsgálat, melybe 1530 magyar rendőrt vontak be, arra világított rá, hogy a megkérdezettek 54 százalé ka egyetértett az z al, h ogy a roma ide n titás egyik kulc se leme a bú n özés; 50 százalék értett egyet azzal az állítással, hogy a romák magas bűnözési statisztikája valamiféle genetikai determinációhoz kapcsolható; 64 százalék gondolt a úgy, h ogy a vérfertő zés jell emző tulajdo n sá ga a romá knak; 88 szá zalék vél te úgy, hogy a romák rájuk jellemző módon nem tisztelik a magántulajdont, és végül 74 százalék gondolta azt, hogy a lakosság kemény fellépést vár a rendőrségtől a romákkal szemben. Csepeli Gy., Örké n y A., Székel yi M., „Szert elen módszerek”, *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*, Budapest, 1997, COLPI, 130-173. oldal.

¹²⁶ Míg a nem roma őrizetese k 20 százalé ka, a romáknak 80 százalé ka tett i lyen jell egű pa n aszt. Lás d 2000. évi *Rendszerezés Jelentés*. Az Európai Tanács is kifejezte „aggodalma t [...] amiatt, hogy bizonyítást nyert, az igazságszolgáltatás terén súlyos problémák merülnek fel a roma/cigány közösség tagjaival valamint a nem állampolgárokkal szembeni megkülönböztetés vonatkozásában. Egyes hiteles beszámolók szerint hosszabb ideig és gyakrabban tartják előzetes letartóztatásban a romákat/cigányokat a tárgyalást megelőzően, mint a nem romákat, jóllehet a gyanúsítottak nemzetiségi származása dokumentálásának tilalma miatt nehéz felmérni a megkülönböztetés mértékét.” Európai Tanács, a Rasszizmus és Türelmetlenség elleni Európai Bizottság, „Második jelentés

Rasszizmus és Türelmetlenség elleni Európai Bizottság pedig arról ír, hogy „egyes cseh országos és helyi jogalkalmazó szervek részéről a kisebbségi csoportok, különösen pedig a roma/cigány csoport tagjaival szemben gyakorolt eltérő bánásmóddal kapcsolatban bizonyítékok látták napvilágot”.¹²⁷ Egy tanulmány szerint a Cseh Köztársaságban elítélt romák átlagosan 12 hónappal hosszabb ítéletre számíthatnak, mint a hasonló korú és hasonló jellegű bűncselekményi háttérrel rendelkező nem roma származású vádlottak.¹²⁸ E káros folyamatok minden kétséget kizáró igazolásához az igazságszolgáltatási rendszerben meglévő faji elfogultság rendszeresebb monitorozására van szükség.

B. A faji indíttatású erőszak elleni védele

A faji indíttatású erőszak valójában a fizikai sértetlenség tiszteletben tartásához fűződő jog, ideértve egyes esetekben a személyes biztonsághoz és az élethez való jogot is, megsértése.¹²⁹ E tekintetben a kormány kötelezettsége az állami szereplők, valamint a magánszemélyek által elkövetett erőszak elleni védelemre terjed ki.¹³⁰ Az FCNM arra kötelezi az állami szereplőket, hogy „megfelelő intézkedésekkel gondoskodjanak azon személyek védelméről, akik fenyegetések vagy diszkriminatív cselekedetek, gyűlölet vagy erőszak áldozatává válhatnak etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási hovatartozásuk okán.”¹³¹

A faji indíttatású bűncselekményekre vonatkozó ítéletek súlyosbítását célzó rendelkezések több országban – köztük a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában – pontatlanok, hiányosak és/vagy alkalmazásuk nem rendszeres. A bolgár büntető törvénykönyv tiltja a faji indíttatású személy elleni vagy vagyoni kárt okozó erőszakcselekményeket,

Magyarországról”, CRI(2000)5, 2000. március 21, 14. bekezdés, idézi az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás), 51. lábjegyzet. Lásd még az Egyesült Nemzetek Kínzás elleni Bizottsága, *Záró Megállapítások: Magyarország*, 1998. november, amely aggodalmát fogalmazza meg a megállapítás, hogy „az őrizeteseik és/vagy büntetésüket töltő rabok aránytalanul nagy száma roma származású”, idézi „az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás”, 13-14. oldal.

¹²⁷ Európai Tanács, a Rasszizmus és Türelmetlenség elleni Európai Bizottság, *Második jelentés a Cseh Köztársaságról*, 16. bekezdés, idézi „az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás”, 47. lábjegyzet.

¹²⁸ A cseh Türelmes és Polgári Értékek Egyesület „Első lépések” projektjének előzetes eredményei, idézi B. Bukovska, „Roma férfiak feketeköltönyben: fajgyűlölet a Cseh Köztársaság büntető igazságszolgálati rendszerében”, ERRC, *Roma Rights*, 1. szám, 2001. Lásd <http://errc.org/rr_nr1_2001/noteb4.shtml> (le hívás időpontja 2001. június 18.).

¹²⁹ Lásd pl., az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), 3. cikkely („Mindenkinek megillet az élethez, szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog”); ICCPR, 6(1). cikkely (élethez való jog), 7. cikkely (a „kínzás vagy ... kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés” tilalma), 9(1). cikkely (a „személyi biztonsághoz” fűződő jog); ECHR, 2. cikkely (élethez való jog), 3. cikkely (a „kínzás vagy ... kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés” tilalma).

¹³⁰ Lásd ICERD, 5(b). cikkely (tiltja a megkülönböztetést „a személyi biztonsághoz valamint az erőszakkal vagy testi bántalmazással – akár kormánytisztviselők, egyedül csoportok vagy intézmények parancsára történő – szembeni állami védelemhez fűződő jog” gyakorlásának terén). Az Emberi Jogok Európai Bírósága a megállapította, hogy az államoknak „bizonyos jól meghatározható esetekben pozitív kötelezettsége ... megelőző operatív intézkedéseket tenni azon egyének védelmére, akiknek életét más egyének bűncselekményei veszélyeztethetik.” *Osman versus Egyesült Királyság*, 29 EHRR 245 (1998), 115. bekezdés. Lásd még *A. versus Egyesült Királyság*, 27 EHRR 611 (1998) (elismeri, hogy az államokat pozitív kötelezettség terheli olyan intézkedések megtételére, amelyekkel biztosítható, hogy az egyes embert nem éri kínzás, embertelen vagy lealacsonyító bánásmód vagy büntetés, ideértve a magánszemélyek által elkövetett bántalmazást is); *HLR versus Franciaország*, 26 EHRR 29 (1997) (ugyanaz); *X & Y versus Hollandia*, 8 EHRR 235 (1985) (elismeri az államok pozitív kötelezettségét, hogy büntető szankciókat állapítsanak meg és érvényesítsenek a nemi erőszak ellen).

¹³¹ FCNM, 6(2). cikkely.

ugyanakkor kevésbé súlyos büntetést határoz meg az ilyen bűncselekményekre, mint azokra, amelyekből hiányzik a faji motiváció, ezáltal pedig rendellenes módon épp a faji indíttatású bűncselekmények bíróság elé vitele ellen hat¹³² A romániai büntető törvénykönyv nem ismeri el és nem rendeli súlyosabb tétellel büntetni a faji szemléletből eredő cselekményeket.

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főmegbízottja 2000 áprilisában azt javasolta, hogy „... az államok olyan törvényeket alkossanak, amelyek lehetővé teszik a faji indíttatású bűncselekmények súlyosabb büntetését.”¹³³

Jóllehet az e tárgyban készült kormányzati statisztikákból nem áll össze konkrétan a romákkal szembeni erőszakról teljesen egyértelmű vagy összefüggő kép¹³⁴ a rendelkezésre álló korlátozott adatokból arra lehet következtetni, hogy a régióban a romák a leggyakrabban célpontnak minősülő csoport¹³⁵ Az utóbbi három évben Bulgáriából, a Cseh Köztársaságból és Szlovákiából jelentettek halállal végződő, romák ellen indított erőszakos támadásokat. Fölvetődött, hogy speciális „bűnmegelőzési programok” – amelyek olykor roma telepeket, közösségeket céloznak meg – legalább olyan hatékonyan ösztönöznek romaellenes zaklatásra és hivatali körben elkövetett erőszakra, mint amennyire eredményesen csökkentik a bűnesetek számát. Litvániából és Romániából a 2000. évben, míg Bulgáriából 1992 óta ismétlődő jelleggel számoltak be egész roma közösségek ellen indított „megelőző” és/vagy „büntető” jellegű támadásokról, razziákról¹³⁶

A roma származásúak ellen elkövetett erőszakcselekmények nagy száma ellenére kevés vizsgálatról tudni, és még kevesebb esetben került sor az ilyen tettek elkövetőinek elítélésére,

¹³² A büntető törvénykönyv 162(2). cikkelye ezt írja: „Más személy ellen annak nemzetiségi, faji hovatartozása, vallása vagy politikai meggyőződése miatt erőszakot alkalmazó vagy annak tulajdonát károsító személy három évig terjedő szabadságvesztéssel és a közügyektől való eltiltással büntetendő.” Ugyanakkor a büntető törvénykönyv más rendelkezései akár 15 évig terjedő börtönnel is sújtják a súlyos testi sértést és 10 évig terjedő börtönnel a könnyű testi sértést.

¹³³ EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főmegbízottja, *Jelentés a romák és szintik helyzetéről az EBESZ területén*, 2000, 55. oldal.

¹³⁴ Például a cseh belügyminisztérium és igazságügyi minisztérium által a faji indíttatású bűncselekményekről folytatott adatgyűjtés az ilyen jellegű bűncselekményeket az általánosabb „szélsőséges” kategórián belül helyezi el, és az áldozatokat nem azonosítja nemzetiségük szerint. Belügyminisztérium, *Jelentés a közrend, a belső biztonság helyzetéről a Cseh Köztársaság területén 1998-ban* (1999).

¹³⁵ A nemzetközi monitoring szervezetek a romákkal szembeni erőszakcselekmények magas esetszámát jegyezték fel Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Romániában és Szlovákiában. Lásd „az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás”, 2000. augusztus, 19-35. oldal (esetleírások és összegző jelentések); Európai Bizottság, *2000. évi Rendszeres jelentés Magyarországról* (megemlíti hogy a rendőrség sértő bánásmódjának gyakran esnek áldozatul a „romák és a külföldiek”); Európai Bizottság, *2000. évi Rendszeres jelentés Bulgáriáról* („a romák sérelmére elkövetett erőszak magasabb arányú, mint a bolgárok ellen elkövetett erőszak”); az ENSZ Kínzás elleni Bizottsága, Záró Megállapítások: Szlovákia (2001. május 11.), 6(c). bekezdés, lásd alább; az ENSZ Kínzás elleni Bizottsága, Záró Megállapítások: Cseh Köztársaság, 2001. május 14., 8(b). bekezdés, lásd alább. A Magyarországról szóló legújabb jelentésében a Kínzás Megszüntetésért Bizottság szóval tette, hogy „több panasz utal a rendőrség részéről elkövetett fizikai bántalmazásra”, ideértve a gumibottal verést, az öklözést, rugdosást, pofázást és a rendőrök által használt sértő kifejezéseket is, továbbá megjegyezte: „Az ilyen bántalmazás veszélyének különösen ki vannak téve az idegen nemzetek képviselői, a fiatalok és a romák.” Európai Tanács, Kínzás Megszüntetésért Bizottság, *Jelentés Magyarországról* (2001. március 29.), 14. bekezdés.

¹³⁶ *Jelentés a harmadik vilniusi rendőrkapitányságról*, 2000. szeptember 18.; Romani Criss, A Társadalmi Beavatkozás és Tanulmányok Roma Központja, *Dokumentáló Jelentések, 2001 január, március*, 5-6. oldal; Bolgár Helsinki Bizottság, *Éves Jelentés az emberi jogok érvényesüléséről Bulgáriában 1992-1999 között*.

különösen, ha az elkövetők a rendőrség munkatársai voltak.¹³⁷ A romák bántalmazásra vonatkozó panaszait gyakran hagyják figyelmen kívül.

Az elmúlt néhány év során legalább két esetben cseh illetve szlovákiai bíróságok megpróbálták elkerülni a faji indíttatású bűncselekményekre vonatkozó jog alkalmazását olyan erőszakcselekményekre, amelyeket minden kétséget kizárólag romaellenes gyűlölet motivált, arra a megítélésre hivatkozva, mely szerint a romák nem alkotnak a többségi cseh vagy szlovák népességtől elkülönült „fajt”¹³⁸ Bár a nemzetközi tiltakozás hatására, a fellebbviteli eljárásban mindegyik ítéletet felülbírálták, továbbra is aggályos a faji indíttatású bűncselekményekre vonatkozó rendelkezések értelmezése. Lengyelországban a rendőrség „ismételten tagadja, hogy az ilyen eseteket [melyekről civil szervezetek számoltak be] faji alapon követték volna el, és a legtöbb ügyet bizonyítékok hiányában lezárták”.¹³⁹ Szlovákiában „az ügyészség, a bíróságok és a rendőri szervek nem hajlandók elfogadni, hogy a szélsőséges csoportok által a romák ellen indított fizikai támadások egyértelműen faji alapon szerveződtek”.¹⁴⁰ Azt követően, hogy 1998 júliusában a bulgáriai Mecska romák lakta környékét a rendőrség megrohmozta, amely során a bolgársághoz tartozók több romát erőszakkal alkalmazásával fenyegettek meg, a pleveni járási ügyész megtagadta a büntető eljárás kezdeményezését Bulgária faji indíttatású bűncselekményekre vonatkozó rendelkezései alapján, jóllehet épp erre hivatkoztak a panaszosok, azzal az indokkal, hogy a rendelkezésben hivatkozott büntetést kizárólag a „faji”, nem pedig az „etnikai” gyűlölködésre vonatkozik.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága két alkalommal ítélte el a bolgár kormányt amiatt, hogy nem vizsgálta ki kellő alaposan a romákkal szemben elkövetett rendőri visszaélésekről szóló állításokat.¹⁴¹ A romákkal kapcsolatos hivatalos részről elkövetett helytelen bánásmód és a nem megfelelő belső jogorvoslati lehetőségek okán benyújtott panaszok és egyéb kérelmek egész sorát vizsgálja jelenleg az Európai Bíróság.

¹³⁷ Például a legutóbbi Szlovákiáról szóló jelentésében az ENSZ Kínzás elleni Bizottsága „aggodalmát” fejezte ki „olyan állítólagos esetek miatt, hogy a romák lakóhelyeik és lakóhelyeik más képviselőivel szembeni támadásokban a rendőrség emberei is részt vettek, továbbá olyan állítások miatt, miszerint a rendőrség és a jogalkalmazó személyek túlságosan maradnak a nem gondoskodnak a megfelelő védelemről a faji indíttatású támadásokkal szemben, amikor 'skinhead'-ek vagy más szélsőséges csoportok ilyenekkel fenyegetőznek.” Továbbá a Bizottság aggodalmának adott hangot amiatt, hogy „a hatóságok nem folytatnak le azonnali, tárgyilagos és alapos vizsgálatot” az ilyen állításokkal kapcsolatban, illetve a felelősök ellen nem emelnek vádat és nem büntetik meg őket. Az ENSZ Kínzás elleni Bizottsága, *Záró Megállapítások: Szlovákia* (2001. május 11.), 6(c). bekezdés, 6(d). bekezdés. Legutóbbi jelentésében a Human Rights Watch megemlítette, hogy Bulgáriában a rendőrség és a magánszemély állampolgárok „büntetlenül” vehettek részt egy romákkal szembeni erőszakos akcióban; a Cseh Köztársaságról szóló lva pedig feljegyezte, hogy „a roma etnikai kisebbséggel szembeni fokozódó faji erőszakos támadások, tendenciózus képet mutat arról a közömbösségről, melyről a rendőrség és a jogi hatóságok tettek tanúbizonyságot, amikor nem vizsgálták ki ezeket az eseteket és nem emeltek vádat a gyűlöletből fakadó büntetettek miatt”; Romániáról szólva kijelenti: „a bűncselekmények áldozatai, különösen a romák, hibáztatásának és valószínűleg a helyezésének gyakorlata ... folytatódott”; továbbá Szlovákiáról a jelentés megállapítja: „a szlovákiai roma kisebbséget bővebben (fajgyűlölő fiatalok) erőszakos cselekedetei, rendőri brutalitás és ... gyanús jogalkalmazás fenyegeti”. Human Rights Watch, *World Report 2001*, <<http://www.hrw.org/wr2k1/europe/index.html>> (lehívás időpontja 2001. augusztus 13.).

¹³⁸ Lásd pl. „az ENSZ CERD-nek címzett ERRC állásfoglalás”, 19-20. oldal, 36. lábjegyzet (beszámol az 1999. évi besztercebányai járási bíróság döntéséről, valamint a cseh köztársaságbeli Hradec Kralové-i járási bíróság döntéséről).

¹³⁹ A lengyelországi Roma Kulturális Központ tájékoztatása, 2000.

¹⁴⁰ Good Romani Fairy Kesaj Foundation Kosice, „Emberi Jogok” idézi a *Fehér füzetek* 2000, 8. oldal.

¹⁴¹ Velikova versus Bulgária, 41488/98. sz. kereset, 2000. május 18.; Aszenov és társai versus Bulgária, 24760/94. sz. kereset, 1998. október 28.

Csak 2001 májusában, azt követően, hogy éveken keresztül érkeztek a beszámolók a Cseh Köztársaságban a romák sérelmére elkövetett erőszakos cselekményekről, az ENSZ Kínzás elleni Bizottsága „aggodalmának” adott hangot a „kisebbségi csoportokkal szemben a rendőrség által elkövetett megalázó bánásmódról szóló beszámolók, valamint a romák elleni erőszakos támadásokról szóló folyamatos jelentések miatt, továbbá amiatt, hogy a rendőrség és a igazságügyi hatóságok állítólag nem nyújtanak megfelelő védelmet, nem vizsgálják ki és ne viszik bíróság elé az ilyen bűntetteket, továbbá enyhe megítélésben részesítik az elkövetőket.¹⁴² Ugyanabban a hónapban Magyarországon több alkalommal nem engedték meg egy roma férfinak, aki azért ment a rendőrségre, hogy egy 2001. május 5-én történt állítólagos lövöldözéssel kapcsolatban bejelentést tegyen, hogy a bejelentést megtegye, sőt szóbeli szidalomban részesítették, és testi fenyegetéssel fenyegették meg őt¹⁴³

Az elmúlt év decemberében a lengyelországi Brzeg városának három utcájában neonáci csoportok roma családok házáinak több ablakát állítólag betörték, és a házak falára uszító jelképeket festettek. A helyi rendőrparancsnok a jelentések szerint azzal intézte el a támadást, hogy az meg sem történt, és annak a gyanújának adott hangot, hogy maguk a romák festették fel a falfirkákat annak érdekében, hogy menedékjogot kérhessenek Nyugat-Európában.¹⁴⁴ 2001 márciusában egy kassai roma asszony számolt be arról, hogy 15 bőrfejű őt és 10 éves kislányát megverte, benzinnel leöntötte őket, és megpróbálta meggyújtani őket, miközben azt kiabálták, hogy „Halj meg, cigány szuka”. Jóllehet a nő halmozott arc- és hátsérülésekkel kórházi kezelésben részesült, a körzeti rendőrfőnök kétségét fejezte ki, hogy a verés megtörtént volna. „Véleményem szerint, csak kitalálta a történetet”, nyilatkozta az újságnak. „El nem tudom képzelni, mi az oka a kitalációnak, de talán arról lehet szó, hogy a romák a terepet készítik elő az [ország] elhagyására.”¹⁴⁵

Megfelelő politikai akarattal a hatóságok képesek arra, hogy vádemelésig vigyék a romaellenes erőszakos cselekmények eseteit. Ez év márciusában az összehangolt nemzetközi elítélő nyilatkozatok hatására hét év börtönre ítélték egy szlovák bőrfejű katonát, amiért brutális módon meggyilkolt egy 49 éves, nyolcgyerekes roma anyát. Az áldozatot a házába „Megöljük a feketéket!” felkiáltással berontó orgyilkosok verték halálra baseball-ütővel¹⁴⁶ Az ilyen bírói ítéletek azonban inkább kivételnek számítanak, és csak a fokozott nemzetközi figyelem és a nagypolitikai érdekek hatására alakulnak így.

Sok jogalkalmazó hivatalnok, ügyész, bíró és más köztisztviselő egyszerűen nem tud arról, hogy törvényben megszabott kötelessége a diszkrimináció elleni védelem és/vagy a megkülönböztetés büntetése, és a kormányoknak is van még mit tenniük a tömegesen elterjedt közömbösség leküzdése érdekében. Ugyanakkor sok romára az ilyen sürgető fontosságú ügyekben bénítólag hat a megtorlástól való félelem, a saját jogaik elégtelen ismerete, a személyazonosságot igazoló dokumentumok hiánya és/vagy a jogi segítség nem megfelelő igénybevételi lehetősége. Az egész

¹⁴² Az ENSZ Kínzás elleni Bizottsága, *Záró Megállapítások: Cseh Köztársaság*, 2001. május 14, 8(b). bekezdés.

¹⁴³ ERRC, Sajtóközlemény, „ERRC levél a Magyar Rendőrfőkapitányhoz”, 2001. május 23.

¹⁴⁴ ERRC, „Romák elleni faji megkülönböztetés és támadások Lengyelországban”, *Roma Rights*, 1. szám 2001. Lásd <http://errc.org/rr_nr1_2001/snap11.shtml> (lehívás időpontja 2001. június 14.).

¹⁴⁵ M. Pisarova, eredeti cím: „Új szakadék a romák és a rendőrök között” *Slovak Spectator*, 2001. március 26 – április 1., 7. évfolyam, 12. szám.

¹⁴⁶ ERRC, „Életét vesztette a megvert roma asszony Szlovákiában” *Roma Rights*, 3. szám, 2000.

régióra jellemzően a polgári perekben az ingyenes jogi tanácsadás hiánya és a büntető perekben annak korlátozott elérhetősége vagy alacsony színvonala aránytalan mértékben sújtja a szegényeket, akik között meghatározó részt képviselnek a romák.

C. A kisebbségi jogok védelme

Konkrétan a kisebbségi jogok területére vonatkozóan nincsenek EU előírások, normák. Mindazonáltal a legtöbb európai ország által aláírt több európai szintű és nemzetközi jogi dokumentumban található a kisebbségi jogok védelméről szóló általános előírások.¹⁴⁷ Ezek nagy vonalakban eligazítást adnak az ország-specifikus politikák kidolgozásához.¹⁴⁸ A jelentések figyelmének középpontjában az önazonosság megválasztásának joga; a kisebbségi nyelvek köz- és magánszférában való használatának joga; a kisebbségi oktatáshoz fűződő jog; a média használatához kapcsolódó jog valamint a közéletben való tényleges részvételhez fűződő jog áll.

1. Önmeghatározás, hovatartozás

A kisebbségekhez tartozó személyek önmeghatározására vonatkozó alapelvet számos nemzetközi jogi dokumentum rögzítette már.¹⁴⁹ Ezek az okiratok garantálják minden egyén jogát arra, hogy megválassza valamely kisebbségi csoporthoz való tartozását (vagy oda nem tartozását), továbbá kimondják, hogy a fenti választásból nem származhat semmilyen hátrány. A legtöbb tagjelölt állam legalább formálisan elismeri az etnikai hovatartozás szabad megválasztásának jogát.

Ugyanakkor több tagjelölt állam korlátozza azon kisebbségi csoportok számát vagy jellegét, amelyeket hivatalosan is elismer vagy amelyeket pénzügyi támogatásban részesít, vagy más módon korlátozza az önmeghatározás szabadságát. Szlovénia saját jogrendjében a kisebbségi jogok élvezetét az olaszokra és a magyarokra korlátozza¹⁵⁰ – ezzel kapcsolatban a CERD

¹⁴⁷ A kisebbségek jogairól kifejezetten rendelkezik több nemzetközi norma is, többek között az ICCPR 27. cikkelye (amely elismeri a kisebbségek kultúrához, valláshoz és nyelvhasználatához fűződő jogát); a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez tartozó Személyek Jogairól szóló ENSZ Deklaráció (továbbiakban „ENSZ Deklaráció”); az Oktatási Megkülönböztetés elleni UNESCO Egyezmény 5(1)c. cikkelye (amely minősítetten elismeri „a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására”); az FCNM; az ECHR 14. cikkelye (amely tiltja *többek között* a „nemzeti vagy társadalmi származás” vagy „valamely nemzeti kisebbséghez tartozás” alapján történő megkülönböztetést); a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (továbbiakban „ECRML”); valamint az EBESZ dokumentuma a z Emberi Dimenzió Konferencia koppenhágai üléséről (Koppenhágai Dokumentum). A fontosabb ratifikálások jegyzékét az A függelék tartalmazza.

¹⁴⁸ Például az FCNM-et aláíró államokkal szemben követelmény, hogy az Egyezmény rendelkezéseit „a nemzeti jogrendbe és a megfelelő kormánypolitikákban való átültetésével” végrehajtsák, úgy anakkor „b izonyos mértékű belátásra” lehetőséget kapnak, lehetővé téve, hogy „figyelembe vegyék a különleges körülményeket”. *Értelmező Jelentés* 11, 13. bekezdés <http://www.riga.lv/minelres/coe/FC_exr.htm> (lehívás időpontja 2001. május 2.).

¹⁴⁹ Lásd pl. FCNM, 3 (1). cikkely; Koppenhágai Dokumentum, 32. bekezdés; ENSZ Deklaráció, 3(2). Cikkely. Lásd még *A nemzeti kisebbségek eredményes közéleti szereplésére vonatkozó Lund-féle ajánlások* (továbbiakban, „a Lund-féle ajánlások”), The Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999. június, 19. oldal. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, „A kisebbségek jogai (27. cikkely), 08/04/94, CCPR 23. Általános észrevétel (Általános észrevételek)” (Tizenötödik ülés, 1994) 5.2. bekezdés: „Valamely etnikai, vallási vagy nyelvi alapú kisebbség léte vagy nem léte egy adott Államban nem az érin tett Állam döntésétől függ, hanem az objektív kritériumok alapján kell megállapítani.” Lásd még ENSZ CERD, 1990. évi VIII. sz. ajánlás (a kisebbségek önmeghatározási jogáról); 1999. évi XXIV. sz. ajánlás (a kisebbségek államok részéről történő elismerésének egységes szempontjairól).

¹⁵⁰ Az FCNM 25. cikkely 1. bekezdése alapján Szlovénia által benyújtott jelentés, I. rész, 12. bekezdés, 2000. november. Az 1991. évi Alkotmány (65. cikkely) rendelkezik arról, hogy a romák jogait külön törvényben kell szabályozni, de ilyen törvény a mai napig nem született.

aggályát fejezte ki.¹⁵¹ Jóllehet Bulgária ratifikálta az FCNM-et, a bolgár alkotmány csak „nem bolgár anyanyelvű állampolgárokat” ismer el, de etnikai vagy faji kisebbségi csoportokat, mint olyant, nem említ, ami megakadályozza egy sor jog, például a politikai részvételhez fűződő jog gyakorlását a romák és más kisebbségek részéről.

Lettország továbbra is fenntartja az etnikai származás útlevélbe történő bejegyzésének szovjet korszakból megmaradt gyakorlatát, amely kiváltotta az ENSZ CERD legutóbbi jelentésének kritikáját.¹⁵² Az etnikai hovatartozásának megváltoztatásához további követelmény, hogy az egyén köteles két generációra visszamenőleg igazolni a kívánt etnikumból való származását¹⁵³

Jóllehet az FCNM „az állam területén élő valamennyi személyre” vonatkozik¹⁵⁴ mind Észtország, mind pedig Szlovénia – amelyekben a kisebbségi népesség nagy része nem rendelkezik állampolgársággal – olyan deklarációt fogadott el, amely a jog alkalmazását csak az állampolgárokra korlátozza. Ez a kikötés Észtországban az ország lakosságának 22 százalékát rekeszti ki ténylegesen – más szóval az orosz ajkú kisebbség több, mint felét – az Egyezményben rögzített védelemből.¹⁵⁵ Ez európai uniós tagállamok gyakorlata e tekintetben nem nyújt egyértelmű iránymutatást¹⁵⁶

2. Nyelvhasználat

Bár az EU nem fektette le saját szabályait e tekintetben, a nemzetközi előírások megkövetelik az államoktól, hogy intézkedéseikkel segítsék elő a kisebbségi nyelvek használatát a közhivatalnokok és a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének kapcsolatában. Ezek a normák

¹⁵¹ A Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért Bizottság (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) záró megállapításai: Szlovénia. 2000. augusztus 10. A/55/18, 237-251. oldal: „A Bizottság aggályosnak találja, hogy a kisebbségi csoportok, mint például a horvátok, szerbek, bosnyákok és romák nem élvezik az aláíró állam részéről biztosított ugyanolyan szintű védelmet, mint amelyet az olasz és a magyar kisebbségek élveznek. Szlovénia számára ajánlott, hogy az Egyezmény 2. cikkelyének értelmében gondoskodjék arról, hogy a más kisebbségekhez tartozó személyeket és csoportokat ne érje megkülönböztetés.” A jelentések szerint a gyakorlat az új útlevelek 2001. évi kibocsátását követően már nem tartható fenn.

¹⁵² „Aggodalommal állapítjuk meg, hogy az aláíró Állam megköveteli, hogy az egyes személyek etnikai származását feltüntessék útlevelében, mivel ez lehetővé teszi egyes kisebbségek tagjainak származásának alapján történő megkülönböztetését.” A Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért Bizottság záró megállapításai: Lettország, 19/08/99, A/54/18, 399. bekezdés.

¹⁵³ A keresztnév és vezetéknév valamint az etnikai hovatartozás megváltoztatásáról szóló törvény, 11(1). cikkely, <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_EthnChange_excerpts_English.htm> (lehívás időpontja 2001. május 2.).

¹⁵⁴ FCNM, 6(1). Cikkely.

¹⁵⁵ Az EBESZ HCNM konkrét figyelmeztetése ellenére, hogy a „kisebbség” meghatározását ne a „nem észti etnikumú észt állampolgárokra” korlátozza az FCNM ratifikálásakor, Észtország mégis olyan deklarációt fogadott el, amelynek hatálya azokra az „állampolgárokra” korlátozódik, „akik az az érdeket vezetik, hogy együtt megőrizzék kulturális hagyományaik, vallásukat és nyelvüket”. Lásd REF.HC/1/97 – Levél az Észt Köztársaság Külügyminiszteréhez, S. Kallas, 1996. október 28.,

<<http://www.osce.org/hcnm/recommendations/estonia/1996/41hc17.html>> (lehívás időpontja 2001. június 15.).

¹⁵⁶ Ausztria és Németország is a hivatalos kisebbségi státust kizárólag az állampolgárokra tartja fenn. Lásd Ausztria és Németország Deklarációit az FCNM-hez, Európa Tanács Egyezmény Hivatala. Lásd <<http://conventions.coe.int>> (lehívás időpontja 2001. május 2.). Számos tagállam, köztük Franciaország és Görögország, nem ismeri el a kisebbségek létét, és nem ratifikálta az FCNM-et. Az egyik Bizottsági Delegált képviselő szerint, mivel az EU tagállamok között „nincs közös nevező” a kisebbségek meghatározása tekintetében, „nem volna következetes dolog” ennek ellenkezőjét megkövetelni a jelölt országoktól. OSI Kerekasztal, 2000. március.

kiemelik, hogy bármely nemzeti kisebbséghez tartozó egyénnek jogában áll „saját kisebbségi nyelvét szabadon, külső befolyástól mentesen, a köz- és a magán-szférában, szóban vagy írásban használni”.¹⁵⁷ Bizonyos körülmények között az FCNM megköveteli az államoktól, hogy „tegyék lehetővé a kisebbségi nyelvek használatát az államigazgatási hatóságokkal való kommunikáció során”.¹⁵⁸ Ezen felül az FCNM rögzíti a kisebbségi nyelveknek „táblákon, feliratokon és egyéb személyes jellegű, ám nyilvánosan is látható tájékoztatókon történő használatának jogát”¹⁵⁹ – ami úgy értelmezendő, hogy az államoknak a gazdasági magánvállalkozások irányítása tekintetében sincs joga korlátozni a nyelvhasználat megválasztását.¹⁶⁰ A nemzetközi jog emellett megköveteli, hogy ahol szükséges, az államok térítésmentesen biztosítsanak tolmácsot a büntető eljárások lefolytatásához.¹⁶¹

Kommunikáció a hatóságokkal

A közelmúltban Románia és Szlovákia hozott olyan törvényeket, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi nyelvek használatát a hivatalos kommunikációban olyan körzetekben, ahol a kisebbségi lakosság az összlakosságnak legalább 20 százalékát teszi ki.¹⁶² Ugyanakkor mindkét országban aggályok merültek fel a törvények alkalmazása tekintetében – ennek oka a roma nyelvet beszélő hivatalnokok kis száma, a hiányos nyilvános tájékoztató¹⁶³ továbbá Romániában az, hogy sok körzetben alacsony a roma lakosság aránya, jóllehet országos szinten jelentősebb a számuk.¹⁶⁴ A nemrégiben bevezetett cseh törvény hasonló nyelvhasználati jogokat biztosít a kisebbségek számára ott, ahol arányuk eléri a lakosság számának tíz százalékát.¹⁶⁵ A tágabb értelmezésű magyarországi megfogalmazás („A Magyar Köztársaságban anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja”)¹⁶⁶ formálisan megengedi a kisebbségi nyelvek használatát a nyilvános kommunikáció széles területein „a kisebbségi önkormányzatok igényének

¹⁵⁷ FCNM, 10(1). cikkely; ICCPR 19(2). cikkely; 27. cikkely; és ECHR 10(1). cikkely

¹⁵⁸ FCNM, 10(2). cikkely. Ez a követelmény olyan területekre vonatkozik, „[ahol] hagyományosan vagy jelentős számban nemzeti kisebbséghez tartozó személyek laknak, amennyiben az érintett személyek kérik, és kérésük valódi igényt takar...”; ECRML, 10. cikkely; Foundation on Inter-Ethnic Relations, *Az oslói ajánlások*, 1998. február, 27-29. oldal.

¹⁵⁹ FCNM, 11(2). cikkely.

¹⁶⁰ *Az oslói ajánlások*, 26. oldal.

¹⁶¹ FCNM 10(3). cikkely; ECHR, 6(3)(a). cikkely (bűncselekmények gyanúsítottjainak joga „haladéktalan és részletes tájékoztatást kapni az ellene felhozott vádakról olyan nyelven, amelyet ért”); 6(3)(e). cikkely (az „ingyenes tolmácsolási segítséghez való jog, amennyiben nem érti a bíróságon használt nyelvet, vagy nem beszél azt”); 5(2). cikkely; ICCPR, 14(3)(a). cikkely, 14(3)(f). cikkely; ECRML 9. cikkely; *Az oslói ajánlások* (7; 18; 19).

¹⁶² A nemzeti kisebbségek nyelvhasználatáról szóló 184/1999 Coll sz. szlovák törvény, elfogadva 1999. július 10-én; Román közigazgatási törvény, 2001. április.

¹⁶³ Az Európai Bizottság írja: „Úgy tűnik, sok helyen a nemzeti kisebbségek, információhiányból eredően, nem élnek a törvényben rögzített jogaikkal. Például a jelek szerint egyetlen roma település sem használta ki azt a lehetőséget, hogy használhatja a roma nyelvet.” *2000. évi Rendszeres Jelentés Szlovákiáról*, 20. oldal. A szlovák kormány 656 olyan települést regisztrált, ahol a kisebbségek létszáma a többségi lakosság legalább 20 százalékát teszi ki, ezek között pedig 57 olyan települést tart nyilván, ahol a roma kisebbség teljesíti ezt a követelményt. A 221/1999. sz. kormányrendelet, „A Szlovák Köztársaság Kormányának rendelete azon települések jegyzékének kibocsátásáról, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó szlovák állampolgárok létszamaránya meghaladja a többségi lakosság 20 százalékát.”

¹⁶⁴ A Romániai Ombudsmani Hivatal tájékoztatása, Bukarest, 2001. május 1.

¹⁶⁵ Cseh törvény az etnikai kisebbségekről. Jóváhagyta a Képviselői Kamara 2001. május 23-án. Lásd RFE/RL Newsline, 5. évf., 100. szám, II. rész, 2001. május 25.

¹⁶⁶ Magyar kisebbségi törvény, 51(1). cikkely. Továbbá „a kisebbségek nyelvhasználatának feltételeit – a külön jogszabályban meghatározott esetekben – szavatolnia kell az államnak”. (2) „Polgári vagy büntetőeljárások során valamint a közigazgatási eljárásokban az anyanyelv használatát a vonatkozó eljárásjogi rendeletek biztosítják.”

megfelelően”.¹⁶⁷

Ilyen jellegű szabályozásra nem találunk példát Bulgáriában, míg Szlovéniában az állami hatóságokkal való kommunikációban a kisebbségi nyelvek használatának jogát csak a magyar és az olasz kisebbségekre vonatkoztatják. Lengyelországban a hatóságokkal való kommunikációt lengyel nyelven kell lefolytatni, „hacsak a részletes szabályok másként nem rendelik.”¹⁶⁸ Mind ez ideig ilyen szabályozás nem született.¹⁶⁹

A kisebbségek nyelvhasználathoz fűződő jogainak védelme különösen problematiku Észtországban és Lettországban, ahol a kisebbségi nyelveket hivatalosan „idegen” nyelvnek minősítik, annak ellenére, hogy a lakosság több mint 30 százaléka beszéli.¹⁷⁰ Mindkét országban jogszabályok követelik meg, hogy az állami hatóságokkal minden kommunikációnak a többségi nyelven kell folynia. Lettországban ugyan a lakosság 43 százaléka nem anyanyelveként beszéli a lett nyelvet,¹⁷¹ ennek ellenére az állami hatóságok számára kifejezetten tilos, hogy az államnyelven kívül bármilyen más nyelven megfogalmazott írásos beadványt elfogadjanak, kivéve a sürgősségi eseteket.¹⁷² E rendelkezés hatására nagy számban utasítanak el a különböző állami intézmények az orosz ajkú raboktól és olyan személyektől származó fellebbezéseket és kérelmeket, akik ellen nyomozás folyik.¹⁷³ Észtországban a helyi önkormányzatok az észten kívül más nyelvet is elfogadhatnak, mint „hivatalos munkanyelvet”, ha a kisebbségek aránya az állandó lakhellyel rendelkező lakosoknak több mint 50 százalékat teszi ki, és ehhez az önkormányzat hivatalos kérelmére az ország kormánya megadta a jóváhagyást.¹⁷⁴ A mai napig egyetlen ilyen kérelmet sem hagyott jóvá a kormány, és legalább két kérvényt utasítottak már el.¹⁷⁵ A narvai képviselőtestület 2001. júliusi kérelmére válaszolva a népeségügyi miniszter a beszámoló szerint kijelentette, hogy a települési önkormányzatnak előbb teljesítenie kell azt a nyelvtörvényben meghatározott követelményt, hogy a tisztviselőknek a megkívánt szinten folyékonyan kell észtil beszélniük ahhoz, hogy az előterjesztést a kormány jóváhagyja.¹⁷⁶ A gyakorlatban azonban az orosz nyelvet széles körben használják az állami hatóságokkal való kommunikációban.¹⁷⁷

¹⁶⁷ Magyar kisebbségi törvény, 53. cikkely.

¹⁶⁸ Az 1999. október 7-i törvény a lengyel nyelvről, 5. cikkely.

¹⁶⁹ A beszámoló szerint a kisebbségi törvénytervezet már 1993 óta létezik.

¹⁷⁰ Lett törvény az államnyelvről, 5. cikkely; észtil törvény a nyelvről 2(2). cikkely.

¹⁷¹ Európai Bizottság, *Állapotjelentés 2000*, 22. oldal.

¹⁷² Az államnyelvről szóló lett törvény 10. és 10(2) cikkelye kifejezetten tiltja olyan kérvények és panaszok elfogadását és mérlegelését, amelyeket a benyújtó nem az államnyelven írt vagy amelyhez nem mellékelte annak államnyelvre történt hiteles fordítását. A törvény teljes szövegét lásd <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_Language_English.htm> (lehívás időpontja 2001. május 2.).

¹⁷³ *Rigas Balss (Riga hangja)*, orosz nyelvű kiadás), 2001. március 19.

¹⁷⁴ Észt nyelvtörvény, 10, 11. cikkelyek.

¹⁷⁵ Sillamae (95 százalékból orosz ajkúak lakta) város önkormányzatának az orosz mint hivatalos belső munkanyelv engedélyezésére vonatkozó kérvényét kétszer is elutasították. Az észtilországi nyelvi vizsgálatot vezető főigazgató (I.T.) állásfoglalása. V. Polescsuk, *Csatlakozás az Európai Unióhoz, valamint Észtország és Lettország integrálása*, Tonder, Dánia, 2000. december 7-10., Flensburg, ECMI 2001. február, 17. oldal.

¹⁷⁶ RFE/RL Newslines, „Észtil városi képviselők egyenlő státust kérnek az orosz nyelvnek”, 5. évfolyam, 151. szám, II. rész, 2001. augusztus 10.

¹⁷⁷ A kormány szerint „a gyakorlatban számos helyi önkormányzat, ahol a lakosok többsége bevándorló és nem bírja az észtil nyelvet, kihasználja ezt a rendelkezést és belső munkanyelvként a hivatalos nyelv mellett az orosz nyelvet

Nyelv és írásmód használata feliratokon/dokumentációkban
Észtországban az észten kívül más nyelv használatát a feliratokon jogszabály tiltja.¹⁷⁸

Lettországban az EBESZ nemzeti kisebbségekért felelős főbiztosa és az Európai Bizottság közbenjárására úgy tűnik sikerült elérni a gazdaságban és a civil intézményekben való nyelvhasználatot szabályzó előzetes nyelvtörvény-tervezet néhány kifogásolható részének az enyhítését.¹⁷⁹ Emellett, a 2000 novemberében hatályba lépett módosítások nyomán az államnyelvi törvény most már megengedi, hogy kisebbségi nyelveken íródott feliratokat is kihelyezzenek. Mindazonáltal az államnyelv hivatalos védelme a kisebbségi nyelvek, különösen pedig az orosz nyelv korlátozásához vezetett. Az oroszokat és a cirill és nem latin írásmódot használó más kisebbséghez tartozó személyeket megfosztják a lehetőségtől, hogy hivatalos dokumentumokban a nevüket anyanyelvük ábécéjét használva írassák le. Emellett a 2001. évben hatályba lépett szabályozás megköveteli, hogy a magánvállalkozások és civil szervezetek is a lett nyelven és a latin ábécét használva alkossák meg és használják nevüket.¹⁸⁰ Mint az EBESZ nemzeti kisebbségekért felelős főbiztosa 2000 augusztusában a fenti rendelkezések kapcsán rámutatott, „bizonyos tételeket mindenképpen felül kell vizsgálni, amikor Lettország várhatóan ratifikálni fogja a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt.”¹⁸¹

Nyelvhasználat a büntető eljárások során

Litvániából és Szlovéniából származó jelentések – e két országban a belföldi szabályozás összhangban van a nemzetközi követelményekkel,¹⁸² – arra mutatnak rá, hogy a jogalkalmazó hatóságok rutinszerűen a hivatalos nyelven szólítják meg a roma gyanúsítottakat, és előzőleg ne győződnek meg róla kellő alapossággal, hogy a gyanúsított képes-e megérteni a hallottakat. bírósági eljárások során a romák segítségére minden olyan országban, ahol romák élnek, kevés roma nyelven tudó tolmács áll rendelkezésre.

3. Oktatás

A nyelvhasználati jogok egy fontos alfejezete a nyelvvoktatásban történő használatával és ezzel együtt a fontosabb tantárgyak kisebbségekhez tartozóknak történő megfelelő szintű oktatásával foglalkozik. Bár maga az Európai Unió nem fogalmazott meg előírásokat az iskolai nyelvhasználatra vonatkozóan, és a tagállamok joggyakorlata sem konzisztens, az anyanyelven

használja. Ez a helyzet jellemzi például Narva, Kohtla-Järve és Sillamae önkormányzatát.” *Észtország beszámolója az FCNM 25. cikkely 1. bekezdése alapján*, 14 (2). cikkely.

¹⁷⁸ Észt nyelvtörvény, 23 (1). cikkely.

¹⁷⁹ A 2000. évi lett államnyelvi törvény kapcsán az EBESZ külön kritikával illette azt a szövegrészt, mely alapján az állam szabályozná a nyelvhasználatot „minden vállalkozásnál (gazdasági társaságnál), intézménynél, civil szervezetnél és intézménynél (ideértve a kulturális és vallási magánszervezeteket)”. EBESZ HCNM Hivatala, Vélemény a lett államnyelvi törvény és a nemzetközi szabályozás egyezőségéről, 1997. szeptember 22. Míg a törvénytervezet 1999. őszén vitatták meg, a Bizottság az EU-nak a járványos mozgásával kapcsolatos alapelveivel kapcsolatos néhány összeférhetlenségre hívta fel a figyelmet. A törvénytervezet néhány kifogásolható rendelkezését utólag módosították vagy törölték.

¹⁸⁰ 295. sz. kormányrendelet, elfogadva 2000. augusztus 22-én.

¹⁸¹ A 2000. augusztus 31-i sajtóközlemény, <http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=985> (lehívás időpontja 2001. június 17.).

¹⁸² Szlovén Alkotmány, 19. cikkely; A Litván Köztársaság büntető törvénykönyve, 15. cikkely.

történi oktatáshoz való jogot több jogi dokumentum is rögzíti ¹⁸³

Emellett különféle módokon több nemzetközi előírás is felszólítja az államokat, hogy „segítsék elő saját kisebbségeik kultúrájának, történelmének, nyelvének és vallásának ismeretét” ¹⁸⁴ és ebbe beletartozik a kisebbséghez tartozás tudatának erősítését célzó feltételek megteremtése is ¹⁸⁵

Az FCNM rögzíti, hogy a kisebbségeknek jogában áll oktatási intézményeket alapítani és igazgatni, ¹⁸⁶ és míg az államokat nem terheli finanszírozási kötelezettség, a koppenhágai dokumentum egy külön rendelkezése kifejezetten arról szól, hogy az ilyen intézmények „a nemzeti törvényekkel összhangban kérhetnek állami támogatást[.]” ¹⁸⁷

A Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Litvániában, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában jogszabály teszi lehetővé kisebbségi nyelvi osztályok és iskolák alapítását. szlovén törvény e jogokat kiterjeszti a magyarokra és az olaszokra, de a romákra nem. A gyakorlatban kevés roma nyelvi osztály működik a roma gyerekek oktatása számára a fenti országok bármelyikében is, kivételt Románia jelent. Bulgáriában kisebbségi osztályok (de nem az iskolák) alapítását engedélyezik. Ebben az országban egy 1990-91-ben indított, a roma gyermekek számára a roma nyelv oktatását célul kitűző kormányprogram a tanárképzés elégtelensége, az oktatási anyagok és az általános oktatási rendszerbe történő integrációra vonatkozó terv hiánya miatt megbukott. 1999-re a roma nyelvet tanuló roma gyermekek száma Bulgáriában nullára csökkent. ¹⁸⁸

A magyarországi roma kisebbség több, magán- és állami forrásból vegyesen finanszírozott iskolával rendelkezik. ¹⁸⁹ A cseh kormány is támogatással segít néhány oktatási magánkezdeményezést, ¹⁹⁰ ugyanakkor további támogatással ösztönzi a roma segédtanár általános iskolákba történő elhelyezését szerte az országban, hogy megkönnyítsék a roma diákok tanulását. Ami az egyetemi oktatást illeti, Bulgária elismeri a kisebbségi nyelvekből, köztük a roma nyelvből szerzett diplomát. Romániában az egyetemek kisebbségi nyelvi karokat, szakokat és tancsoportokat alapíthatnak, a kisebbségeknek pedig jogában áll magánegyetemeteket alapítani. ¹⁹¹

Észtországban és Lettországon az állam jelenleg az orosz nyelven oktató iskolákat finanszírozza, jóllehet az oktatási politika mindkét országban a kétnyelvű iskolára való átállást

¹⁸³ Lásd FCNM, 14(2). cikkely. („Azokon a területeken, ahol nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hagyományosan vagy nagy számban élnek, amennyiben erre megfelelő igény mutatkozik, a Felek amennyire lehetséges megpróbálják biztosítani a saját oktatási rendszerük keretein belül, hogy az érintett kisebbségekhez tartozó személyek számára megfelelő esély legyen a saját kisebbségi nyelvükön történő oktatásra, illetve a kisebbségi nyelven történő tanításra.”). Lásd még ENSZ Deklaráció, 4. cikkely; UNESCO Egyezmény, 5. cikkely; és a Koppenhágai Dokumentum, 34. bekezdés.

¹⁸⁴ FCNM, 12(1). cikkely. Lásd Koppenhágai Dokumentum, 33; bekezdés. ENSZ Deklaráció, 4. cikkely; FCNM, 12. cikkely.

¹⁸⁵ Koppenhágai Dokumentum, 33. bekezdés.

¹⁸⁶ FCNM, 13. cikkely.

¹⁸⁷ Koppenhágai Dokumentum, 32(2). bekezdés.

¹⁸⁸ A Bolgár Helsinki Bizottság tájékoztatása.

¹⁸⁹ A budapesti Kalyi Jag Roma Kisebbségi Iskola, a Józsefvárosi Iskola, a Gandhi Gimnázium Pécssett, valamint a Szolnoki Roma Alapítványi Iskola elsősorban roma tanulók oktatására szerveződtek.

¹⁹⁰ Az ostravai Premysla Pittra Általános Iskola valamint a kolini Roma Szociális Középiskola, hogy csak két példát említsünk.

¹⁹¹ 84/1995. sz. törvény, 122-123. cikkelyek.

részesíti előnyben. Lettorszáiban 2003-ra fokozatosan be kell zárni az orosz nyelven oktat középiskolákat¹⁹² – a kisebbségi vezetők némelyike hevesen ellenzi az intézkedést. Egyes orosz ajkú kisebbségek arra panaszkodnak, hogy sem a lett, sem pedig az észt kormány nem nyújt elegendő pénzügyi támogatást a kisebbségi nyelvi tanárképzéshez. Szavazati jog híján az orosz ajkú, állampolgársággal nem rendelkező lakosoknak kevés beleszólásuk van az iskolák (ideértve a kisebbségi iskolákat is) nyitására vagy bezárására illetve a kisebbségi iskolák finanszírozására szóló helyi szintű döntésekbe. Az ENSZ CERD nemrég fejezte ki azon „aggalmát”, hogy mind Észtországban, mind Lettorszáiban a kisebbségi nyelveken folyó oktatás további korlátozása várható a közeljövőben.¹⁹³

4. Média

A kisebbségi nyelveken készült kiadványok, televíziós és rádióműsorok elkészítésének é terjesztésének joga valamint a közcélú/állami médiához való hozzáférés joga a kisebbségi jogok védelmének alapvető elemeit képezik. Az Európai Unió a média kisebbségek általi használata vagy az ahhoz való hozzájutás tekintetében nem dolgozott ki egységes szabályokat, és a tagállamok sem alakítottak ki erre vonatkozólag saját törvényalkotási gyakorlatukban egyértelműen konzisztens sémát. A nemzetközi normák arra kötelezik az államokat, hogy ne akadályozzák a magánkézben lévő kisebbségi jellegű média fejlődését¹⁹⁴ továbbá hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek nem pusztán megengedik, de elő is segítik a kisebbsége hozzáférését az állami médiához.¹⁹⁵

A csatlakozásra váró országokban általában igen gyenge jogi garanciákat látunk a kisebbségek médiához való hozzáféréseinek biztosítására, jóllehet Magyarország az állami média számára köteletségként írja elő, hogy hetente félórás programot biztosítson – és emellett egy helyet biztosítson az országos televíziós és rádiós kuratóriumokban – az egyes elismert kisebbségek képviselőinek.¹⁹⁶ A lengyel törvény csak azt követeli meg az állami médiától, hogy „vegye figyelembe a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok igényeit[.]”¹⁹⁷ A cseh televízióról és rádióról szóló törvények az elektronikus médiára azt a kötelezettséget róják, hogy vegye ki részét a cseh nemzeti öntudat alakításából csakúgy, mint az etnikai és nemzeti kisebbségek önazonosságának erősítéséből¹⁹⁸ Szlovéniában más kisebbségek mellett a romákat is kirekesztik a médiához való hozzáférés általános jogából (ideértve a kisebbségi műsorok csatornáját és a hivatalos média testületekben a képviselői hely biztosítását), melyet a törvény megad a magyar és

¹⁹² A lett oktatási törvény átmeneti szabályozása, 9(3). cikkely, elfogadva 1998. október 29-én. Észtországban minden középiskolával szemben követelmény, hogy 2007/2008-ra a tantárgyak legalább 60 százalékát észt nyelven oktassák. Az általános iskolákról és gimnáziumokról szóló törvény módosítása, RT I 2000,33,195.

¹⁹³ A *Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért Bizottság záró megállapításai: Lettország*, 12/04/2001 CERD/C/304/Add.79, 18. bekezdés; A *Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért Bizottság záró megállapításai: Észtország*, 19/04/2000. CERD/C/304/Add.98, 12. bekezdés.

¹⁹⁴ ICCPR, 19 (2). cikkely; FCNM, 9 (1) és (3). cikkely

¹⁹⁵ Lásd FCNM, 9 (4). cikkely: „a felek kötelesek megfelelő intézkedéseket hozni annak érdekében, hogy megkönnyítsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hozzáférését a médiához”; *Oslói ajánlások*, 22-23. oldal: „a nagyszámú tagból álló nemzeti kisebbség számára biztosítani kell, hogy az állami rádió és/vagy televízió műsorából méltányos műsoridő-részt kapjon, amely arányban áll az adott kisebbség méretével”.

¹⁹⁶ A Magyar Köztársaság 1996. évi I. törvénye a Rádiózásról és Televíziózásról.

¹⁹⁷ Az 1992 december 29-i lengyel műsorsugárzási törvény, 21.2. cikkely, 9. és 6. alpontja (nem hivatalos fordítás).

¹⁹⁸ Lásd a 484/1991 Coll. sz. többször módosított törvényt a cseh rádiózásról, és a 483/1991 Coll. sz. többször módosított törvényt a cseh televíziózásról.

az olasz kisebbségnek. Lettorszáiban a törvény a kisebbségi nyelveken sugárzott műsorok idejét 25 százalékra korlátozza a magántulajdonú televíziós és rádiócsatornákon;¹⁹⁹ Észtországban az állami és a magáncsatornákon egyaránt tíz százalékra korlátozzák az olyan nem állami nyelven készült televíziós műsorok sugárzási idejét, amelyek észt nyelvre történő fordítása ne biztosított.²⁰⁰

Az utóbbi években a romák médiában való jelenléte terén tapasztalt relatív növekedés igen biztató. Egyes országokban, például Szlovákiában és Szlovéniában az állami támogatás roma (esetenként roma nyelvű) újságok részleges vagy akár teljes finanszírozására is kiterjed, illetve, mint a Cseh Köztársaságban, az állami rádiónál roma szerkesztőségi csapat létrehozását is lehetővé teszi. 1999 óta öt új roma újság indult útjára Szlovákiában, míg Lengyelországban három ilyen lap működik. Magyarország első független roma rádióállomása 2001 februárjában kezdte meg a sugárzást „Rádió C” néven.

A fentiek ellenére a kisebbségi kiadványok olvasottsága korlátozott, és a többségi médianak sokkal nagyobb befolyása van a lakosság szemléletére és véleményére. A több országban a kisebbségekről a többségi médiában kialakított képet vizsgáló kiterjedt felmérések a roma kisebbséggel kapcsolatosan aggasztóan konzisztens negatív sztereotíp-alkotási tendenciát igazoltak. Litvániában és Szlovéniában, ami kevés híradás a romákról szól, az általában a bűncselekmények és konfliktusok kapcsán jelenik meg²⁰¹ Magyarországon árnyaltabb a kép: a roma ügyek kezelése ugrásszerűen nagyobb fontosságot nyert a nyolcvanas évek óta; viszont az uralkodó témák ma is a bűnesetek, az etnikumok közti konfliktusok, a kormánysegély és a szegénység.²⁰²

Történtek próbálkozások a sztereotípiákon alapuló sajtóbeli megjelenítés megváltoztatására, nem csupán azzal, hogy egyes újságok viselkedési kódexet fogadtak el²⁰³, hanem a kormánypolitika módosítása útján is. Bulgáriában, Magyarországon és Szlovákiában a kormányok formálisan felszámolták a korábban jellemző gyakorlatot, hogy a rendőrség rutinszerűen tájékoztatta az újságírókat a büntettek elkövetésével gyanúsított személy etnikai hovatartozásáról. Mindazonáltal, amellett, hogy az etnikai alapon készült statisztikák széles körben nem hozzáférhetők, a roma bűnözés szintjét továbbra is nyilvános spekulációra használják fel a rendőrség és az állam tisztviselői. 1999 decemberében a szlovákiai Poprád járási hivatalának szóvivője a televízióknak nyilatkozva bejelentette, hogy Poprád járásban az összes bűntény 9 százalékát romák követik el, és ezen állításakor rendőrségi forrásokból származó információkra

¹⁹⁹ A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény, 19. cikkely, 5 bekezdése, melyet 1998-ban módosítottak, hogy a nem lett nyelvű teljes műsoridőt 30-ról 25 százalékra csökkentsék.

²⁰⁰ Észt nyelvtörvény, 1995, 25(4). cikkely.

²⁰¹ Lásd K. Erjavec, S. B. Hrvatin, B. Kelbl, *Gondolataink a romákról*, Open Society Institute/MediaWatch, Ljubljana, 2000.

²⁰² Bernáth G., V. Messing: „Vágóképként, csak némában” – „Romák a magyarországi médiában”, Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala, Budapest, 1998.

²⁰³ A lengyel *Rzeczpospolita* például egy Szakmai Viselkedési Kódexet közzétett újságírói körében, amely tartalmazza a következő útmutatást is: „az újságírók csak akkor számolhatnak be valaki koráról, faji hovatartozásáról, bőrszínéről, fogyatékoságáról, szexuál is beállítottságáról, ha az a lényegyet érinti”. Lásd „Zawodowe zasady etyczne dziennikarzy Rzeczpospolitej”, („A Rzeczpospolita újságíróinak szakmai alapelvei”), 1. oldal.

hivatkozott.²⁰⁴ A médiák ráadásul hivatalos kormányzati biztatás nélkül is minden alap nélkül tesznek utalásokat a faji származásra. A nagyobb bolgár lapok közelmúltban megjelentetett szalagcímeiből idézünk néhányat: „Az idős embert a nyugdíjáért ölték meg a cigányok”,²⁰⁵ „Rendőrré támadtak a cigányok és letépték rangjelzését”,²⁰⁶ továbbá „Kedvesét mészárolta le egy cigány”.²⁰⁷ Egyes országokban úgy állítják be a romákat, mint az EU csatlakozás gátló tényezőit. A Bizottság 2000. évi rendszeres jelentésének kiadását követően egy romániai újság főcímébe azt állította, hogy „Románia Európába vezető útját a cigányok és a rendőrség akadályozzák.”²⁰⁸

5. Közügyekben való részvétel

A nemzetközi jog arra kötelezi az államokat, hogy „tartsák tiszteletben” a kisebbséghez tartozó egyének ahhoz való jogát, hogy ténylegesen részt vegyenek a közügyekben²⁰⁹ (ideértve a kisebbségi hovatartozással kapcsolatos ügyeket is²¹⁰) valamint a regionális és országos döntéshozatalban.²¹¹ Az FCNM előírja az államok számára, hogy „teremtsék meg” az ilyen részvétel feltételeit.²¹² Az ICERD pedig elrendeli, hogy faji vagy etnikai hovatartozás alapján ne tagadják meg a „közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzájutást”²¹³ Az ICCPR ugyanakkor rögzíti, hogy minden állampolgárnak, megkülönböztetés nélkül joga van ahhoz, hogy szabályosan lefolytatott időszaki választásokon megválasszák a választói akarat szabad kifejezésének garانتálása mellett.²¹⁴

Politikai képviselet

A tagjelölt államok több újító jellegű intézkedésbe kezdtek annak érdekében, hogy kialakítsák a kisebbségi csoportok közügyekben való részvételének csatornáit. A gyakorlatban azonban sem a romákról, sem pedig az orosz ajkú kisebbségekről nem mondható el, hogy tényleges képviselethez jutottak a nemzeti parlamentáris és kormányzati intézményekben.

A csatlakozással érintett teljes régióban a romák országos szinten mért rendkívül alacsony arányú

²⁰⁴ K.Magdolenova, „Amikor szlovákok mennek Európába, semmi gond. Amikor romák, akkor nemzetközi botrány tör ki”, *Forum*, 2001. április 9. Legutóbbi ENSZ CERD-nek benyújtott államjelentésében a szlovák kormány elismerte, hogy az Igazságügyi Minisztérium felhasznál „bűnöz és alakulására vonatkozó statisztikai adatokat”. A Szlovák Köztársaság Kormánya, *Az Aláíró Államok jelentése az Egyezmény 9. cikkelye alapján – Az 1998. évi Kiegészítés alapján időszaki harmadik időszakos jelentés: Szlovákia*, CERD/C/328/Add.1, 1999. december 14., 211. bekezdés. Az Igazságügyi Minisztérium valóban olyan grafikonokat helyezett el honlapján, amelyek az 1984-1999 között éltelt romák statisztikáit adják meg. Lásd < <http://www.justice.gov.sk/>> Archiv – Statistika – I. Trestna agenda (lehívás időpontja 2001. március 15.).

²⁰⁵ *24 Chassa*, 2000. április 14.

²⁰⁶ *Monitor*, 2000. április 16.

²⁰⁷ *Trud*, 2000. november 9.

²⁰⁸ *Evenimentul Zilei*, 2000. november 9. Az egyik elemzés szerint Szlovákiában a romák EU országokba történő kivándorlásával jelentősen megnőtt a romákkal kapcsolatos híradások gyakorisága a szlovák médiában, ezek közül több a romákat okolta, amiért egyes EU tagállamok vízumkorlátozást vezettek be. Szlovák Helsinki Bizottság/ B. Benkovi, L. Vakulova, „Obraz Roma vo vybraných slovenských mediách” („A romákról kialakított kép egyes válogatott médiákban”), 1998. június 1. – 1999. május 31., 1999, Pozsony 2000.

²⁰⁹ A kapcsolódó jogok általános vitájáról lásd „A nemzeti kisebbségek eredményes közéleti szereplésére vonatkozó Lund-féle ajánlások”, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999. június.

²¹⁰ Koppenhágai Dokumentum, 35. bekezdés.

²¹¹ ENSZ Deklaráció, 2. cikkely, 2. 3. bekezdés.

²¹² FCNM, 15. cikkely.

²¹³ ICERD, 5(c). cikkely.

²¹⁴ ICCPR, 25. cikkely.

politikai képviselete a romák társadalmi kirekesztettségét és peremre szorulását jelzi. A többség az összes országban politikai szempontból népszerűtlennek véli ezt a kérdést, nagyon kevés nagypolitikai párt kész a romákra nézve kedvező álláspontot nyilvánosan felvállalni. A romániai romák számára egy parlamenti helyet ugyan biztosítanak a román jogszabályok, de ettől eltekintve a kormányok igen kevés pozitív intézkedést tettek annak érdekében, hogy gondoskodjanak a romák képviseletéről a nemzeti törvényhozó testületekben.²¹⁵ 2001 májusától viszont egy roma képviselő is tagja a jelenlegi bolgár kormánykoalíciónak; a cseh parlamentnek szintén van egy roma tagja; viszont nincs roma képviselő sem a magyar, sem pedig a szlovák parlamentben. Romániában azonban a törvényben biztosított egy „kisebbségi parlamenti hely” mellett több romát is beválasztottak az országgyűlésbe a nem etnikai alapon szerveződő pártok jelöltjeiként.

A térségi és helyi szinten viszont arányosabb választott képviseletesség jut a romáknak, különösen Bulgáriában, Romániában és Szlovákiában. Több más országban pedig a kisebbségek részvételét megkönnyítő különleges intézkedések születtek. Magyarország választott kisebbségi önkormányzatok kiterjedt rendszerét dolgozta ki a tizenhárom elismert kisebbség számára, melyben helyet kapnak a romák is. Ezek az önkormányzatok hatáskörrel bírnak kulturális és oktatási kérdésekben, és korlátozott szerepkört kaptak a párhuzamosan működő rendes önkormányzatok döntéseiben is.²¹⁶ Néhányan arra hívták fel a figyelmet, hogy a magyarországi kisebbségi önkormányzatok kizárólag tanácskozási jellegűek, így ez a rendszer tulajdonképpen intézményesítette a romák politikai félreállítását. Emellett a helyi önkormányzatok is gyakran figyelmen kívül hagyják a kisebbségi önkormányzatokkal való egyeztetés követelményét.²¹⁷ Szlovénia az őslakos kisebbségek számára kisebbségi helyeket biztosít az önkormányzati képviselő-testületekben olyan helyeken, ahol a kisebbségek kellően nagy számban élnek, viszont a szlovéniai roma népességnek csak 40 százaléka minősül őslakosnak és ezért még csak egyetlen ilyen képviselő megválasztására került sor. Az egyik új cseh kisebbségi törvény lehetővé teszi a kisebbségi helyi szervezetek alapítását – de ezt a 10%-os létszámküszöbhez köti, ami a legtöbb roma részvételét eleve kizárja. A többi jelölt állam még nem dolgozott ki hasonló rendszereket.

Sok roma politikában való részvételének lehetőségét több országban az állampolgárság korlátozása is behatárolta. Litvániában és Romániában információink szerint jelentős számú roma nem rendelkezik állampolgársággal. A beszámolók szerint sok szlovák roma számára problémát jelent az „állampolgársági kártya” (*obciansky priukaz*) megszerzése.²¹⁸ Szlovéniában pedig nagy számú romának nincs hazája annak a kormánypolitikának a következményeként, amely volt jugoszláv állampolgárok ezreit jegyeztette át a „külföldiek nyilvántartásába”. Számos Szlovéniában született és ott lakó roma nem rendelkezik a szükséges dokumentumokkal és ezért megtagadták tőlük az állampolgárság megadását. Ezekről a romáktól állítólag szintén

²¹⁵ Szlovénia csak magyar és olasz kisebbségei számára biztosítja jogi szabályozásában a parlamenti képviseletet. A magyar jogrend megengedi annak lehetőségét, hogy a kisebbségi csoportok parlamenti képviselettel rendelkezzenek, de az ehhez szükséges végrehajtási rendelet nem született meg. Lásd Szlovénia Alkotmánya, 64. cikkely, Magyarországra vonatkozóan pedig az 1993. évi LXXVII törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

²¹⁶ Az 1993. évi LXXVII törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

²¹⁷ B. Berkes, „Erőtlennek mutatkoznak a cigány önkormányzatok”, *Népszabadság*, 2001. július 26, 5. oldal.

²¹⁸ Az „állampolgári kártyát” szinte valamennyi állami és szociális szolgáltatás igénybevételéhez kérik; egyesek azt állítják, hogy könnyebb a romák számára megszerezni az ország elhagyásához szükséges útlevelet, mint az állampolgársági kártyát. A szlovák kormánykabinet 2001. május 23-án jóváhagyta a „gyaníthatóan kivándorolni kívánó állampolgárok” útvelelinek kiadási feltételei megszigorítására irányuló intézkedéstervet. RFE/RL Newline 5. évfolyam, 99. szám, II. rész, 2001. május 24.

megtagadták a személyazonosságot igazoló dokumentumot, útlevelet, az egészségügyi ellátást, a nyugdíjellátást, az oktatási lehetőséget, sőt még a humanitárius segítséget is.

Észtországban és Lettországon az orosz ajkú kisebbséghez tartozók többsége még mindig nem rendelkezik állampolgársággal, ezért teljes jogú politikai részvétele korlátozva van. Becslések szerint Lettországon 550.000 hazátlan „nem állampolgárt” – akik többsége orosz ajkú – fosztanak meg a szavazati jogtól, valamint a politikai párt alapításának jogától minden szinten. Ennek eredményeképpen a lettországi orosz ajkú népesség alulképviselet mind a nemzeti törvényhozó intézményben, mind pedig az önkormányzati szinten.²¹⁹ Az orosz ajkúak képviselete sok lett önkormányzatban nem biztosított, még olyanokban sem, ahol az orosz ajkúak létszáma akár az összlakosság felét is eléri. Észtországban a szovjet időszakban betelepültek részére rendelet írja elő a szavazati jogot a helyi választásokon, ám az állampolgársággal nem rendelkező orosz ajkú népesség – amely az összlakosság mintegy 22 százalékát teszi ki – továbbra sem vehet részt az országos választásokon.

A fentiekén kívül Észtországban és Lettországon a törvény nyelvi követelményeknek való megfelelést ír elő az országgyűlési képviselők és a képviselő-testületek jelöltjei számára, melynek az a következménye, hogy az orosz ajkú állampolgárokat – esetenként – eltiltják attól, hogy egy-egy közhivatalért megmérassék magukat. Lettországon az orosz ajkú jelöltektől egyszerűen megtagadták a választandók jegyzékébe való bejegyzést még olyan esetekben is, amikor a nyelvi követelményeket teljesítette a jelölt.²²⁰ Az Észt Nemzeti Választási Bizottság pert indított a helyi önkormányzatok választott képviselővel szemben arra hivatkozva, hogy ne megfelelő szinten beszélik az államnyelvet.²²¹ Az észt és lett előírásokat kritikával illették olyan nemzetközi szervezetek, mint például a Balti Államok Bizottsága vagy az EBESZ.²²²

Állami alkalmazás

Nagyon kevés roma vagy orosz ajkú egyént foglalkoztat közalkalmazottként az állam. Azok közül a romák közül, akiknek sikerül magasabb pozícióba jutniuk, sokan állítólag kevésbé hajlandók nyilvánosan vállalni roma identitásukat. Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban és Romániában speciális „roma tanácsadókat” vagy „roma munkatársakat” foglalkoztat az állam közalkalmazottként – gyakran egy nagyobb léptékű romákra irányuló kormányprogram keretében – ám e pozíciók jogköre általában rosszul definiált, és emiatt ezek az emberek nagyban függenek az őket foglalkoztató intézmények jóindulatától.

Észtországban és Lettországon egyaránt a nyelvtörvény korlátozza a nem állampolgárok foglalkoztatását a munkakörök széles körében mind az állami mind pedig a magánszférában (lásd fentebb, a II.A.2 fejezetet: A foglalkoztatás körében tapasztalt diszkrimináció). Ráadásul, míg

²¹⁹ Rigában például, ahol a nem-lettek a lakosság több mint felét teszik ki, a 60 képviselőből csak nyolc képvisel valamilyen kisebbséget, és egyetlen orosz ajkú képviselő sem tölt be vezetői pozíciót. Lásd „Jelentés Lettországról”.

²²⁰ 1999. márciusában az Emberi Jogok Európai Bírósága egy olyan lett polgár bejelentését regisztrálta, akinek a nevét törölték az 1998. évi országgyűlési választások jelöltlistájáról miután egy Államnyelvi Ellenőr elégtelennek találta lett nyelvtudását, jóllehet az illető bemutatta a Központi Választási Bizottságnál a szükséges igazolást, amikor jelöltségét bejegyezték. ECHR Ügyiratszám: 46726/99.

²²¹ Lásd <http://www.nc.ee/english/>, Alkotmányossági döntés 3-4-1-7-98 (lehívás időpontja 2001. augusztus 13.).

²²² Például a Balti Államok Tanácsának (CBSS) Biztosa, Ole Espersen úgy vélte, hogy az észt jogrendszer „a jelöltek előszűrését látszik megvalósítani azzal, hogy egyrészt korlátozza az állampolgárok jogát a választáson jelöltként való részvételre, másrészt pedig arra vonatkozó jogát, hogy azt válasszák meg, aki nekik tetszik.” *A CBSS biztosa éves jelentése*, 1998. június – 1999. június, 62. oldal.

egyfelől megköveteli a lett nyelv magas szintű ismeretét a legtöbb munkakörben az állami szektorban és néhány munkakör tekintetében a magánszektorban is, az állam nem biztosítja a feltétel teljesítéséhez szükséges mértékű nyelvoktatást. A nyelvi korlátozás miatt az orosz ajkúak mindkét államban alulreprezentáltak a döntéshozó testületekben és az államigazgatásban.

III. A KISEBBSÉGEK JOGAIT VÉDŐ INTÉZMÉNYEK

A jelölt országok kormányai a legutóbbi években egy sereg olyan politikát és programot fogadtak el, amelyek a kisebbségvédelem helyzetének javítását szolgálják. Sajnálatos módon azonban ezek érdemi megvalósítását az ilyen intézkedések iránti társadalmi támogatás hiánya mellett gyakran gátolja az, hogy a kormányok által megbízott hivatalos szervek nem rendelkeznek kellő jogkörrel és finanszírozással. Számos országban az eredetileg más, szűkebb terjedelmű feladatokra létrehozott intézmények azzal a nehézséggel szembesülnek, hogy a csatlakozási folyamat által megkövetelt feladatok elvégzéséhez még újabb – és még tekintélyesebb – feladatokat kell felvállalniuk.

A civil szervezetek sokat tettek azért, hogy támogassák és kiegészítsék a kisebbségek helyzetének javítását célzó hivatalos erőfeszítéseket, és sokat foglalkoznak a kisebbségi jogok megsértésének eseteivel is, ideértve a hátrányos megkülönböztetést. Egyes szervezetek mintaprogramokat dolgoztak ki, amelyeket a kormányzatok is hasznosíthatnak és hasznosítanak is. Mindazonáltal a legtöbb szervezet nincs abban a helyzetben, hogy a kormányzattól függetlenül szisztematikus reformmunkát végezzen. Továbbá sem az Európai Unió, sem pedig a jelölt országok kormányai a mai napig nem vonták be kellő mélységben a civil szervezeteket a kisebbségvédelem folyamatába vagy a kisebbségi jogok és a megkülönböztetés kizárása jelentőségének társadalmi tudatosításába a bővítési program keretében.

A. Hivatalos szervezetek

A csatlakozási tárgyalások megnyitása óta már valamennyi vizsgált állam létrehozta, illetve megerősítette a kisebbségeket érintő ügyekkel foglalkozó intézményi struktúrákat. Sok ilyen intézmény feladata papíron a kormányzati pénzügyi támogatások kisebbségi szervezetek közötti elosztásának felügyelete valamint kisebbségeket érintő ügyekben szakmai tanácsadás a kormányzatnak. Némelyik intézmény elnevezése kapcsolatot sejtet a kisebbségi ügyek és más ügyek között: a bolgár „Etnikai és Demográfiai Ügyek Nemzeti Tanácsa” a kisebbségi ügyeket a szociális kérdésekhez kapcsolja, mint amilyen például a népességnövekedés és a migráció. Kapcsolattartási funkcióra utal a litván „Nemzeti Kisebbségek és Külföldön élő Litvánok Főosztálya” elnevezés, valamint az a tény, hogy a román „Etnikumközi Kapcsolatok Főosztálya” a Tájékoztatási Minisztériuma berkein belül kapott helyet.

Az európai uniós csatlakozási folyamat előrehaladtával a bulgáriai, cseh köztársaságbeli, magyarországi, litvániai, lengyelországi, romániai és szlovákiai kormányzati intézmények egészen a közelmúltban azt a feladatot is megkapták, hogy konkrétan a romák helyzetének javítását szolgáló új kormánypolitikák megvalósítását dolgozzák ki és felügyelik. Ez a problémák egyértelmű megfogalmazásához valamint a javítást szolgáló célok kidolgozásához vezetett számos területen, például az oktatás, egészségügy és lakhatás kérdéskörében.

[Ugyanakkor egészében véve] ezeket a szervezeteket három fő hiányosság jellemzi. Először is megbízatásuk a kormányzattal való kapcsolatukat tekintve minden esetben lényegében megfigyelő-tanácsadói szerepre korlátozott. Eddig egyetlen intézmény sem kapta meg a kisebbségi politikáknak a kormányzati szervek részéről történő összehangolt megvalósításához és értékeléséhez szükséges jogkör kiterjesztést. A szlovák Teljhatalmú Romaügyi Meghatalmazott például formálisan felelős a különböző minisztériumok és helyi államigazgatási hivatalok által végrehajtandó, a „roma nemzeti kisebbség problémáinak megoldási stratégiája” nevű kormányprogram összehangolt megvalósításáért.²²³ A gyakorlatban azonban a Teljhatalmú Meghatalmazott Hivatala információkat gyűjt be a minisztériumoktól, és jelentéseket állít össze, viszont nincs felhatalmazása gondoskodni a kormányprogramok érdemi végrehajtásáról. Amint arra egy Hivatali alkalmazott rámutatott – „Mást nem tehetünk,... mint hogy az állami szerveket feladataik ellátására buzdítjuk ... majd megvalósítási jelentéseikre megteesszük kritikai észrevételeinket.”²²⁴ A csehországi „Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot” „fogatlanként” jellemzik nemcsak kritikusai, de tagjai is.²²⁵ Ez az intézmény - a magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatalához valamint a bolgár Etnikai és Demográfiai Ügyek Nemzeti Hivatalához hasonlóan - nem rendelkezik kellő jogkörrel ahhoz, hogy kötelezze a minisztériumokat a programokban foglalt feladatok elvégzésére.

Másodszor az intézmények egyike sem rendelkezik elegendő pénzügyi háttérrel illetve munkaerővel ahhoz, hogy felvegye a harcot például a diszkrimináció problémájával. közelmúltban elfogadott „2001. évi stratégia a romániai romák helyzetének javítására” című dokumentum anélkül vázolja fel a feladatokat, hogy konkrétan szólna a becsült költségekről, ugyanakkor a nemzeti költségvetésben a megvalósításra nem biztosít keretet sem.²²⁶ Az egész térségre jellemző, hogy elégtelen pénzügyi forrást biztosítanak az államilag támogatott kisebbségi jogok valamint a diszkriminációellenes intézkedések társadalmi tudatosításának ügyére. Észtországban az „Állami Program – Integráció az Észt Társadalomba 2000-2007”²²⁷ címet viselő kezdeményezés fontos célként jelöli meg az integrációs folyamat fokozott társadalmi elismertetését, ugyanakkor erre a célra csekély pénzügyi forrást biztosítottak 2001 közepétől. hivatalosan proklamált szándékok és a pénzügyi hozzávalók biztosítása közötti szakadék rendkívül sajnálatos. Azok a kormányprogramok, amelyekhez nem sikerül kellő társadalmi támogatást kiharcolni, kevés eséllyel bírnak az érdemi megvalósításra, különösen amikor a viszonylag autonóm helyi önkormányzatok együttműködésén függ a sorsuk.

Harmadsorban a kisebbségi ügyekért felelős kormányzati intézmények nem kapták meg a kisebbségvédelmi jogszabályok megfelelő érvényesítéséhez szükséges jogkört. Ennek

²²³ A szlovák kormány.294/2000. sz. 2000. május 3-tól hatályos rendelete a roma nemzeti kisebbség problémáival foglalkozó kormánystratégia átdolgozásáról egy konkrét intézkedéscsomaggá a 2000. évre – II. szakasz, 2000, 3. oldal: „A kormány ... utasítja a minisztereket és a térségi államigazgatási hivatalok vezetőit ... (B.1) hogy gondoskodjanak a kidolgozott II. stratégia megvalósításáról és ... a Teljhatalmú Megbízottat ... (B.2) hogy hangolja össze a kidolgozott II. stratégia végrehajtását, (B.3) készítsen tájékoztatót a stratégia végrehajtásáról ... továbbá ... (B.4.) mozgósítsa a roma egyesületeket, roma kezdeményezéseket és a roma civil szervezeteket a kidolgozott II. stratégia megvalósítására.”

²²⁴ A Teljhatalmú Megbízott Hivatalának tájékoztatása, 2001. március 2, Pozsony.

²²⁵ OSI Kerekasztal, Prága, 2001. március.

²²⁶ Románia Kormánya, „A romák helyzetének javítását szolgáló stratégia”, a 2001. április 25-i kormányrendelet.

²²⁷ Jóváhagyva 2000. március 14-én, <<http://www.riik.ee/saks/ikomisjon/programme.htm>> (lehívás időpontja: 2001. augusztus 13.)

eredményeképpen a csatlakozással érintett térségben mind a mai napig egyetlen ország sem rendelkezik olyan működő hivatalos szervvel, amelynek konkrét feladata volna a diszkriminációellenes törvény végrehajtása vagy a jogorvoslatot kereső áldozatok megsegítése. Egy ilyen hivatal létrehozása Romániában 2001. május 24-én volt esedékes Diszkrimináció Megelőzési Tanács néven, de 2001 augusztusa óta egyetlen intézkedést sem tettek a megvalósítás érdekében. A faji megkülönböztetés illetve a faji indíttatású bűncselekmények vizsgálatával és bíróság elé vitelével megbízott szervezetek hiányában potenciálisan nagy jelentőséget nyer az ombudsman szerepe. Viszont Magyarországon kívül egyetlen országban sem működik ombudsman vagy ezzel analóg más intézmény, amely kifejezett jogosítvánnyal rendelkezne arra, hogy a kisebbségi jogok megsértése ügyében tett panaszokkal foglalkozzon. Bulgária arról nevezetes, hogy egyáltalán nincs ombudsmanja. A többi jelölt országban az ombudsmanoknak vagy hasonló hivataloknak²²⁸ az az általános feladat jut, hogy az emberi jogi és/vagy egyéb kérdésekben eljárjanak, ideértve, de nem arra korlátozva a kisebbségi ügyeket is.²²⁹

Magyarország példája kiválóan mutatja, hogy a hatékony intézmények létrehozására törekvő kormányok milyen kihívásokkal szembesülnek. Magyarország a kisebbségvédelem biztosítása érdekében a hivatalos szervek kiterjedt hálózatát hozta létre olyan szervezetekből, mint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala („NEKH”) valamint a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság; továbbá a kisebbségi önkormányzatok rendszerét alapító külön kisebbségi törvény;²³⁰ valamint a független Kisebbségi Ombudsman. Ezenkívül 1999-ben a kormány elfogadta az átfogó „Középtávú cselekvési terv a roma kisebbség életkörülményeinek javítására” című dokumentumot. A Cselekvési Terv felvázolja azokat az intézkedéseket, amelyeket az alábbi területeken kell megtenni, úgymint: oktatás; kultúra; foglalkoztatás; mezőgazdaság és vidékfejlesztés; szociális, egészségügyi és lakásépítési programok; diszkriminációellenesség; és kommunikáció.²³¹

Mindazonáltal a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság eddig nem tudta biztosítani a konzisztens részvételt illetve a feladatok elvégzéséről vagy a Cselekvési Tervben megbízott különböző minisztériumok költségvetési forrásainak elosztásáról szóló jelentések elkészítését.²³² Például a Mezőgazdasági Minisztérium csak 2001 júniusában – az erre vonatkozó felkérést követően négy évvel – nyújtotta be az Országgyűléshez a Cselekvési Tervnek a romák lakáskörülményeinek javítását szolgáló intézkedéseinek megvalósítására vonatkozó előterjesztését. Amikor pedig erre sor került, az állítások szerint az előterjesztés elkészítésekor a minisztérium nem egyeztetett más

²²⁸ Észtországban létezik a „Jogi Kancellár” hivatala, amely egyes funkcióit tekintve ombudsmani feladatokat lát el hasonlóképpen a lettországi „Nemzeti Emberi Jogi Hivatalhoz”. Lásd Észt Jogi Kancellár törvény, elfogadva 1999. február 25-én (R^{*} I, 1999, 29, 406), hatályba lépése időpontja: 1999. június 1.; és a lett kormány 204. sz. határozata „a Nemzeti Emberi Jogi Hivatalról”.

²²⁹ A lengyel „Állampolgári Jogok Biztosa” találkozót szervezett a nemzeti roma csoportokkal és hangsúlyosan beszélt a romák helyzetéről. A hivatalhoz évente 30-50 panasz érkezik be kisebbségektől, amelyek többsége romákra vonatkozik. Litvániának öt ombudsmant magában foglaló kidolgozott rendszere van, ugyanakkor a roma képviselők azt állítják, hogy y nem tudtak a biztosok létezéséről. OSI Kerekasztal, Vilius, 2001. március. A távozó Szlovén Emberi Jogi Biztos legutóbbi négy darab éves jelentésében csupán egyszer említi meg a romákat, mondván, hogy ő is bejelentést tehetnek. Lásd *Éves Jelentés 1999 (Az Ötödik éves jelentés – rövidített változat)*, Szlovén Köztársaság, Emberi Jogok Biztosa, 2000. május, 33. oldal. Lásd <<http://www.varuh-rs.si/slike/annrep99.pdf>> (lehívás időpontja 2001. május 3.). A négy jelentéshez lásd <<http://www.varuh-rs.si/>> (lehívás időpontja 2001. május 3.).

²³⁰ Az 1993. évi LXXVII törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

²³¹ 34/1997 (VIII.30). sz. kormányhatározat; módosította a 1047/1999. sz. kormányhatározat.

²³² A részleteket lásd a „Jelentés Magyarországról” dokumentumban.

érintett felekkel, az Országos Cigány Önkormányzattal, illetve a Cselekvési Tervet megvalósító más minisztériumokkal vagy a Cigányügyi Tárcaközi Bizottsággal, és az érintett térségi önkormányzatokkal.²³³

Valóban, úgy tűnik, hogy Magyarország intézményei felkészültebbek a problémák behatárolására, mint megoldására. Az Ombudsman, a kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek széles körben dokumentálták a romaellenes diszkriminációt a foglalkoztatás, lakáshoz jutás, a javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás és az oktatás terén, valamint a büntetőjogi rendszerben a visszaélések eseteit.²³⁴ Ennek ellenére nincs olyan kormányzati intézmény Magyarországon, amelynek feladata a diszkriminációellenes normák érvényesítése vagy a jogorvoslatot kereső áldozatok megsegítése lenne; az Ombudsman a vizsgálat lefolytatásánál és a megállapítások közlésénél alig tehet többet.²³⁵ Nagy részben e hiányosságok miatt „a magyar kormány középtávú romajogi tervében foglalt célkitűzések legtöbbje a 2000. év végére megvalósíthatatlan maradt.”²³⁶

Hasonlóképpen, a más országok hivatalos szervei által rendelkezésünkre bocsátott információk – amelyeket a civil szervezetek és nemzetközi megfigyelő szervezetek által sokkal nagyobb mennyiségben rendelkezésre bocsátott adatok csak megerősítenek – alapján megállapítható, hogy a megkülönböztetés és a kisebbségi jogok megsértése esetei jóval hatékonyabb intézményi választ kívánnak. Romániában az Ombudsmani Hivatal azt jelentette, hogy a Hivatalhoz beérkezett faji diszkriminációra hivatkozó bejelentéseket azért nem lehetett kivizsgálni, mert hiányoznak a diszkriminációt tiltó jogszabályok. Ezen a helyzeten várhatóan változtatni fog a 2000 őszi ideiglenes jelleggel érvénybe léptetett törvényerejű rendelet. A bulgáriai Emberi Jogi, Vallási Felekezeti és Állampolgári Bejelentési ügyekért felelős Országgyűlési Bizottság 1998. január és 2000. szeptember között összesen kilenc faji megkülönböztetés eseteiről szóló bejelentést regisztrált. Mindegyiket megalapozatlannak találták azt követően, hogy a bizottság nem állapította meg a megkülönböztetés tényét, illetve nem találta elegendőnek a bizonyítékokat. Lettországon és Észtországon az orosz etnikumhoz tartozók jelentős számban emelnek panaszt amiatt, hogy megkülönböztetésnek esnek áldozatul,²³⁷ azonban kevés ügy kerül bíróság elé és ritka az igazságügyi jogorvoslat is.

B. Civil társadalom

Míg a hivatalos intézmények mozgásterét gyakran behatárolja a nem megfelelő szintű jogkör, az elégtelen finanszírozás valamint az koordináció hiánya, a civil társadalom szervezetei érdemi felelősséget vállaltak a kisebbségvédelmi tevékenységek terén. Az utóbbi tíz évben a régióban

²³³ Berkes B., „Luxusgettők putrisorok helyett”, *Népszabadság*, 2001. június 5, 8. oldal.

²³⁴ A magyarországi Kisebbségi Biztoshoz 2000-ben beérkezett 431 panaszból 291 romáktól származott. Ugyanezek az adatok az 1999-es évben 262 roma panasz volt a 439-ből, illetve 1998-ban 281 roma panasz a 409-ből. Lásd *Jelentések a Kisebbségi Biztos tevékenységéről 1998-ban, 1999-ben és 2000-ben*, A Kisebbségi Biztos Hivatala, Budapest, 2000.

²³⁵ A magyar Kisebbségi Ombudsman státusát, jogait és kötelezettségeit az 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról rögzíti.

²³⁶ Human Rights Watch, *HRW World Report 2001*, 298. oldal.

²³⁷ Egy 2000. januárban lefolytatott vizsgálat során a megkérdezett orosz etnikumú személyek 31 százaléka vélte úgy, hogy az utóbbi három évben megkülönböztetésnek volt szenvedő alanya, és a nemlett származásuk 3 százaléka a nyelvet nevezte meg mint jogai megsértésének indítékát. *Human Rights*, a Baltic Data House felmérése 1999. december - 2000. január között.

egészeben a diszkriminációellenes munkában és/vagy a kisebbségi jogok védelme terén működő civil szervezetek száma figyelemreméltó mértékben megnövekedett. A kisebbségi jogok védelmét valamint a diszkrimináció áldozatai számára elérhető jogi tanácsadást és segítséget javító legújított szellemű intézkedések részben a civil szervezeteknek köszönhetőek. Bulgáriától a Cseh Köztársaságon át egészen Magyarorszáig a civil szervezetek és a közérdek szószólói pereket kezdeményeztek a romákkal szembeni rendőri visszaélések, az iskolai szegregáció és a közélet egyéb területein tapasztalható diszkrimináció felszámolásáért. Észtországban és Lettországban a civil szervezetek bőséges dokumentációban taglalják a kormányzati politikák hatását a kisebbségi lakosságra ezekben az országokban, és különösen Lettországban egyéni jogsértések nyomán keresettel fordultak az Emberi Jogok Európai Bíróságához.

Gyakran ellentmondás veszi körül a kisebbségvédelmi tevékenységre szánt kormányzati pénzeknek független szervezetek által történő elosztását is. Ott, ahol a legkülönfélébb szervezetek versengenek a korlátozott pénzügyi erőforrásokért és a hivatalos elismerésért, egyes kormányoknak nem sikerült elosztatni annak gyanúját, hogy az olyan civil szervezetek javára kedveznek, amelyek tevékenységük során közvetlenül nem támadják vagy kritizálják a kormánypolitikát.²³⁸ A probléma még összetettebb ott, ahol a pénzek elosztásának mechanizmusai nem kellőképpen átláthatók. Például publikus forrásból kevés információ áll rendelkezésre a lettországi Phare program – a „Kisebbségi csoportok integrálása felgyorsításának programja” – támogatására szánt jelentős EU pénzek elosztásáról, elköltéséről és hatásairól²³⁹

Az európai uniós finanszírozás jelentős szerepet kapott számos kisebbségi és emberi jogi szervezet támogatásában. A Bizottság is biztatta a tagjelölt országok kormányait, hogy teremtsék meg annak lehetőségét, hogy a kisebbségi civil szervezetek hathatósabban vehessenek részt a kormány kisebbségi politikáinak megalkotásában. Például a Bizottság nemrégben megdicsérte Litvánia kormányát, amiért elfogadta a roma integrációs programot, ugyanakkor figyelmeztetett is, hogy a „program sikeres megvalósításához mindenképpen hasznos a fokozott egyeztetés a roma közösséggel”.²⁴⁰ Mindenesetre az EU tagállamok és a jelölt országok kormányai többet is tehetnének a döntéshozatali eljárások átláthatóságának fokozása érdekében, valamint a kisebbségi csoportok és más civil szervezetek közvetlenebb bevonása érdekében a kisebbségvédelmi programok kidolgozása, megvalósítása és értékelése folyamatába. Ha elmarad az egyeztetés a kisebbségi képviselőkkel, ez olyan programok elfogadásához vezethet, amelyek kevésbé válaszolnak a kisebbségi közösségek elsődleges igényeire és gondjaira. Szlovákiában például az egészségügyi oktatási programok özőnét valósítják meg azon feltételezés alapján, hogy a romák egészségügyi állapota az alacsony színvonalú higiénés szokásokkal hozható összefüggésbe. Ahogy egy roma nő megfogalmazta: „állandóan azt sulykolják, hogy hogyan mossuk a kezünket de mindig elfelejtik megkérdezni, hogy van-e vizünk.”²⁴¹

²³⁸ Bulgáriában például azt állítják, hogy az 1997-ig hivatalban lévő kormány alatt „az egyetlen roma csoport, amelyet tagjaként fogadott a Szociális és Demográfiai Ügyek Nemzeti Tanácsa a szocialista irányultságú Roma Konföderáció volt”, míg a jelenlegi kormány „inkább a 'Kupate' Szociális Tanácsnak [egy roma civil szervezet] kedvezett, sőt segítette annak alapítását.” Lásd „Jelentés Bulgáriáról”.

²³⁹ A programra 1998-ban egy millió eurót szántak és másfél millió eurót 1999-ben. A részletekért lásd „Jelentés Lettországról”.

²⁴⁰ Lásd 2000. évi Rendszeres Jelentés Litvániáról.

²⁴¹ I.R., Kezmarok tájékoztatása, 2001. március 13.

A bővítési folyamat sikeréhez elengedhetetlen a koppenhágai politikai kritériumok között megfogalmazott közös demokratikus értékek iránti társadalmi támogatás kiépítése. Ehhez szükség van a Bizottság és a jelölt államok kormányai tartós elkötelezettségére és erőfeszítéseire is – a civil társadalom teljes értékű részvétele mellett.

IV. AJÁNLÁSOK

Az alábbi jelentések egy sor lehetséges ajánlást adnak arra, hogy a csatlakozási folyamat hogyan segítheti elő még jobban a kisebbségvédelem helyzetének javulását a tagjelölt államokban és magában az Európai Unióban is. Az alábbiakban csak a legfontosabb ajánlások közül említünk néhányat. Az ajánlások mindegyike abból az elvből indul ki, hogy a csatlakozás olyan előremutató fejlemény, amely képes a reformok előmozdítására; a cél pedig ezen képességének fokozása.

Ajánlások az Európai Uniónak:

Világos előírások – A jelölt államoknak a kisebbségvédelem területén nyújtott teljesítménye méréséhez használt közös európai normák tartalmát egyértelműbben és részletesebben meg kell határozni.

Egyetemes alkalmazás – Egyértelművé kell tenni, hogy az európai uniós tagság politikai feltételei egyformán alkalmazandók az EU csatlakozásra jelölt államokra és az EU tagállamokra.

Monitoring – Fel kell vállalni a kormánypolitikák és gyakorlat rendszeres és folyamatos figyelemmel kísérését az EU egész területén és a jelölt országokban is, így kiemelhető a monitorozás, mint olyan, jelentősége a kisebbségvédelem konszolidálásában és biztosítható a tényeken alapuló, kompetens és nem önkényes válasz, amennyiben valamelyik államban erre igény merül fel.

A Faji Egyenlőségről szóló Irányelv – Hangsúlyozni kell konkrétan a diszkriminációmentesség és általában a kisebbségvédelem jelentőségét azzal, hogy még a csatlakozás előtt meg kell követelni a Direktívában foglaltak teljes és eredményes átültetését a nemzeti jogrendbe és intézményrendszerbe.

A civil társadalom részvétele – A civil szervezeteket az eddiginél közvetlenebb módon be kell vonni a kisebbségvédelmi politikák és programok megtervezésébe, kidolgozásába és értékelésébe.

Képességfokozás– Pénzügyi és szakmai segítséget kell biztosítani az állami hivatalnokok, a kisebbségi csoportok szószólói, az ügyvédek és mások képzéséhez a kisebbségvédelmi törvények megalkotása és alkalmazása terén.

Ajánlások az EU tagjelöltek nemzeti kormányainak

Politikai akarat – Ki kell használni a csatlakozás társadalmi támogatottságát annak érdekében, hogy a politikai kritériumok teljesítésére való törekvés keretében hatékony kisebbségi politikát lehessen kialakítani és megvalósítani.

Irányítás/Állami oktatás – A rangidős hivatalnokok és a széles körű állami oktatás vállaljanak

vezető szerepet annak tudatosításában, hogy a rasszizmus és a diszkrimináció mindenütt jelen lévő, ám elfogadhatatlan gyakorlat, és arra, hogy a kisebbségek védelme a csatlakozási folyamatban és azon túl is lényeges kérdés.

Törvényhozás – Elsődleges feladatként olyan törvényeket kell hozni, amelyek a Faji Egyenlőségről szóló Irányelv valamennyi elemét magukban foglalják. Továbbá olyan jogszabályokat kell hatályba léptetni, amelyek tartalmazzák a kisebbségeknek a hovatartozásuk megválasztásához, a nyelvhasználathoz, az oktatáshoz és az állampolgársághoz valamint a médiához való hozzájutás jogának védelméről és a faji indíttatású erőszak súlyosabb bírói megítéléséről szóló fontosabb nemzetközi előírásokat

Hivatalos szervek – Létre kell hozni, megfelelő módon kell finanszírozni, és megfelelő személyzettel kell ellátni azokat az állami intézményeket, amelyek folyamatos megfigyeléssel, vizsgálatokkal, valamint a faji és etnikai diszkrimináció áldozatainak biztosított jogorvoslat segítségével képesek hatékonyan érvényesíteni a kisebbségvédelmi törvényeket és politikákat.

Jogalkalmazás – Javítani kell a jogalkalmazás minőségét a rendőrtisztek, ügyészek, bírák és más fontos állami tisztviselők képzésével a tényleges kisebbségvédelem biztosítása terén őket terhelő kötelezettségek tárgyában, és szankcionálni kell, ha nem teljesítik ezen kötelezettségeiket.

Pontos tájékoztatás – A nemzetközi adatvédelmi előírásokkal összhangban létre kell hozni a diszkrimináció, a kisebbségi jogok megsértése valamint a faji indíttatású erőszak dokumentálásának és mérésének mechanizmusait az összes fontos területen.

A civil társadalom részvétele – Jobban be kell vonni a civil szervezeteket – különösen a kisebbségi képviselőket – a kisebbségvédelmi politikák és programok megtervezésébe, kidolgozásába, finanszírozásába és értékelésébe.

KISEBBSÉGEK VÉDELME MAGYARORSZÁGON
TARTALOMJEGYZÉK

II.FEJEZET

I.	ÖSSZEFOGLALÓ.....	53
II.	HÁTTÉR	56
III.	A KISEBBSÉGEK VÉDELME: TÖRVÉNY ÉS GYAKORLAT.....	58
	A. Diszkrimináció elleni védelem	58
	1. Oktatás	60
	2. Egészségügy és a szociális biztonság egyéb elemei	65
	3. Lakhatás, valamint egyéb javak és szolgáltatások.....	67
	4. Foglalkoztatás	70
	5. Igazságszolgáltatás	73
	B. Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények elleni védele	75
	C. Kisebbségi jogok	76
	2. Nyelv.....	77
	3. Oktatás	78
	4. Média	79
	5. Közéletben való részvétel	80
II.	A KISEBBSÉGVÉDELEM INTÉZMÉNYEI.....	82
	A. Állami intézmények.....	82
	B. Civil társadalom.....	85
II.	JAVASLATOK	88
A.	MELLÉKLET: DEMOGRÁFIA	89
B.	MELLÉKLET: HIVATALI BŰNCSELEKMÉNYEK	90

KISEBBSÉGEK VÉDELME MAGYARORSZÁGON

I. ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarország már az EU csatlakozási tárgyalások előtt megkezdte a kisebbségek védelmét szolgáló jogi- és intézményrendszerének kiépítését. A tárgyalások megkezdése óta újabb lépések történtek, amelyek a romák helyzetének javítását célzó átfogó politika megalkotásával teljessé váltak ki. A magyar romák mindazonáltal állandó, társadalmi boldogulásukat rendkívüli módon megnehezítő diszkriminációnak, valamint gyakran büntetlenül maradó zaklatásnak és erőszakos cselekményeknek vannak kitéve. A francia kormány közelmúltban meghozott azon döntése, hogy politikai menedékjogot nyújt a magyar romák egy csoportjának, drámai bizonyítéka annak, hogy a jelenleg rendelkezésre álló védelem még messze nem megfelelő.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Kisebbségi Törvény) a tizenhárom elismert kisebbség számára a magas fokú kulturális autonómia mellett az oktatással és nyelvhasználattal kapcsolatos jogok széles körét ígéri, amelyek érvényesülését a helyi és országos „kisebbségi önkormányzatok” rendszere van hivatva biztosítani.¹ Emellett Magyarország a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (Kisebbségi Biztos) intézményével önálló hivatalt hozott létre a kisebbségi jogok érvényesülésének ellenőrzésére valamint a jogsértésekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálására. Az aktív – kisebbségi és jogvédő szervezetek valamint egy kialakulófélben lévő jogsegély mozgalmat is magában foglaló – civil szféra szintén egyre gyakrabban lép fel a diszkrimináció ellen.

A fenti szervezetek által végzett vizsgálatok azonban egyértelműen rámutatnak arra, hogy a legnagyobb magyar kisebbséget alkotó roma közösséget² továbbra is kiterjedt diszkrimináció sújtja az oktatás, a foglalkoztatás, az igazságszolgáltatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás terén³ – ezeket a megállapításokat a magyarországi civil szervezeteken kívül a nemzetközi szervezetek is megerősítették.⁴ Az a jól dokumentálható gyakorlat, hogy a roma gyerekeket speciális tantervű (közkeletű néven: kisebbségi) iskolákba és/vagy alacsonyabb szintű oktatást nyújtó osztályokba irányítják, nagyban hozzájárul a munkanélküliség magas szintjéhez, valamint ahhoz, hogy a segélyek és egyéb szociális juttatások tekintetében a romák nagy mértékben kivennek a hatóságok (mindenekelőtt a helyi önkormányzatok) kényének-kedvének. Ráadásul a romákat még itt is hátrányos megkülönböztetés éri: a Kisebbségi Biztoshoz a 2000-ben benyújtott roma-tárgyú panaszok 48 százaléka az

¹ A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának alapelveit a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Jogairól szóló 1993. évi LXXVII. Törvény. (Továbbiakban "Kisebbségi Törvény") rögzíti.

² Az 1990-es népszámlálás 142.683 romát regisztrált, ez a tízmilliós összlakosságnak az 1,4 százalékát teszi ki. A szakértők által megbízhatónak ítélt, az 1992. és 1993. évi oktatási statisztikákon alapuló becslések szerint a magyarországi romák száma 461.000, ami a népesség 4,2 százalékának felel meg (Kertesi, Kezdi: A cigány népesség Magyarországon, Socio-typo, Budapest, 1998). További demográfiai adatokat az „A” melléklet tartalmaz.

³ 1998., 1999. és 2000. évi beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1999, 2000, 2001 (Továbbiakban "Kisebbségi Biztos 1998; 1999; 2000".)

⁴ Az Európai Bizottság 1999. évi rendszeres beszámolója Magyarország csatlakozási felkészüléséről (1999) című dokumentum többek között megállapítja, hogy „a romákat minden napi életük során kiterjedt előítélet és diszkrimináció sújtja. Az oktatáshoz, a munkalehetőségekhez, a közintézményekhez és a szolgáltatásokhoz való hozzájutás terén éri őket hátrányos megkülönböztetés. A népesség többi részéhez képest jóval rosszabb mind az egészségügyi állapotuk, mind pedig a lakáshelyzetük.”

önkormányzatok ellen irányult.⁵

A magyarországi rendszer nem nyújt hatékony védelmet a faji eredetű diszkrimináció ellen. A magyar antidiszkriminációs szabályozás nem koherens, nem rendelkezik egységes és következetes szankciórendszerrel, és nem felel meg a faji diszkrimináció tilalmáról szóló EU irányelv követelményeinek.⁶ Sem a Kisebbségi Biztos, sem a kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek jogkörrel arra, hogy közvetlenül jogi úton lépjenek fel a diszkrimináció ellen, az állami testületek pedig vagy nem akarnak, vagy nem képesek cselekedni. Így a diszkriminációt tiltó rendelkezések érvényre juttatásának feladata sok esetben a civil szervezetek re mara d, amelyek az onba n nem rende lkeznek me gfelelő i ntézményi háttérrel ahhoz, hogy ezt a feladatot szisztematikusan lássák el.⁷ A Kisebbségi Bizto s erőteljesen szorgalmazza egy diszkrimináció elleni átfogó jogszabály kidolgozását. Az indítvánnyal kapcsolatos kezdeti ellenvetések után az Igazságügyi Minisztérium 2001-ben végül ad hoc bizottságot hozott létre, hogy megvizsgálja ennek lehetőségét.

„A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról” szóló kormányhatározat (Középtávú Intézkedéscsomag)⁸ rögzíti az oktatás, a kultúra, a foglalkoztatás, a szociális, egészségügyi és lakásprogramok, a diszkriminációellenes programok és a cigánysággal kapcsolatos kommunikációs munka terén megteendő lépéseket. Bár az első ilyen intézkedéscsomagot 1997-ben hagyták jóvá, a romákat sújtó központi problémák k ezelése terén a tényleges eredmények továbbra is vártnak magukra.

A Középtáv ú Intézkedéscso mag megval ósítá s át szám os tényező h átrálta tj a. Először is a végrehajtás koordinálásáért felelős szerveket ahhoz sem ruházták fel kellő hatalommal, hogy a minisztériumokat kötelezettségeik teljesítésére – vagy legalábbis a teljesítéssel kapcsolatos rendszeres beszámolásra – bírják.⁹ A végrehajtással megbízott szervek közötti koordináció hiánya folytán a Középtá vú Intézkedésc s omag bizonyos célkitűzései a lár endelődtek más – sokszor következtlenül megfogalmazott – társadalompolitikai szempontoknak. A kilakoltatás o kat me gkönny ítő újon nan bevezetett jogszabá ly-módosítások például a gyakorlatban aránytalan mértékben sújtják a roma családokat¹⁰, így ellentétben állnak a kormány azon kötelezettségvállalásával, amely szerint „javaslatot kell tenni a hátrányos helyzetű rétegek – ezen belül a cigányság – lakásproblémáinak megoldását segítő programok továbbfejlesztésére”.¹¹

⁵ *Kisebbségi Biztos 2000*, 142 o.

⁶ A 2000. június 29-i, 2000/43/E C számú, a faji és etnikai eredettől független egyenlő elbánás elvének érvényesüléséről szóló EU tanácsi irányelv. Az irányelv az *Acquis Communautaire* részét képezi.

⁷ Egy nemrég elhíresült eset kapcsán a roma áldozatok számára az országban rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről szólva a kormány megjegyzi: „A zám olyi családok [...] civil jogvédő szervezetekhez fordulhattak volna, ezek is felvállalják a roma kisebbségek érdekeinek a képviselését.” *Magyar Tükör*, a Miniszterelnöki Hivatal hivatalos hírlevele, 2000/1., 5. oldal. Más jogorvoslatról nincs említés.

⁸ Az 1093/1997. (VII. 29.) kormányhatározat felülvizsgálata után elfogadott 1047/1999. (V. 5.) számú kormányhatározat <<http://www.meh.hu/nek/Angol/6-1999-1047.htm>> (hozzáférés: 2001. május 16.)

⁹ Nyílt Társadalom Intézet (továbbiakban: "OSI") kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3. Megjegyzés: az OSI 2001. április 3-án, Budapesten kerekasztal megbeszélést tartott a jelen beszámoló tervezetének véleményeztetése céljából. A megbeszélésen a Kisebbségi Biztos mellett, az EU Delegáció és civil szervezetek képviselői vettek részt. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal vezetője később írásban közölte az anyaggal kapcsolatos észrevételeit.

¹⁰ A 2000-ben végrehajtott kilakoltatási esetek felsorolása az Európai Roma Jogok Központja (ERRC) lapjában, a *Roma Jogok 2000/4.* számában olvasható <http://errc.org/1-r_nr4_2000/snap17.shtml> (hozzáférés: 2001. június 5.).

¹¹ Középtávú Intézkedéscsomag, 4.4. pont

Másrészt sem maga a Középtávú Intézkedéscsomag, sem pedig a z ahhoz kapcsolódó minisztériumi költségvetések nem határozzák meg pontosan a megvalósításra szánt összeget, ami nagyban megnehezíti az ellenőrzést és az értékelést. Az úgynevezett „cigány kisebbségi oktatás” támogatására szánt állami pénzeket például az eredeti cél helyett gyakran elkülönített, alacsony színvonalú „felzárkóztató” oktatást nyújtó osztályok létrehozására fordítják, ami részben az oktatásra fordított közkiadások elégtelen ellenőrzésének eredménye. Pontos és nyilvánosan hozzáférhető adatok hiányában az illetékesek sokszor eltúlozták a romák támogatására fordított összegeket és annak hatékonyságát, illetve elmosták a különbséget a romák támogatását célzó politikák és az általános szegénység felszámolására irányuló politikák között. Ez a tisztázatlanság tovább erősíti a már eddig is meglévő sztereotípiát, amely a romákat a z állami kiadások aránytalanul nagy részét felemésztő „élősködőknek” állítja be, ráadásul tovább rontja annak esélyét, hogy javuljon a roma és a többségi társadalom kapcsolata.¹²

Harmadszor, a Középtávú Intézkedéscsomag megvalósításának támogatására elkülönített EU Phare alapok hatását is lerontja a kevésbé hatékony kormányzati tervezés. Az oktatási programok finanszírozására 1999-ben felkínált 5 millió eurós Phare támogatást csak 2001 májusában osztották ki, mivel a kormány késlekedett egy, a gyakorlati szükségletekre reagáló pályázat kidolgozásával és benyújtásával. A kritikusok emellett úgy vélekednek, hogy a pályázatban végül felvázolt és – elsősorban az oktatás területén – támogatásban részesített „kísérleti projektek” mögött nem áll a romákat az oktatás területén sújtó hátrányos megkülönböztetés felszámolására irányuló, következetes kormányzati politika.

Az Európai Bizottság többször rámutatott a magyarországi romák hátrányos megkülönböztetésére,¹³ többek között a 2000. évi jelentésében, amely a romáknak a speciális tantervű iskolákban tapasztalható folyamatos felülreprezentáltságát „az intézményes előítélet jelének és a közoktatási rendszer kudarcának” tekinti. Különös módon ugyanez a jelentés rámutat, hogy Magyarország teljesítette legfontosabb rövid távú politikai célkitűzéseit, többek között „olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek a hátrányos megkülönböztetés ellen hatnak [...] és növelik az oktatásban való részvétel esélyét”.¹⁴ Egyes magyar szakértők megkérdőjelelik, hogy a jelenésben pozitívan értékelt konkrét kezdeményezések – a roma tanulók számára elérhető ösztöndíjak és a rendőrségnél szolgáló romák arányának növelésére tett erőfeszítések – elegendőek lennének az intézményes diszkrimináció feloldásához.

Mindazonáltal a jelenlegi magyarországi viszonyok megfelelő alapot szolgálnak a kisebbségek helyzetének lényeges javításához, feltéve, hogy a hatóságokban megvan a szükséges intézkedések megtételére irányuló politikai akarat. E lépések közé tartozik a civil társadalmi szervezetek – ezen belül a roma jogvédő csoportok – hatékony támogatása; a faji diszkrimináció tilalmáról szóló EU irányelv gyors és eredményes átültetése a magyar jogrendszerbe; a kormányzati szereplők részéről annak nyilvánítása, hogy Magyarországon a rasszizmus elfogadhatatlan; valamint a Középtávú Intézkedéscsomag hatékony megvalósítása, ezen belül pedig egy megfelelő hatáskörökkel felruházott végrehajtó testület, egy átlátható elszámolási rendszer, valamint egy megbízható ellenőrzési és értékelési mechanizmus létrehozása.

¹² OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

¹³ Lásd pl. *A Bizottság véleménye Magyarország EU tagságra vonatkozó kérelméről, 1997*, továbbá *Az Európai Bizottság 1999. évi rendszeres beszámolója Magyarország csatlakozási felkészüléséről 1999*, valamint *Az Európai Bizottság 1998. évi rendszeres beszámolója Magyarország csatlakozási felkészüléséről, 1998*

¹⁴ DG Enlargement, *Hungary: 1999 Accession Partnership*, 4. oldal

II. HÁTTÉR

A Magyarországon tapasztalható romaellenes hangulatot jól érzékelteti az a nagy nyilvánosságot kapott ügy, amelynek során hat roma család elhagyta az országot és menedékjogot kapott Franciaországban. Az a tény, hogy Franciaország jogosnak találta kérelmüket, különösen szembeötlő annak fényében, hogy ez az ország mindig is igen szigorúan értelmezte a Genfi Egyezményt.¹⁵ A hat családot a zámolyi önkormányzat (Fejér megye) többször is megpróbálta a településről elűzni. A romáknak emellett többször kellett a személyük és tulajdonuk ellen irányuló rasszista indíttatású támadásokkal szembenézniük. Miután a zámolyi önkormányzat 1997-ben jogellenesen lerombolta házaikat,¹⁶ a családokat különböző ideiglenes szálláshelyekre telepítette, ahol arra nem kívánatos személyként kezelték őket, míg a családok végül úgy döntöttek, hogy elhagyják az országot.

A zámolyi esettel kapcsolatban sem a helyi, sem a központi tisztviselők nem kívántak felelősséget vállalni. A zámolyi polgármester azt írta, hogy „éjtnappalra kellett volna dolgozniuk saját jövőjük, sorsuk jobbra fordulása érdekében, de nem tették.”¹⁷ A romáknak ideiglenesen szállást adó Csór polgármestere az országos televízióban kijelentette, hogy „a zámolyi románok semmi keresnivalójuk nincsen az emberi lények között, és hogy amint az állatvilágban, az élősködőtől a z emberek világában is meg kell szabadulni.”¹⁸ Az egyik miniszter szerint „néhányan azért mennek külföldre, hogy Magyarország rossz hírét keltsék, és nem csak kártérítést követelnek, hanem még alaptalanul vádolják az államot és a kormányt”.¹⁹ A miniszterelnök pedig nem cáfolta az ilyen vádaskodásokat, hanem megjegyezte, hogy a magyarországi romáknak „meg kellene próbálniuk tanulni és keményebben dolgozni”.²⁰ Miután 2001 márciusában bejelentették, hogy több roma család menedékjogot kapott,²¹ a Miniszterelnök i Hivatala legyőzően a döntést „megalapozatlannak, igazságtalannak és méltánytalannak” minősítette, és arra figyelmeztetett, hogy „a francia döntés tovább szíthatja a cigányellenes hangulatot”.²²

A zámolyi események azonban rávilágítottak arra is, hogy a magyar nyilvánosság bizonyos rétegei egyre inkább készek rá, hogy szembe szálljanak az elítélésekkel és elismerjék a romákat sújtó diszkrimináció jelenlétét. A jelentősebb lapok különböző véleményeket közöltek,²³ és prominens magyar értelmiségiek egy csoportja nyílt levelet intézett a francia

¹⁵ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott ENSZ egyezmény (Genfi Egyezmény), 1. cikk, A(2). bekezdésének értelmében menekült az a személy, aki „...faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni...”

¹⁶ Kisebbségi Biztos, 1998, 74-77. oldal. A Kisebbségi Biztos megállapította, hogy az eljárás során számos államigazgatási eljárási normát sértettek meg.

¹⁷ Levél a *Fejér Megyei Hírlapban*, 2000. január 26.

¹⁸ *Magyar Hírlap* “Botrányriport a zámolyi romákról”, 2000. május 5.

¹⁹ 2000. augusztus 5-i kijelentés, megjelent az *ERRC Roma Jogok* lapjában, 3. szám, 2000.

²⁰ 2000. augusztus 9-i kijelentés, megjelent az *ERRC Roma Jogok* lapjában, 3. szám, 2000.

²¹ Összesen 35 zámolyi roma kért menedékjogot; közülük 2001 májusában 24 már megkapta a menedékjogot, hatnak a kérelmét elutasították, ők arra vártak, hogy a Francia Menekültügyi Hatóság (OFPRA) döntést hozzon fellebbezésük tárgyában, öt személy pedig még az első fokú döntésre várt. Forrás: NEKH, 2001. május.

²² *Magyar Tükör*, a Miniszterelnöki Hivatal hivatalos hírlevele, 2001/3. szám, 3. oldal. Lásd <http://www.hungarianmirror.hu/issues/HM_2001_3.pdf> (hozzáférés: 2001. május 9.).

²³ Lásd pl. a következő cikkeket: Bíró A., *Népszabadság*, 2000. augusztus 24., Nyíri J., *Magyar Nemzet*, 2000. augusztus 17., Neumann O., *Magyar Hírlap*, 2000. augusztus 17., Orsós J., *Népszabadság*, 2000. augusztus 16., Csepeli Gy., *Népszava*, 2000. augusztus 12., és Szász I., *Népszava*, 2000. augusztus 14..

miniszterelnökhöz, amelyben az aláírók köszönetüket fejezték ki a romák menedékkérelmének pozitív elbírálása miatt.²⁴ Szükséges azonban, hogy a kormány is nyíltan a diszkrimináció ellenes kezdeményezések mellé álljon.

Ezzel szemben a romák előítéletes megítélése a legmagasabb körökben sem ritka. Egy 2001. januári rádióadásban a miniszterelnök a nélkülözhető romák támogatására indított állami lakásépítési programról beszélve kijelentette: „Szomorúan sok lakás sorsa lett az Magyarországon, hogy szépen fölépítették, beköltöztek a roma családok, és akkor azt látták az emberek, még egy év sem kellett, hogy elteljen, hogy ezek a lakások teljes egészében lezüllöttek, föltépkedték a parkettát, tönkrementek a nyílászárók. Szóval az volt az emberek érzése, hogy hiába adott az állam az ő adóforintjaikból egyébként segítséget a rászorulóknak, nem sikerült tartós megoldást találni.”²⁵

A romák életét leginkább befolyásoló döntéseket sokszor önkormányzati szinten hozzák meg, ahol a beszámolókat nem érinti az erőteljes romaelutasító hangulat uralkodik. Egy, az önkormányzatok „külföldiekkel” szembeni attitűdjét elemző kutatás áttekintette a „cigányellenes” beállítottság vizsgálatának is.²⁶ A tanulmány szerint a helyi hatóságok egyre nyíltabban hangoztatnak rasszista nézeteket: 1998-ban a megkérdezettek 43 százaléka állította, hogy nem engedne be romákat a saját településére, míg ez az arány 1997-ben még csak 23 százalékos volt.²⁷ Az ilyen hozzáállás sokszor közvetlenül diszkriminatív intézkedésekhez vezet, például amikor a romákat elűzik bizonyos településekről, vagy megakadályozzák, hogy ott letelepedjenek, mint azt az alábbiak is mutatják.²⁸

Bár mind szélesebb körben elismerik, hogy a romák hátrányos megkülönböztetésének problémája Magyarországon mindenütt érzékelhető, eddig még nem került sor a jogsértések országos szintű dokumentálásának érdekében tett átfogó erőfeszítésekre,²⁹ és a vezető tisztségviselők sem veszik fel kellő erővel a harcot a rasszista megnyilvánulások ellen. A Középtávú Intézkedéscsomag számos roma vonatkozású „kommunikációs” feladatot tartalmaz, például olyan stratégia kialakítását, amelynek célja „a többségi társadalom reális cigánysággépének kialakítása”, azonban mind a mai napig az egyedüli eredmény egy olyan idegen nyelvű tájékoztatófüzet kiadása, amely a kormányzat intézkedéseiről számol be a nemzetközi közvéleménynek.³⁰

²⁴ *Népszabadság*, 2001. március 10. A levél párhuzamot vont az elbukott 1956-os forradalom után az országból menekülő magyarok franciaországi fogadtatásával.

²⁵ *Kossuth rádió*, rendszeres szerda reggeli rádióinterjú Orbán Viktor miniszterelnökkel, 2001. január 17.

²⁶ Az a tény, hogy a romákat is bevették a külföldiekéről szóló tanulmányba, jól érzékelteti a romák marginális helyzetét a magyar társadalomban.

²⁷ Sík E., *Külföldiek Magyarországon és a velük kapcsolatos nézetek a helyi önkormányzatokban*, 1999, 15. oldal <<http://www.tarki.hu/kiadvany-h/soco/soco11.html>> (hozzáférés: 2001. június 12.)

²⁸ Az esetek felsorolása megtalálható a Roma Sajtóközpont és a Magyar Helsinki Bizottság *Köznapi események krónikája*, 1997 című kiadványában (Budapest, 1998)

²⁹ Kormányzat tisztviselők és független szakértők megérősítették, hogy a felmérés legfőbb akadályát a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Adatvédelmi törvény) jelenti, amely a faji eredetre, nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat „különleges adatnak” tekinti. (2. §). Bár a törvény nem tiltja az ilyen adatok önkéntes alapú gyűjtését, az állami szervek nem élnek ezzel a lehetőséggel.

³⁰ *Állami intézkedések a magyarországi cigányok társadalmi integrációjának érdekében*. Külügyminisztérium, Budapest, 2000.

III. A KISEBBSÉGEK VÉDELME: TÖRVÉNY ÉS GYAKORLAT

Magyarország ratifikálta a a diszkrimináció elleni irányuló valamennyi jelentős nemzetközi megállapodást,³¹ valamint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbség-ek Védelméről szóló Keretegyezményét és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját.

A. Diszkrimináció elleni védelem

Magyarország törvényi szabályozása még nincs maradéktalanul összhangban a faji diszkrimináció tilalmáról szóló, 2000 júniusában elfogadott, EU irányelvvel.³² Az Alkotmány általános érvennyel mondja ki a diszkrimináció tilalmát,³³ és több különböző jogszabályban található antidiszkriminációs rendelkezés.³⁴ Ezekhez azonban nem kapcsolódik egységes szankciórendszer, és gyakorlati érvényesülésük is sok kívánnivalót hagy maga után. Bár a törvényi szabályozás a munkaügyi jogviták tekintetében kimondja a bizonyítás terhének a megfordítását, e rendelkezés alkalmazására etnikai alapú diszkrimináció esetében még nem került sor.³⁵ A magyar jogrendszer jelenleg nem ismeri a közvetett diszkrimináció fogalmát sem.³⁶

A Polgári Törvénykönyv tiltja a magánszemélyek bármilyen – többek között fajuk vagy nemzetiségük szerinti – hátrányos megkülönböztetését.³⁷ Kielégítő antidiszkriminációs szankciórendszer hiányában a Polgári Törvénykönyv 84. §-ának általános szankcióit alkalmazzák az etnikai alapú diszkrimináció eseteire.³⁸ Ez a megoldás általában véve nem tekinthető megfelelőnek, mert a Polgári Törvénykönyv nem teszi lehetővé a bizonyítás terhének megfordítását és a szankciók nem feltétlenül alkalmasak az adott jogterület viszonyainak lefedésére.³⁹

Az általános antidiszkriminációs törvény szükségességével kapcsolatos vita azóta tart, hogy az előző kormány szakértői bizottságot hívott össze „a cigányság élethelyzetének javítását” célzó 1997-es középtávú intézkedéscsomag tervezetének megalkotására.⁴⁰ A bizottság szakértői kifejtették, hogy a jelenlegi rendszer többek között ellentmondásos, nem nyújt

³¹ Lásd az Átfogó Jelentés A mellékletét. Magyarország 1990-ben elfogadta a CERD bizottság hatáskörét a 14. cikk alapján benyújtható egyéni panaszok kivizsgálására, azonban eddig egyetlen panaszt sem nyújtottak be.

³² 2000-ben a Bizottság megállapította, hogy „be kell vezetni és végre kell hajtani az Egyezmény 13. cikkén alapuló, faji vagy etnikai indíttatású diszkriminációra vonatkozó EC irányelv rendelkezéseit érvényre juttató jogi szabályozást.” 2000. évi rendszeres beszámoló, 59. oldal.

³³ Alkotmány, 70/A. §: (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 embereknek az (1) bekezdés szerinti hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőség ki küszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

³⁴ A NEKH összeállította a diszkrimináció elleni rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok teljes listáját, <<http://www.meh.hu/nekhangol/6.thm>> (hozzáférés: 2001. június 18.)

³⁵ 2000/43/EC. tanácsi irányelv, 8 (1). cikk

³⁶ 2000/43/EC. tanácsi irányelv, 2 (2b). cikk

³⁷ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 76. §, 84. §

³⁸ Például a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény nem tartalmaz kifejezett tilalmat. A 27. § a következőképpen rendelkezik: „Amennyiben valakit fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyhez fűződő jogok sérelme esetén irányadók”. Ez a Polgári Törvénykönyv 84. § szerinti szankciókra utal.

³⁹ Lásd Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), *Fehér Füzetek, 1997-2000.*

⁴⁰ 1093/1997. (VII. 29.) kormányrendelet, <<http://www.meh.hu/nekhangol/6-1999-1047.htm>> (hozzáférés: 2001. június 18.)

átfogó szabályozást, és a hatékony jogérvényesítés gátját képezi.⁴¹ Utaltak arra, hogy egy – következetes szankciórendszert valamint speciális vizsgálati és szankcionálási jogosítványokkal felruházott testületet magában foglaló – általános antidiszkriminációs szabályozás megalkotása az ilyen irányú bírói gyakorlat és a jogtudomány kialakulását is lehetővé tenné.⁴²

2000-ben az igazságügyi miniszter kijelentette, hogy a kormány nem kíván átfogó antidiszkriminációs törvényt alkotni.⁴³ A Kisebbségi Biztos mindazonáltal 2000 októberére kidolgozott egy, a diszkrimináció tilalmára vonatkozó törvénytervezetet.⁴⁴ Két hónappal később az Alkotmánybíróság azt a döntést hozta, hogy „a diszkrimináció-ellenes szabályozás ágazati tagoltsága nem eredményez önmagában alkotmányellenességet. [...] A szabályozásban természetesen mutatkozhatnak hátrányosságok: előfordulhat, hogy a tagolt szabályozás egyes hátrányos megkülönböztetést megvalósító esetekre nem tartalmaz rendelkezést.” Ezért az „indítvány elutasításából [...] olyan következtetés nem vonható le, hogy a jelenlegi szabályozással az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezéseinek valóra váltásához szükséges törvényhozási lehetőségek ki merültek volna,”⁴⁵ tehát egy átfogó antidiszkriminációs törvény elfogadása sem volna alkotmányellenes.

2001-ben a Kisebbségi Biztos kezdeményezésére az Országgyűlés Emberi Jogi Bizottsága indítványozta, hogy a kormány vegye fel törvényhozási programjába az antidiszkriminációs jogszabály megalkotását. A korábban vonatkozó Igazságügyi Minisztérium ezt követően ad hoc „kódifikációs bizottságot” állított fel a probléma megvizsgálásának céljából. Többen rámutattak, hogy mivel a bizottságot nem formális határozattal hozták létre, összetétele, feladat- és hatásköre nem egyértelmű.⁴⁶ A bizottság 2001. március 29-én megtartott első ülésén úgy döntött, hogy áttekinti a hatályos jogi szabályozást.⁴⁷

Magyarország hatályban lévő antidiszkriminációs normái a gyakorlatban nem érvényesülnek. A Kisebbségi Biztos több olyan esetről számolt be, amikor a romákat az élet különböző területein – többek között az oktatásban, a javakhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben valamint a foglalkoztatásban – hátrányos megkülönböztetés érte.⁴⁸

⁴¹ Lásd Kardos G., Tóth B. és Furmann I. tanulmányait *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig* című kötetben, AduPrint – INDOK, Budapest, 1998. Lásd továbbá a NEKI Alkotmánybírósági beadványát, *Fehér Füzet*, 1999, 68. oldal.

⁴² Sándor J. „A szabályozás csapdái és dilemmái”, In: *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig*, 1998

⁴³ RFE-RL Newslines, 2000. április 18., <<http://www.rferl.org/newsline/2000/04/180400.html>> (utolsó hozzáférés: 2001. június 5.).

⁴⁴ Ideiglenes cím „2001. évi ... számú törvény a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról”, 2000. október 2.

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság 45/2000. számú határozata. A Bíróság az alábbiakat állapította meg: „Az alapvető diszkrimináció-ellenes rendelkezéseket tehát maga az Alkotmány tartalmazza, ezek részleteit, biztosítékait a jogforrások hierarchiájában az Alkotmány alatt elhelyezkedő jogszabályok, köztük egyes jogágak átfogó kódexei foglalják magukban. [...] Az Alkotmány és a hozzá szorosan kapcsolódó további jogszabályok tartalmazzák azokat a rendelkezéseket, amelyek összességükben a diszkrimináció tilalmának átfogó rendezésére hivatottak. [...] A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a hatályos jog általában a diszkrimináció kiküszöbölésére szolgáló többszintű védelmi rendszerként is működik és az Országgyűlés a szabályozásnak e módjával is eleget tett jogalkotói kötelezettségének.”

⁴⁶ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

⁴⁷ A Kisebbségi Biztos rávilágított, hogy már több áttekintő tanulmány készült, eutóbbi éppen a NEKH készítette 1999-ben. OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

⁴⁸ A kormány Középtávú Intézkedéscso magja előírja, hogy a Cigányügyi Társadalmi Bizottság folyamatosan kísérje figyelemmel a hátrányos megkülönböztetés tilalmát ki mondó jogszabályok hatályosulását. Az első jelentést 1999. december 31-re kellett volna elkészíteni, de a nyilvánosság számára ilyen dokumentumot 2001. júniusáig nem tettek hozzáférhetővé.

A hátrányos megkülönböztetés különböző formáinak feltérképezésére irányuló erőfeszítéseket azonban erősen korlátozza, hogy a kormányzati szervek – még anonimizált formában – se gyűjtenek etnikai adatokat,⁴⁹ és a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyek bíróság elé vitelének feladata többnyire a civilszervezetekre hárul.

1. Oktatás

A 1993-as Köznevelési Törvény kimondja, hogy az oktatás területén tilos mindenfajta – így a gyermek vagy hozzátartozója színén, etnikai származásán vagy etnikai hovatartozásán alapuló – hátrányos megkülönböztetés, ám semmilyen szankciót nem ír elő a szabály megsértése esetére.⁵⁰ Megjegyezve, hogy a szisztematikus diszkrimináció statisztikai adatok hiányában⁵¹ nehezen bizonyítható, a Kisebbségi Biztos javasolta, hogy a Köznevelési Törvénybe kerüljenek „az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tartalmára, feltárására, bizonyítására és szankcionálására vonatkozó rendelkezések”. Az oktatási miniszter azonban elvetette a fenti indítványt arra hivatkozva, hogy „a kérdés szabályozása nem tartozik a köznevelés területére, illetőleg a meglévő eljárások elégségesek a visszaélések felszámolására.”⁵²

A magyarországi iskolákban egyre erősebben tapasztalható a szegregáció. E folyamat már az óvodában megkezdődik.⁵³ Egy nemrég készült tanulmány rámutat, hogy azokban az iskolákban, ahova nagy számú roma tanuló jár, a roma gyerekek aránya a nem roma gyerekekhez képest 1989 és 1999 között nagymértékben megnövekedett (lásd a táblázatot).⁵⁴ Országos szinten a roma tanulók 44 százaléka tanul olyan iskolákban, ahol a roma gyerekek a tanulói létszámnak több mint 25 százalékát teszik ki.

A roma gyerekek száma és aránya a tanulmányban vizsgált 192 iskolában

Év	A tanulók összlétszáma	Nem roma tanulók	Roma tanulók	A roma tanulók aránya (%)
1989	65.906	49.385	16.521	25,1
1992	59.368	41.945	17.423	29,9
1999	55.875	33.255	22.623	40,5

Forrás: Oktatáskutató Intézet⁵⁵

A „cigány iskolák” létrejötte a lakóhelyi szegregációval áll összefüggésben; az iskolai populáció a helyi etnikai megoszlást tükrözi. A roma gyerekek iskolák közötti eloszlása azonban még az olyan városi központokban is torzul, mint például Budapest, ahol több általános iskola közül lehetne választani; egyes jelek arra mutatnak, hogy a nem roma szülők bizonyos iskolákból egyszerűen elviszik gyerekeiket, így ezek az iskolák fokozatosan „cigány

⁴⁹ Az oktatási miniszter közölte, hogy „nincs hatásköre a diszkriminatív oktatásszervezési gyakorlat felszámolása érdekében országos vizsgálatot elindítani. A miniszter országos és térségi szakmai vizsgálatot rendelhet el...” A Kisebbségi Biztos, 1998, 116. o.

⁵⁰ 1993. évi LXXIX. törvény a Köznevelésről, 4. § (7).

⁵¹ Kisebbségi Biztos, 1999. Az Adatvédelmi Törvény 1993-es hatálybalépése előtt a romák iskolalátogatásáról átfogó nyilvántartást vezetett a Kulturális és Oktatási Minisztérium. Lásd Kemény: *Educatio*, 1996/1., 71-83. oldal.

⁵² Kisebbségi Biztos, 1998, 114-115. o.

⁵³ Radó P.: „A kisebbségi oktatás fejlesztése – Az MKM stratégiai munkabizottság számára készített háttér tanulmány”, *Új Katedra*, 1995/11, (Melléklet). Lásd még Liskó I.: „Kudarok középfokon”, *Szöveggyűjtemény a társadalmi egyenlőtlenségek tanulmányozásához*, szerk.: Havas K., Somorjai I.

⁵⁴ Havas G.: „Kitörési pont: az iskola”, *Beszélő*, 2000. november, 50-65. oldal

⁵⁵ Havas 2000, 50-65. oldal

iskolává” válnak. Az egyik budapesti iskolában a roma tanulók aránya 1989 és 1999 között 40 százalékról 100 százalékra emelkedett.⁵⁶

Úgy tűnik, hogy a szegregáció is hozzájárul ahhoz, hogy a roma gyerekek között vészesülően magas a lemorzsolódási arány.⁵⁷ Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) rámutatott, hogy „a roma népesség aránya az általános iskolákban megegyezik a népességen belüli arányukkal (kb. 5 százalék), azonban a középfokú oktatás szintjén arányuk nem egészen egy százalék, egyetemi szinten pedig mindössze 0,1 százalék körül van”.⁵⁸

Speciális tantervű (kisegítő) iskolák

A speciális tantervű iskolák a testi, érzékszervi, közép- és magas értelmi, beszéd- és más fogyatékkal küzdő gyermekek számára jöttek létre: alacsonyabb szintű tanterv alapján, csökkentett oktatási követelményekkel működnek. Magyarországon amennyiben kétség merül fel afelől, hogy egy gyerek megállja-e a helyét a „normál” iskolában, akkor úgynevezett szakértői és rehabilitációs bizottság kerül, amely megvizsgálja, nem volna-e kedvezőbb számára a speciális tantervű iskola. A jelentések szerint mind a bizottságok elé utalt, mind pedig a speciális tantervű iskolába küldött roma gyerekek aránya meghaladja a diáknépességen belüli arányukat.⁵⁹ A speciális tantervű iskolába járó roma gyerekek aránya 1974-75-ben 25 százalék volt, míg 1992-ben már 42 százalék;⁶⁰ egy 1998-as, Borsod megyében készült felmérés szerint a meglévő speciális tantervű iskolákban a roma tanulók 90 százaléka roma.⁶¹ Az ECRI szerint „ez a becslés, amelyet elméletileg egy független testület végez, gyakran szinte automatikus a roma/cigány gyerekek esetében.”⁶² A speciális tantervű iskolák a irányított gyerekek ritkán kerülnek át „normál” általános iskolába, alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek, és kevés az esélyük arra, hogy érettségit adó középiskolába, vagy akár csak szakiskolába jussanak.

„Cigány kisebbségi oktatási programok”

A roma tanulókat a „normál” iskolán belül is gyakran alacsonyabb színvonalú oktatást nyújtó, úgynevezett „cigány-osztályokba” különítik el, amit részben az úgynevezett „cigány kisebbségi oktatás” finanszírozására szolgáló állami pénzekkel való visszaélés intézményesített. A Kisebbségi Törvény kisebbségi oktatásra vonatkozó rendelkezései többlet-juttatásokat tesznek lehetővé olyan roma oktatási programok céljából, amelyek „felzárkóztató” és „roma népismereti” elemeket egyaránt tartalmaznak.⁶³ A „cigány kisebbségi oktatási programok” széles körben elterjedtek Magyarországon, és az állami költségvetésből jelentős összegeket osztanak ki az úgynevezett „etnikai kvóta” alapján. 2000-ben a kisebbségi programokhoz nyújtott támogatás összege évente és gyerekenként

⁵⁶ Havas 2000, 58. oldal.

⁵⁷ A Megyei Pedagógiai Központok 1995-ös felmérése szerint a cigány-osztályokban és a „kisegítő iskolákban” sokkal magasabb a leszakadó diákok aránya, mint máshol. Harsányi E., Radó P.: „Cigány tanulók a magyar iskolákban”, Educatio 1997.

⁵⁸ Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI), CRI (2000) 5, „Második jelentés Magyarországról”, jóváhagyva 1999. június 18-án, 33. bek. (továbbiakban: „CRI (2000) 5”).

⁵⁹ Az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosának Hivatalától származó információ, 2000. november.

⁶⁰ A Kulturális és Oktatási Minisztérium adata, 1993.

⁶¹ Loss S: *Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok hatásvizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében*, kézirat, 1998.

⁶² CRI (2000) 5, 31. bek.

⁶³ Kisebbségi Törvény, 45. § (2) bekezdés: „A cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők”. Ezeket a feltételeket a törvény életbe léptetése óta eltelt nyolc év során nem definiálták. Lásd Human Rights Watch: *Jogfosztottan: Romák Magyarországon*, 1996, 69-72. oldal.

27.500 Ft (kb. 105 euró) volt; ezt az összeget közvetlenül az „iskola fenntartója” kapja kézhez – tehát az önkormányzat vagy az iskolát működtető más szervezet.⁶⁴

Az egyik tanulmány szerint a rendszer az oktatás terén fennálló hátrányokat inkább konzerválja, mintsem megszünteti.⁶⁵ A cigány kisebbségi osztályok általában szegregáltak és gyenge színvonalú oktatást nyújtanak; alacsonyabb szintű tantervvel működnek, és a legtöbb esetben elsikkad belőlük a roma kultúra és nyelv oktatása.⁶⁶ A szülők ritkán kezdeményeznek ilyen programokat, és – a Kisebbségi Biztos szerint – gyakran nincs megfelelően tájékoztatva arról, hogy mit is takarnak ezek a programok. A roma tanulókat egyes esetekben a szülők számára elfogadhatatlan indokok alapján kényszerítik ilyen osztályokba.⁶⁷

A roma szervezetek és egyes oktatási szakemberek is komoly kétségüknek adtak hangot a cigány kisebbségi oktatási programok támogatására szánt összegek felhasználásával kapcsolatban.⁶⁸ A Kisebbségi Biztos 2000. évi jelentésében leszögezi, hogy „a cigány kisebbségi oktatást a helyi önkormányzatok az iskolákkal együttműködve, sokszor csupán a kiegészítő normatív támogatás megfizetésében szervezik meg, illetve kihasználják a cigány kisebbségi oktatási formát a cigány származású tanulók - látszólag jogszerű - elkülönítésére (szegregálására)”⁶⁹ Az egyik elemző szerint „az állami finanszírozás megkötése nélküli önkormányzati felhasználása következtében számos önkormányzat egyszerűen 'lenyeli' a kiegészítő hozzájárulást”.⁷⁰

Szegregált osztályok a normál iskolákon belül

Elkülönített „cigány-osztályok” az olyan iskolákban is jelen vannak, ahol nem működnek cigány kisebbségi oktatási programok. A többségi tanulóknak a romagyerekektől való elkülönítése számos magyarázat van. Az egyik elemzés szerint „az eltérő haladási ütemet intézményesítő cigányosztályok kialakítását sokszor a nem magyar anyanyelvű cigányok nyelvi hátrányaival indokolják”,⁷¹ holott régóta elismert tény, hogy az integrált oktatás sokkal sikeresebb módja a nyelvi nehézségek leküzdésének.⁷²

A szegregált osztályok létrehozására felhozott másik gyakori indok a higiénia. 2000 augusztusában a Kisebbségi Biztos a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Bogács polgármesterénél emelt szót az ellen,⁷³ hogy a helyi iskolában a roma gyerekeknek külön vécét kellett használniuk (egyazon épületben), a nem-roma diákokkal szemben viaszos vászonnal borított asztalnál kellett étkezniük, és többségi társaik „busmannak” csúfolták őket.⁷⁴ Az iskola 1,5 millió forint (kb. 5,837 euró) kiegészítő támogatást kapott felzárkóztató

⁶⁴ Lásd Kisebbségi Biztos, 2000, 47-52. oldal.

⁶⁵ Radó P.: *Jelentés a cigány tanulók oktatásáról*, NEKH, 1997.

⁶⁶ Kisebbségi Biztos, 2000, 47-52. oldal.

⁶⁷ Előfordul például, hogy roma szülők tünettek, mivel gyermekeiket „hiperaktivásra” hivatkozva felzárkóztató osztályba helyezték. Roma Sajtóközpont: *Tiltakoznak a romák a felzárkóztató osztály miatt*, *Népszava*, 2000. szeptember 4.

⁶⁸ Kisebbségi Biztos, 1998. Kertesi 1996. Lásd még Human Rights Watch, 1996, 72. oldal.

⁶⁹ Kisebbségi Biztos, 2000, 47-52. oldal

⁷⁰ Oppelt J.: „Cigány felzárkóztató programok elemzése”, In: *Tájékoztató a kisebbségi oktatásügyről*, szerk.: Molnár A., Expanzió Humán Tanácsadó, Budapest 1997. Idézi: a Kisebbségi Biztos 1998. évi jelentése.

⁷¹ Lásd Radó, 1998.

⁷² Réger Z.: „Cigány gyermekek nyelvi problémái és iskolai esélyei”, *Iskolakultúra*, 1995, 24. oldal. A nyelvi különbség volt az 1962-ben született, külön roma tanulócsoportok kialakítását szorgalmazó művelődésügyi miniszteri rendelet mögött is az egyik érv. Lásd még Harsányi, Radó 1997: „ha csupán a nyelvi hátrányok felől nézzük, a magyar iskola sem az asszimiláció, sem az asszimilációs elvárások nélküli integráció lehetőségét nem biztosítja a cigány tanulóknak”.

⁷³ Roma Sajtóközpont, 2000. augusztus 27., megjelent: *Népszava és Magyar Hírlap*, 2000. augusztus 28.

⁷⁴ *Fókusz* tévéműsor, RTL Klub, 2000. június 8.

és kisebbségi programokra. A Szabolcs-Szatmár megyei tiszavasvári általános iskolájában a roma tanulókat egészségügyi okokra hivatkozva eltiltották az iskola tornatermének és büféjének használatától, és külön tartották meg számukra a ballagást. A Roma Polgárjogi Alapítvány (RPA) kártérítését valamint az iskola diszkriminatív és szegregációs gyakorlatának beszüntetését követelve, a tizennégy tanuló nevében pert indított az iskola ellen. Az önkormányzatot kártérítés fizetésére kötelezték 1999 végén, de az iskola állítólag továbbra is működtet „cigány osztályokat”.⁷⁵

A romákat emellett gyakran kisegítő osztályokba teszik, amelyek az állam az „beilleszkedési zavarral, tanulási nehézséggel, vagy magatartási rendellenességgel” küszködő diákok számára hozott létre. Ezekben az osztályokban a tanulói létszámarányok erős szegregációt mutatnak: az Oktatáskutató Intézet által vizsgálta 1992 iskolában a kisegítő osztályokban a romák aránya 84,2 százalékos volt.⁷⁶

Végül pedig előfordul az is, hogy az elkülönített osztályt a nem-roma gyerekek elvándorlásának megakadályozására hozzák létre. A többségi szülők sokszor nyíltan követelik az elkülönített osztályok létrehozását, mint például Hajdúhadházon, ahol a város két általános iskolájában nagyszámú roma tanuló jár felzárkóztató osztályokba.⁷⁷ Mindkét iskola vezetői arra hivatkoznak, hogy a jól működő speciális pedagógiai program a roma tanulók felzárkóztatását hivatott elősegíteni. Gyakorlatilag azonban egyetlen gyermek sem került át a speciális tantervű osztályokból a normál tantervű osztályokba. Az iskolák vezetői elismerik, hogy a tanárok gyakran előítéletesek, azokon arra hivatkoznak, hogy a többségi szülők támogatják a roma gyerekek elkülönítését – egy alkalommal tüntetést is tartottak, azt követelve, hogy az egyik osztályt teljes egészében helyezték át egy másik iskolába.⁷⁸

Tolerancia a tantervben

A tanárképzésben nem foglalkoznak az iskolákban tapasztalható előítéletességgel, sem pedig a roma gyerekek sajátos pedagógiai igényeivel, ráadásul a megfelelő oktatási anyagok, tankönyvek és tanári segédletek is hiányoznak. Egy 4248 nyolcadikos tanuló bevonásával készült 1997-es országos felmérés rávilágított, hogy a romákkal szemben jelentős mértékű előítéletesség tapasztalható az általános iskolából kikerülő körében.⁷⁹ Egy 1995-ös felmérés, amely 31, ötödiktől nyolcadik osztályig használt általános iskolai tankönyvet vizsgált, mindössze egyetlen utalást talált a romákra, mint Magyarországon élő népcsoportra, és csak egyetlen könyv tett említést a roma holocausztról.⁸⁰ A felmérés ugyanakkor rámutatott arra, hogy a tankönyvek jelentős része előítéleteset sugall vagy helytelen információkat közöl a romákról. 2000 augusztusában az oktatási jogok miniszteri biztosa által benyújtott panasz nyomán az oktatási miniszter elrendelte, hogy a minisztérium hivatalos tankönyvjegyzékéből töröljenek egy olyan segédkönyvet, amely tényszerű tévedéseket tartalmazott a magyarországi romáknak szentelt fejezetben, többek között azt, hogy „a romák (...) nagy része nem tudta és nem is akarta a polgári európai életformát felvenni”, illetve „a cigányság egy részének életére

⁷⁵ Roma Sajtóközpont: „Jogerős bírósági döntés a tiszavasvári külön ballagás ügyében”, 1999. április 22.; „Újra szegregált ballagási ünnepség?”, 2001. május 4. Lásd <www.romapage.c3.hu/engrsk.htm> (hozzáférés: 2001. június 18.)

⁷⁶ Havas 2000, 63. oldal.

⁷⁷ Girán János – Kardos Lajos: Iskolapéllda: egy Hajdúhadházon elkezdett kutatás tapasztalatainak összegzése. *Roma Polgárjogi Füzetek* 1. Roma Polgárjogi Alapítvány, 2000

⁷⁸ Lásd Bernáth G., Mohács V.: „A hajdúhadházi roma oktatási helyzet”, *Roma programok Magyarországon a rendszerváltás után*, Világbank Budapesti Regionális Iroda, kézirat, 2000

⁷⁹ Szabó I., Örkény A.: *A 14-15 évesek interkulturális világgépe*, Periférián – Roma szociológiai tanulmányok, Szerk: Vajda I, Ariadne Kulturális Alapítvány, Budapest, 1997.

⁸⁰ László M.: „Interkulturális ismeretek az általános iskolai tankönyvekben”, kézirat, 1995.

rányomja bélyegét a bűnözés”.⁸¹

Kormányzati intézkedések

A kormányzati intézkedések általában eseti jellegűek és egyáltalán nincsenek arányban a fent jelzett problémák súlyosságával – a diszkrimináció ellen, amely a fent vázolt problémák gyökere, a kormány nem lép fel közvetlen módon.

Az Oktatási Minisztérium közelmúltban kiadott rendelete előírja, hogy egy gyermek szellemi képességeinek vizsgálatához előzetes szülői beleegyezésre van szükség, és hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság véleményét írásban kell közölni a szülőkkel, akiknek jogukban áll a gyermeküket spec iális tantervű iskolába utaló döntés ellen jogorvoslattal élni.⁸² A központi probléma azonban nem a szülői beleegyezés – sok szülő nem ismeri az osztályok eltérő oktatási színvonala közötti különbséget, és elhiszi, hogy az iskolai szereplők gyermeke javát akarják. Közvetlen intézkedésekkel kellene gátat szabni annak a diszkriminatív gyakorlatnak, hogy a romákat tömegesen speciális tantervű iskolákba irányítják, és lépéseket kellene tenni a kiválasztási folyamatot gyakran hátrányosan befolyásoló kulturális és nyelvi elítélések ellen is.

Az Oktatási Minisztérium elrendelte a cigány kisebbségi oktatási programok működésének vizsgálatát is: az iskolafenntartó önkormányzatok kötelesek jelentést tenni a minisztériumnak arról, hogy a programok hatékonyan, rögzített céljaiknak megfelelően működnek-e.⁸³ Rendszeres ellenőrzésre és pozitív irányú erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy megszüntessék, illetve kiküszöböljék az etnikai kvótával való visszaélést, valamint azt a gyakorlatot, amelynek eredményeként a roma diákok nagy része alacsony színvonalú, szegregált oktatásban részesül.

A Középtávú Intézkedéscsomag nem foglalkozik kifejezetten az oktatás területén tapasztalható hátrányos megkülönböztetéssel. Az Európai Bizottság 1999-es Phare költségvetéséből 5 millió eurót irányzott elő a magyar kormány számára a roma oktatás fejlesztésének céljából.⁸⁴ A megállapodás értelmében ehhez az Oktatási Minisztériumnak további 3,6 millió euróval, a Szociális és Családvédelmi Minisztériumnak pedig 1 millió euróval kellett hozzájárulnia. 2001 májusában azonban a Phare pénzből még egyetlen fillért sem használtak fel.⁸⁵ Az értesülések szerint a jelentős késedelem az Oktatási Minisztérium által benyújtott pályázat alacsony színvonalának tudható be. Az eredeti megállapodás szerint a támogatást, amelynek nagy részét civil szervezetek kapják, 2001 szeptemberéig kell felhasználni. A szakemberek szerint ezért valószínű, hogy az alapokat kísérleti projektekre fogják elkölteni, így azok nem szolgálják, és nem is segítik elő a szélesebb értelemben vett állami oktatáspolitiká fejlesztését, amelynek célja, hogy szisztematikus megoldást találjon az

⁸¹ Roma Sajtóköz pont: „Előítéletes tananyag ötödikeseknek”, 2000. augusztus 23, megjelent a *Népszabadság*, *Népszava* és *Magyar Hírlap*, valamint sugározta a Magyar Rádió a 2000. augusztus 23-24-i hírekben. Az Apáczai Kiadó kivonta a könyvet a forgalomból. Lásd még ERRC, *Roma Jogok*, 2000. 3. szám <http://errc.org/rr_nr3_2000/snap13.shtml> (hozzáférés: 2001. május 16.)

⁸² Az oktatási miniszter 4/2001. számú rendelete.

⁸³ A helyi önkormányzatok jelentéseit az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont valamint az illetékes megyei közigazgatási hivatalok tisztviselői fogják értékelni. In: terjú Herczeg Máriával, Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKEV), 2001. május 22.

⁸⁴ A támogatás tervezett megoszlása a következő volt: 2 millió euró az általános iskolákból való kimaradás arányának csökkentésére, 0,8 millió euró középiskolai oktatásra korrepetálással, 2 millió euró a romák szociális helyzetének javítására és felzárkóztatására, 0,2 millió euró technikai segítségnyújtásra és az eredmények terjesztésére. Operatív programok: Magyarország: Program a hátrányos helyzetben lévő fiatalok társadalmi beilleszkedésének elősegítésére, különöse tekintettel a romákra.

⁸⁵ „Egyetlen aláírásra vár a roma Phare program”, *Magyar Hírlap*, 2000. szeptember 4.

alacsony színvonalú osztályokba és iskolákba való elkülönítés problémájára, valamint a magas lemorzsolódási arányra. A z egy ik mag yar okt atási sza kértő szerint „nincsen olyan [állami] politika, amely a magyar iskolákat felkészítené az integrált oktatásra”.⁸⁶

A kormány több ízben nyilvánosságra hozta, hogy a 2000/2001-es tanévre 8000 ösztöndíjat oszt ki roma tanulók számára, és erről az intézkedésről az Európai Bizottság is elismeréssel szólt. Az ösztöndíj program azonban többet ígér, mint amennyit teljesít. A 8000 ösztöndíj negyvennégy százaléka havi 3-4000 forintos (kb. 12-15 euró) juttatást jelent, ami még a legszegényebb családok számára is szerény adomány.⁸⁷ A program a Középtávú Intézkedéscsomag és a kormánypolitika más programjaihoz hasonlóan a „társadalmilag hátrányos helyzetű csoportokat” célozza meg.⁸⁸ Az ösztöndíjrendszer azonban – mint az államromákkal szemben tanúsított nagylelkűségének példája – széles nyilvánosságot kapott Magyarországon.⁸⁹ Amint arra a szakemberek rámutattak, ez a megközelítés tovább szíthatja a romaellenes közhangulatot, mert úgy állítja be őket, mint akik elnyelik az adófizetők pénzét, ugyanakkor ez a megoldás mit sem enyhít a romákkal szemben az iskolákban tapasztalható kiterjedt előítéletességén. Az ösztöndíj rendszer sokkal hatékonyabbá lehetne tenni, ha a hátrányos helyzetű gyermekek számára bevezetett tutor-rendszerrel párosulna.⁹⁰

2. Egészségügy és a szociális biztonság egyéb elemei

Az Alkotmány minden magyar állampolgár számára garantálja a szociális biztonsághoz való jogot (70/E. §). Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény általános rendelkezései lefektetik a diszkriminációmentesség alapelvét az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás terén, azonban nem irányoznak elő olyan szankciókat, amelyek elrettentnék az egészségügyi szolgáltatókat a hátrányos megkülönböztetés gyakorlásától.⁹¹ A törvény jogot ad arra, hogy a jogsérelmet szenvedő betegek panaszt nyújtsanak be akár az egészségügyi szolgáltatóhoz, akár annak fenntartójához, előírja továbbá, hogy az intézmények tíz napon belül kötelesek választ adni.⁹² A diszkrimináció esetén alkalmazandó szankciók rendszere azonban hiányzik, így a beteg azon joga, hogy panasszal éljen, nem kínál megfelelő jogorvoslatot.

Egészségügyi ellátás

Egy 1999-es tanulmány szerint a roma lakosság egészségügyi állapota lényegesen rosszabb, mint a nem-roma népességé, az azonban nem különbözik jelentősen a romákéhoz hasonlóan rossz gazdasági és társadalmi helyzetben élő, elszegényedett nem-roma közösségek

⁸⁶ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

⁸⁷ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

⁸⁸ A Középtávú Csomag 1.1. pontja szerint például „Meg kell vizsgálni és ki kell dolgozni, hogy a jelenlegi szabályozórendszer túlmieligen szigorú lehet-e a szegény és iskoláskorú hátrányos helyzetű gyermekek rendszeres óvodába járását és az iskolai mulasztások csökkentését.”

⁸⁹ *Magyar Tükör*, a Miniszterelnöki Hivatal hivatalos hírlevele, 2001/2. szám, 2. oldal: „Az ország helyzete” beszéde során a miniszterelnököt megtapsolták, amikor bejelentette, hogy az ösztöndíjjal támogatott roma tanulók száma az 1998-as 300-ról mára 8.000-re nőtt. Ez azt jelenti, hogy ma már egyetlen olyan roma gyermek sincs, aki pusztán azért, mert nem kaphat ösztöndíjat, ne járhatna iskolába, feltéve, hogy akar és ehhez megvan a tehetsége is.

⁹⁰ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

⁹¹ 1997. évi CLIV. törvény, 7. §. (1): „Minden betegnek joga van – a jogszabályban meghatározott keretek között – [...] megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz.” A törvény 7. § (4) bekezdése emellett kimondja, hogy az egészségügyi ellátás megkülönböztetés nélküli, ha „az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során nem történik hátrányos megkülönböztetés a betegek között társadalmi helyzetük, politikai nézeteik, származásuk, nemzetiségük, vallásuk, nemük, szexuális irányultságuk, koruk, családi állapotuk, testi vagy értelmi fogyatékoságuk, kényszerűségük és minden más egyéb, az egészségügyi állapottal össze nem függő ok alapján.”

⁹² 1997. évi CLIV. törvény, 29. §

egészségügyi állapotától.⁹³ A jelentés szerint egészségügyi problémáik ellenére a romák, amíg csak tehetik, nem fordulnak orvoshoz. A legtöbb roma nem képes megfizetni a kezelésért elvárt hálapénzt. A magyar nyelvet nem beszélő romák számára további hátrányt jelent, hogy nem tudnak kommunikálni az egészségügyi hatóságokkal.⁹⁴ Ezen kívül előfordul, hogy az egészségügyi intézmények dolgozói nyílt előítélettel, durván és diszkriminatív módon bántanak a roma betegekkel.⁹⁵

Kormányzati intézkedések

A kormány elismerte, hogy „az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során [előfordulnak] hátrányos megkülönböztetést eredményező gyakorlatok”.⁹⁶ Mindazonáltal az egészségügyi szolgáltatók ellen kevés panaszt nyújtottak be a Kisebbségi Biztoshoz. 1998-ban és 1999-ben egyetlen panasz sem érkezett, míg 2000-ben egyetlen egy panaszt nyújtottak be egészségügyi szolgáltató ellen.⁹⁷ Rendszeres ellenőrzés hiányában nehéz megmondani, hogy mekkora a szakadék a hivatalosan benyújtott panaszok és a gyakorlatban tapasztalt diszkrimináció között.

Sokszor a kormányzati megnyilvánulások is előítéletességet sugallnak. 2000 márciusában a Középtávú Intézkedéscso mag megvalósítását irányító kormánybizottság egyik vezető tagja például azt indítványozta, hogy ingyenesen osszának fogamzásgátlót a romáknak, mivel a roma lakosság növekedési üteme életkörülményeikhez képest túl gyors. A roma szervezetek bírálatának következtében a tervet később elvetették.⁹⁸

Szociális biztonság

A szociális védelem alapszintjét a központi költségvetés finanszírozza,⁹⁹ az önkormányzatok pedig kiegészítő finanszírozást biztosítanak. Az önkormányzatok azonban néha egyértelműen törvénysértő illetve alkotmányellenes rendeleteket fogadnak el, illetve ilyen gyakorlatot folytatnak.

1999-es jelentésében a Kisebbségi Biztos aggodalmát fejezte ki a szociális biztonsághoz való alkotmányos joggal kapcsolatban a romák által benyújtott panaszok magas száma miatt. A reménytelen pénzügyi helyzetben és lakáskörülmények között élő panaszosok sérelmezték, hogy az önkormányzatok nem foglalkoznak problémáikkal. A Kisebbségi Biztos számtalan alkotmányellenes eljárásra derített fényt a szociális juttatások – például a gyermekek után járó egyes támogatási formák – folyósításával kapcsolatban.¹⁰⁰ 2000-ben a Kisebbségi Biztos megállapította, hogy egy romák által lakott faluban alkotmányellenes volt az átmeneti szociális segély kifizetésének gyakorlata.¹⁰¹

A Kisebbségi Biztos hatásköre nem teszi lehetővé, hogy az ilyen jogsértéseket közvetlenül

⁹³ Zádori Z., Puporka L.: *A magyarországi romák egészségi állapota*, Roma Sajtóközpont, Budapest, 1999.

⁹⁴ Zádori 1999, 59-62. oldal

⁹⁵ Zádori 1999, 60. oldal

⁹⁶ Középtávú Intézkedéscsomag, 4.1. pont.

⁹⁷ *Kisebbségi Biztos 2000*, 142. oldal.

⁹⁸ Bernáth G., „A romák tiltakoznak a kormányzat fogamzásgátlási tervei ellen”, Roma Sajtóközpont, 2000. március 17.

⁹⁹ Lásd 1993. évi III. törvény A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról, valamint 1997. évi XXXI törvény A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.

¹⁰⁰ Kisebbségi Biztos, 1999, 4. pont.

¹⁰¹ Kisebbségi Biztos, 2000, 120. oldal. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat a január-február hónapban benyújtott – segély iránti – kérelmeket azzal az indokkal utasította el, hogy még nincs elfogadott költségvetés. Azonban – arra hivatkozva, hogy a segélyt indokoltá tevő nehéz élethelyzet már nem áll fenn – a későbbiekben is megtagadták az összegek kifizetését.

orvosolja. 1992 és 1996 között például a karcagi önkormányzat (Jász-Nagykun-Szolnok megye) előírta, hogy az átmeneti selymüléknek „önkéntesen társadalmi munkát kell végezniük, amit egyébként a Városgondnokságnak kellett volna fizetnie. Az ügy kivizsgálása után a Kisebbségi Biztos javasolta, hogy az önkormányzat fizessen órabért a panaszosoknak. A polgármester megtagadta ennek teljesítését, így a Kisebbségi Biztos egy civil szervezethez fordult, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodához (NEKI), amely az ügyet végül a bíróság elé vitte, mivel az eljárás aránytalan mértékben sújtotta a romákat.¹⁰² 2001. február 15-én a Legfelsőbb Bíróság a panaszosok javára döntött, az önkormányzat azonban mind a mai napig nem fizetett, és az ügy felülvizsgálását kérte.

3. Lakhatás, valamint egyéb javak és szolgáltatások

Lakhatás

Egyetlen magyar jogszabály sem foglalkozik a lakáshoz jutás terén meglévő diszkrimináció kérdésével. A romák gyakran szegregált környéken élnek rossz körülmények között, és aránytalanul jutnak ők is a társadalom legatrányos helyzetűekéért intézkedések, különösen a kilakoltatás vonatkozásában. Jól dokumentált esetek szemléltetik a roma családok letelepedése ellen tevőlegesen tiltakozó vagy éppen a romák távozását követelő lakosság és az önkormányzatok által tanúsított diszkriminatív magatartást.

A becslések szerint „a romák/cigányok egyharmada olyan helyen él, ahol a szomszédok is kizárólag vagy csaknem kizárólag roma/cigány lakosok”.¹⁰³ Jelentős részük – az összes magyarországi roma csaknem 16 százaléka – vidéki „telepeken” él, amelyek még a kommunizmus időszakában megvalósított kormányprogram keretében jöttek létre.¹⁰⁴ A telepeken az életkörülményeket széles körben elfogadhatatlannak tartják, a legutóbbi (1994-es) tanulmány szerint a háztartások 44 százalékában nincs villany, vezetékes víz pedig csak 8 százalékukban van.¹⁰⁵

A rossz lakáskörülmények miatti állandó problémát nemrég tovább súlyosbította az a tény, hogy 2000 májusában megalkotott, önkényes lakásfoglalók ellen irányuló lakástörvény-módosítás miatt a romákat egyre fokozottabban sújtja a kilakoltatás.¹⁰⁶ A kilakoltatási hullámot elindító módosítás a települések jelezőinek hatáskörébe utalja az önkormányzati tulajdonú lakásokból való kilakoltatás elrendelését, amely a felszólítást követő nyolc napon belül végrehajtható, függetlenül az esetleges jogorvoslati eljárásoktól.¹⁰⁷ Az egyik pest megyei bíróság rámutatott, hogy a roma alperesek kilakoltatási perekben való érintettségének aránya 2000 s okán számottevően megnőtt.¹⁰⁸ Ez egybevág a civil szervezetek azon megfigyelésével, hogy a roma kilakoltatások száma folyamatosan növekszik – a Roma Polgárjogi Alapítvány (RPA) szerint az 1999-es havi 2-3 esethez képest 2000-re a

¹⁰² *Fehér Füzet*, 1998, 40. oldal

¹⁰³ CRI (2000) 5, 22. bekezdés. Az egyik tanulmány szerint 1994-ben a romák hatvan százaléka élt szegregált szomszédságokban, míg a területi szegregáció Budapesten 5,9 százalékos, a városokban 36 százalékos, a falvakban és községekben 30,5 százalékos volt. Havas G., Kemény I., G. Kertesi: *Beszámoló a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Intézete által 1993/94-ben végzett reprezentatív cigánykutatásról*, MTA Szociológiai Intézet 1994.

¹⁰⁴ Az egyik miniszteri szóvivő szerint 538 ilyen telep létezik, Berkes B.: *Luxusgejtők putrisorok helyett?*, *Népszabadság* 2001. június 5., 4. oldal. Havas szerint (1994) a telepeken élő romák száma az 1970-es 65,1 százalékról 1994-re 13,9 százalékra csökkent.

¹⁰⁵ Havas 1994.

¹⁰⁶ 2000. évi LXI. törvény.

¹⁰⁷ Lásd Halmai G. alkotmányjogász alkotmánybírói beadványát. Lásd továbbá Bihary L.: „Szociális biztonsági örök”, *Fundamentum*, 200/3., 59. oldal.

¹⁰⁸ Egy pest megyei bírótól kapott tájékoztatás, Budapest, 2000 október.

kilakoltatások száma heti 3-4-re nőtt; a NEKI-nél 2000-ben 17 esetben éltek kilakoltatási panasszal, míg 1999-ben csak három esetben.¹⁰⁹ A civil szervezetek szerint az önkormányzatok megragadták az alkalmat, hogy visszazerezzék és eladják az önkormányzati ingatlanokat. 2000. évi jelentésében a Kisebbségi Biztos megállapította, hogy az önkormányzatok nem alakítottak ki olyan politikákat, amelyek a sebezhető csoportok számára lehetőséget adtak volna az elköltözésre, illetve az elfoglalt lakások jogszerű megtartására. A Kisebbségi Biztos is rámutatott, hogy az eddigi kilakoltatási ügyek többségükben a romákat érintették.¹¹⁰

A kilakoltatás megkönnyítése valószínűleg katasztrófális hatással lesz azokra a becsületes lakástulajdonosokra is, akik képtelenek adósságaikat megfizetni. A fizetéssel elmaradókat, akiknek a becslések szerint 40-50 százalékát romák teszik ki,¹¹¹ egyre inkább sújtja az, hogy lakásukat lakottan elárverezik.¹¹² 1995 óta a magyar bíróságok, köztük a Legfelsőbb Bíróság is, többször megállapították, hogy az ingatlanjukat árverezés útján elvesztett tulajdonosokat kvázi-bérlőknek kell tekinteni, akik az új tulajdonosoknak lakbért tartoznak fizetni. A 2000 májusában bevezetett módosítások következtében azonban annak kockázata, hogy a nem fizetőket kilakoltatják, lényegesen megnőtt, mivel a közjegyzők a kilakoltatást már azelőtt foganatosíthatják, hogy a bíróság a fellebbezés elkapcsolatban döntést hozott volna. Az értesülések szerint már több ilyen helyzetben lévő roma család kilakoltatására került sor.¹¹³

Emellett körismert tény, hogy a hajléktalan romák száma egyre emelkedik – a megkérdéztet szociális munkások arról számoltak be, hogy a „szoros családi kötélből” fakadó roma biztonság mítosza már rég nem felel meg a valóságnak. Az hajléktalanokat segítő szervezet becslései szerint ügyfeleik között a romák aránya a kilencvenes évek elején tapasztalt 5 százalékról mára 20-30 százalékra nőtt, és a növekedés üteme az elmúlt két évben volt a leggyorsabb.¹¹⁴ Az Alkotmánybíróság ráadásul olyan döntést hozott 2000-ben, amely szerint a nemzetgazdaság jelenlegi teherbíró-képessége mellett az Alkotmány 70/E. pontja (amely a szociális biztonsághoz való jogot garantálja) nem terjed ki lakáshoz való jogra.¹¹⁵

Az önkormányzatok romákkal szembeni előítéletessége tovább súlyosbítja a gazdasági egyenlőtlenség problémáját. Az önkormányzatok az Alkotmányt megsértve megakadályozzák, hogy a roma családok bizonyos területekre beköltözzenek, vagy ami még gyakoribban fordul elő, kiűzik őket a falvakból és városokból.¹¹⁶ A romák magyarországi városokból és községekből való sorozatos drámai kiűzetésének – a Kisebbségi Biztos szerint

¹⁰⁹ Az RPA jogászáinak és a NEKI szociális munkásának tájékoztatása, Budapest, 2000. október. A Roma Polgárjogi Alapítvány (RPA) becslései szerint a lakáskölcsönt visszafizetni nem tudók 40-50 százalékát kitevő 50.000 romát különösen hátrányosan sújtja az intézkedés.

¹¹⁰ *Kisebbségi Biztos, 2000*, 118. oldal.

¹¹¹ Az RPA jogásztól kapott tájékoztatás, Budapest, 2000 október. Az RPA emellett sérelmezi azt a számos helyi önkormányzat által követett gyakorlatot, hogy a jelzáloggal terhelt lakások tulajdonosait kizárják a szociális támogatásra jogosultak köréből.

¹¹² A probléma gyökere az Alkotmánybíróság 1991. évi (32/1991 (VI.6.) számú) döntésében rejlik, amely alkotmányosnak ítélte a kormány azon döntését, hogy megemeli a korábban rögzített lakástámogatási kamatot, amelyet az állam előzőleg a legnagyobb állami bankkal (OTP) megkötött szorzódés alapján garantált. Az alkotmányossági panaszt 1796 személy köztük számos ügyvéd és civil szervezet – nyújtotta be. Sokan kritizálták az Alkotmány Bíróság kormány mellett állást foglaló döntését.

¹¹³ Bírói információ, Budapest, 2001. június.

¹¹⁴ Menhely Alapítványtól származó információ, Budapest, 2000. október.

¹¹⁵ Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI.8.) számú döntése. A döntés az Általános Ombudsman és a Kisebbségi Biztos közös beadványára adott válaszként született meg.

¹¹⁶ *Kisebbségi Biztos, 1999*, 129-134. oldal; Lásd a Muhi-ügyet az *1997. évi Fehér Füzetben*; CRI (2000) 5, 21. bekezdés

1989 óta 30 ilyen eset volt¹¹⁷ – legutóbbi példája az elhíresült 2000/2001-es zámolyi eset. Egyes roma családok Székesfehérvárról, Ózról és Sátoraljaújhegyről történő elüldözése és kilakoltatása 1997-ben a magyar újságok címlapjára került. A sátoraljaújhegyi esetben magas rangú helyi önkormányzati vezetők a helyi rendőrséggel karöltve fenyegettek meg egy roma közösséget a városból való kitelepítéssel.¹¹⁸

Kormányzati intézkedések

2001 januárjában a kormány új lakásépítési programokat indított, és ezeket úgy hirdette meg, hogy „minden családnak” támogatást nyújt.¹¹⁹ A szociális lakásépítés támogatására szánt központi költségvetés azonban nem nőtt az 1999-2002-es időszakban, így tisztázatlan, hogy a programot miből fogják finanszírozni.¹²⁰ A program egyik pontja a romákat felmenti az önkormányzati kötelezettségtől, hogy állandó jövedelemmel rendelkezzenek – a helyi önkormányzatok számára, hogy az építkezéskor végzett munkával természetben fizessenek. Ezt a programot – amelyre 311 millió forintot (1.265.000 eurót) különítettek el – az Országos Cigány Önkormányzat irányítja.¹²¹ Az új kezdeményezések ellenére azonban 1989 óta egyetlen szociális lakást sem építettek, miközben az önkormányzati tulajdonú lakások száma a privatizáció következtében rohamosan csökken.

A Középtávú Intézkedéscsoport a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztériumot arra kötelezi, hogy indítson el egy, a települések felszámolását célzó programot, azonban 2001 júniusáig nem történt előrelépés, elsősorban a belső minisztériumi konfliktusok miatt.¹²² Az ötéves program a becslések szerint 50 milliárd forintba (kb. 200 millió euróba) kerül, azonban sem a 2001-es, sem a 2002-es költségvetésben nem szerepel ez az összeg. Egyesek aggodalmukat fejezték ki, hogy az önkormányzatok a lakásépítésre szánt összegeket esetleg a települési szegregáció megerősítésére használják fel, vagy esetleg elszabotálják az építkezéseket, hogy elkerüljék a többségi lakosok elégedetlenségét.¹²³ Az FVM 2001 júliusában bejelentett kezdeményezése, hogy a munkanélküli hajléktalan roma családokat az ország gazdasági lagymaradott és szakértői részében lévő elhagyott falvakba telepítsék, az Országos Cigány Önkormányzat tiltakozását váltotta ki: az OCÖ az indítványt „rezervátum” politikának nevezte. Az Igazságügyi Minisztérium szóvivője szerint a terv célja az volt, hogy lehetőséget biztosítson azoknak, akik lakást, munkát és függetlenséget keresnek.¹²⁴

Egyéb javak és szolgáltatások

A romákat gyakran éri hátrányos megkülönböztetés a magánsector szereplői részéről a javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén. A Fogasztóvédelmi Főfelügyelőség fokozott fellépése valamint a Polgári Törvénykönyv hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezésének megsértése miatt indított perek pozitív kimenetele következtében az ilyen eseteket egyre gyakrabban ismerik el és szankcionálják.¹²⁵

¹¹⁷ Idézet: ERRC, *Roma Jogok*, 1997 nyara <http://www.errc.org/tr_sum1997/snap9.shtml> (hozzáférés: 2001. június 18.)

¹¹⁸ *Fehér Füzet*, 1997, 42. oldal

¹¹⁹ 12/2001. számú kormányrendelet

¹²⁰ Ferge Zs.: *A költségvetés szíve*, 2001

¹²¹ MTI: Bérletprogramra idén 13 milliárd forint, 2001. január 17.

¹²² A Középtávú Intézkedéscsoport elismerte, hogy vannak olyan „környezeti és az egészséget veszélyeztető tényezők,” amelyek „a települeteken vagy telepszerű lakókörnyezetben” élőköt fenyegetik.

¹²³ Berkes, 2001

¹²⁴ *Népszabadság*: „Romákat költöztetnek a Cserehátra?” 2001. július 14., 5. oldal. Lásd még RFE/RL Newline: Hungarian Government to Relocate Roma to Remote Villages (A magyar kormány a romákat távoli településekre kívánja áttelepíteni), 2001. július 16.

¹²⁵ Polgári Törvénykönyv, 76. §.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (Főfelügyelőség) a Kisebbségi Biztos több, a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos esetek eredményesebb kivizsgálását célzó javaslatát elfogadta, aminek következtében j av ult a Főfelü gyelőség fe llépésének hatékonysága a diszkriminatív esetek kivizsgálásával és megoldásával kapcsolatban.¹²⁶ Szikszó városában például 1999-b en a Főfelügye lőség vizsgál atot in dítot t, majd bír s ágo t szabott ki az egyik kocsmá tulajdonosával szemben a romák hátrányos megkülönböztetése miatt.¹²⁷

A bárokba, éttermekbe és más nyilvános helyekre való bejutás terén alkalmazott diszkrimináció elleni peres úton való fellépések számának gyarapodása részben a Góman ügynek köszönhető.¹²⁸ 1995. szeptember 19-én Góman Gyula fodrászhoz kísérte a feleségét, és a közeli italboltban kívánta megvárni. Kávét és kólát rendelt, majd kérte, hogy a játékautomatához váltsanak számá ra pénz t. A pinc érnő megtaga dt a, hogy kisz olgálja, mire Góman a tulajdon oshoz f ordult pa na s zával. A tulajdon os a követ ke zőt válaszolta: „az én kocsmámban cigány nem ehet, nem ihat, nem szórakozhat”. Góman a tulajdonos ellen büntető és polgári peres eljárást indított. A polgári ügyben eljáró másodfokú bíróság helybenhagyta az elsőfok ú bírósá g dönt ésé t, és felj ogosító tta Góm an G yulát, hogy a legnagyobb magyar napilapban elégtételt biztosító fizettet hirdetést tegyen közzé az alperes költségén, akinek emellett 150.000 forint (kb. 584 euró) kártérítést is meg kellett fizetnie Góman Gyula számára. A büntetőbír ósá g 1997 janu árjáb an hozott ítéletében me gá llapította, hogy a tulajdo nos elkö ve tte a becsül etsértés vé tsé gét, és ezé rt őt egy év re próbá ra bocsátotta. A másodfokú bíróság helybenhagyta az ítéletet.¹²⁹

A NEKI 1999-ben bevezette a „tesztelési” módszert a diszkrimináció felderítésére, és jelenleg már több per folyik ezen az alapon. Az egyik ügyben – amelynek során egy roma férfit nem engedtek be a diszkóba – rövidesen döntés várható.¹³⁰

Annak ellenére, hogy vannak már a diszkriminációt szankcionáló bírói döntések, a romá k javakho z és szolgáltatá s okhoz való hozz áférése nek akadály ai továb bra is égető problémát jelentenek Magyarországon. Számos Borsod-Abaúj-Zemplén és Békés megyei településen – többek között Békéscsabán, megye közigazgatási központjában – regisztráltak ilyen eseteket.¹³¹ Legtöbb esetben a hátrányos megkülönböztetés ellen nem emelnek hivatalosan panaszt, de ha igen, a kilátások akkor is meglehetősen bizonytalanok.

4. Foglalkoztatás

A hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezések és szankciók legátfogóbb rendszere a Munka Törvénykönyvében található. A munkaügyi jogviták során a hátrányos megkülönböztetés eseteiben a bizonyítási teher a munkáltatóra hárul, és a törvény lehetőséget ad a pozitív diszkriminációra is.¹³² Bár a jogi szabályozás viszonylag átfogó, a gyakorlati

¹²⁶ *Kisebbségi Biztos, 1999*, 125-129. oldal.

¹²⁷ *Fehér Füzet, 1999*, 13. oldal.

¹²⁸ *Fehér Füzet, 1999*

¹²⁹ *Fehér Füzet, 1999*

¹³⁰ *Fehér Füzet, 1999*, 3-16. oldal. A tesztelés a munkaviszony létesítésével, a lakhatással és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos diszkrimináció bizonyítására alkalmas módszer. A diszkriminációt elszenvedő roma személyh ez haso nló k orú, ne mű és kép esítésű t tesztelők jele nt keznek a diszkr iminációt alkalmazó intézménynél felvételre. A tesztelők mindig párokban dolgoznak: egyikük a többségi társadalomhoz tartozik, a másik pedig a kisebbséghez. *Fehér Füzet, 2000*. 60. o.

¹³¹ Lásd *Fehér Füzet, 1999*. Lásd még Roma Sajtóközpont: "Zártkörű rendezvény fehéreknek" *Népszabadság*, 1999. november 10, <<http://www.romapage.c3.hu/rsk/engrs124.htm>> (hozzáférés: 2001. május 24.)

¹³² 1992. évi XXII. törvény, 5. § (2): „Ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatban vita merül fel, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása az (1) bekezdésben foglaltakat nem sértette.”. 5. § (4): „Munkaviszonyra vonatkozó szabály a munkavállalók meghatározott körére – a munkaviszonnyal

alkalmazás kívánnivalókat hagy maga után, ráadásul a Munka Törvénykönyve a közvetett diszkriminációt sem definiálja.¹³³

A munkaviszonnyal kapcsolatos diszkriminációt tiltó magyarországi rendelkezések érvényre juttatásával kapcsolatban két fő hiányosság tapasztalható. Az első az, hogy a Munka Törvénykönyve nem irányoz elő szankciót a munka viszony létesítése során alkalmazott diszkrimináció esetére, vagyis nem orvosolja a faji alapon elutasított jelentkezők problémáját, ami a foglalkoztatás területén a hátrányos megkülönböztetés leggyakoribb formája. Szakértők szerint a törvény szakaszának módosítására lenne szükség annak érdekében, hogy ilyen esetekben is lehetővé tegye a kártérítés megítélését – vagy a kiesett jövedelem alapján vagy pedig általános bírság kiszabásával¹³⁴ (az utóbbi szankció ugyan létezik a magyar jogban, de a munkaügyi bíróságok előtt nem alkalmazható).¹³⁵ Ezért az egyetlen olyan ismert ügyben, amit a Munka Törvénykönyvének hátrányos megkülönböztetés tiltó rendelkezésébe ütköző faji alapú diszkrimináció miatt vittek bíróság elé, a munkaügyi felügyelőség 2000. november 24-én azt a döntést hozta, hogy az ügyben nincs illetékessége, mivel a felek között nem jött létre munkaviszony.¹³⁶

A második probléma az, hogy a munkáltató diszkriminatív gyakorlatának vizsgálatára irányuló lehetőségek egy 1995-ben bevezetett korlátozás tovább szűkítette¹³⁷ – ennek eredményeképpen panasszal kizárólag a diszkrimináció áldozatai élhetnek, holott ezek a személyek gyakran nem ismerik törvény adta jogait. A kormány egyik minisztériumának megfogalmazása szerint a munkaügyi felügyelőségek diszkriminációval kapcsolatos eljárásai „panaszügyben indulnak, cigány diszkriminációs panaszra pedig a felügyelőségek gyakorlatában alig volt példa az elmúlt években”.¹³⁸ Egy 1998-as, hivatalból indított vizsgálat során a Kisebbségi Biztos azt tapasztalta, hogy a munkaadókkal szemben az előző évben mindössze 16 esetben alkalmaztak szankciót hátrányos – de nem faji vagy nemzetiségi alapon történő – megkülönböztetés miatt, és még soha egyetlen munkaadót sem szankcionáltak azért, hogy megtagadta egy roma származású munkavállaló felvételét. A Kisebbségi Biztos arra a következtetésre jutott, hogy a munkaügyi felügyelőségek a hátrányos megkülönböztetés

összefüggésben – azonos feltételek esetén, előnyben részesítési kötelezettséget írhat elő.” A 2. bekezdés alapján eddig egyetlen példát indítottak, amely most folyna a Fővárosi Bíróság előtt. A 4. bekezdés alapján tett intézkedések még nem ismeretesek – amint egy szakember megjegyezte: „A negyedik bekezdés felveti a pozitív diszkrimináció lehetőségét, de csak találgathatunk, hogy vajon milyen körben, milyen eszközökkel történhet ez az előnyös megkülönböztetés”. Lásd Sándor J.: *A szabályozás csapdái és dilemmái a hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig*, 1998, 54. oldal.

¹³³ Gyulavári T.: A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség a jogharmonizáció tükrében, *Vegyesváltó*, 1999, 104. oldal.

¹³⁴ Nacsa B.: A hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar munkajogi gyakorlatban, *Vegyesváltó*, 1999, 131-132. oldal; Peszlen Z.: Próbaper a diszkrimináció ellen, *Vegyesváltó*, 1999, 149. oldal

¹³⁵ 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet az egyes szabálysértésekről, 93. §.

¹³⁶ *Fehér Füzet*, 2000, 29-31. oldal. Az ügyet jelenleg tárgyalja a Fővárosi munkaügyi Bíróság.

¹³⁷ A Munkaügyi Ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. Törvény 7. § (3) bekezdése szerint a munkaügyi bírság mértéke „több jogszabályi rendelkezés megsértése, valamint a korábbi bírságot kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belüli újabb jogsértés esetén 50 000 Ft-tól (kb. 195 euró) 3 000 000 Ft-ig (kb. 11 673 euró) terjedhet”. A 3. § (2) bekezdése szerint a diszkriminációval kapcsolatos ügyekben munkaügyi ellenőrzés csak bejelentésre folytatható le.

1995-ig az ügyész kezdeményezhetett eljárást "fontos állami vagy társadalmi érdekre" hivatkozva (*actio popularis*), az Alkotmánybíróság azonban az önkényeskedéshez való jog érvényesítése miatt ezt a lehetőséget alkotmányellenesnek minősítette. A diszkrimináció miatt így alig szabnak ki bírságot, mivel az érintettek nem ismerik a szóba jöhető jogorvoslati lehetőségeket, és sokszor elkésettől keresik a munkalehetőséget, így nem mernek a munkáltatóval szembeszállni.

¹³⁸ A Szociális és Családügyi Minisztérium észrevételei. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és az érintett minisztériumok által a jelen beszámoló tervezetéhez fűzött észrevételek (továbbiakban: NEKH észrevételek), 1. oldal.

esetén általában vonakodnak lépéseket tenni.¹³⁹ Még egy évvel később sem érkezett válasz a Kisebbségi Biztos azon javaslatára, amely szerint a munkaügyi felügyelőségeket fel kellene jogosítani rá, hogy hivatalból vizsgálatot indíthassanak a diszkrimináció-gyanús ügyekben, a munkaügyi központokat számára pedig szignalizációs kötelezettséget kellene előírni az ilyen ügyek vonatkozásában.¹⁴⁰

A Kisebbségi Biztos a rendszer egyéb hiányosságaira is rámutatott, többek között arra, hogy a munkaügyi központok nem kapnak és nem nyújtanak megfelelő információkat a foglalkoztatási diszkriminációról. A Kisebbségi Biztos emellett kritikával illette a munkaügyi felügyelőségek hatáskörére vonatkozó szabályokat is, amelyek szerint a munkaügyi felügyelők csak az általuk szembélyesen tapasztalt diszkriminációs ügyekben járhatnak el szabálysértési jogkörben, ellenkező esetben az ügyjegyzői hatáskörbe tartozik.¹⁴¹

A legfrissebb, 1994-es adatok szerint a roma férfiak körében a foglalkoztatottság 26,2 százalékos volt, szemben a nem-roma férfi-népesség 63,4 százalékos arányával. A nők vonatkozásában ugyanez az arány 16,9 százalék (roma) illetve 63,1 százalék (nem roma).¹⁴² A romák általában véve alacsonyabban képzetek, mint a többségi társadalom, és az ország gazdaságilag elmaradott területein élnek. A nyolcvanas évek közepe óta, amikor a különbség még nem volt ilyen számottevő,¹⁴³ a romák fokozatosan kiszorultak a munkaerőpiacról – mely folyamatot a rendszerváltást követő válságok és a gazdasági okok miatt (privatizáció, agrárválság), részben azonban a romák által többször is panaszolt nyílt diszkriminációs gyakorlat visszatérése miatt.¹⁴⁴

Az egyik forrás szerint például Csongrád megyében a munkaadók a kormányzat által biztosított pénzügyi többlettámogatás ellenére sem hajlandóak romákat foglalkoztatni.¹⁴⁵ Jól példázza ezt az az eset, amelyet jelenleg tárgyal a bíróság. 2000 áprilisában egy roma nő, aki szobaasszonynak jelentkezett egy szállodába, éppen a telefonon megbeszélte felvételi beszélgetésre várt, amikor meghallotta, hogy a hotel igazgatója a következőt mondja a recepciósnak: „Nem veszek fel ide cigányokat. Utálok a cigányokat!”. Néhány perccel később a jelentkezővel közölték, hogy a hirdetés már nem aktuális, holott az állás még egy hónapig betöltetlen maradt.¹⁴⁶

Kormányzati intézkedések

A kormány Középtávú Intézkedéscsomagja 14 cselekvési területet vázol fel a foglalkoztatással összefüggésben. Ezek közé tartoznak a következők: a cigány kisebbségi önkormányzatok és a megyei munkaügyi központok közötti együttműködés; pozitív diszkriminációra épülő foglalkoztatáspolitikai eszközök kidolgozása, a közhasznú- és közmunkaprogramok folytatása; kis- és középvállalkozói illetve agrárgazdasági programok beindítása. A kormányzat szerint 2000-ben összesen 7,2 milliárd forintot költöttek roma foglalkoztatási programokra. Ebből 4,86 milliárd forintot (kb. 19 millió eurót) kifejezetten a Középtávú Intézkedéscsomagban rögzített (költségvetési előirányzatokat nem tartalmazó) feladatokra fordítottak, míg a fennmaradó összeget a Kisebbségi Törvény által biztosított

¹³⁹ *Kisebbségi Biztos, 1998, 210-230. oldal, lásd még Kisebbségi Biztos, 2000, Kisebbségi Biztos, 1999.*

¹⁴⁰ A Kisebbségi Biztos 1999-es utóvizsgálata, 147-153. oldal.

¹⁴¹ *Kisebbségi Biztos, 1998, 210-230. oldal.*

¹⁴² Kemény, 1994.

¹⁴³ A teljes foglalkoztatás szocialista ideáljának köszönhetően ebben az időszakban a romák foglalkoztatottsági aránya (85,2%) alig különbözött a nem romákétól (87,7%). Lásd Kemény, Havas, 1971.

¹⁴⁴ Kemény in Kardos, 1998.

¹⁴⁵ Nyilvánosságra nem hozott közbeszéd jelentés a Középtávú Intézkedéscsomag megvalósításáról.

¹⁴⁶ *Fehér Füzet, 2000, 29. oldal.*

jogok érvényesítésére költötték. Valójában lehetetlen megbecsülni, hogy mennyit költöttek roma foglalkoztatási feladatokra, részben azért, mert a Középtávú Intézkedéscsomagban rögzített programok egy része általában véve célozza meg a munkanélkülieket.¹⁴⁷ Ezen a téren, akárcsak az intézkedéscsomagban megjelölt más területeken, a költségvetési támogatás felhasználását irányító kialakult, független intézményi struktúra hiánya miatt nehéz felmérni a felhasználás hatékonyságát.

A gyakorlatban a kormány eddig kevés lelkesedést mutatott a roma foglalkoztatásának elősegítésére. A célzó pozitív intézkedések bevezetése iránt. A kis- és középvállalkozásokat támogató programok például nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek előírnák, de legalább is ösztönöznék a roma vállalkozások támogatását.¹⁴⁸ Azt a pozitív diszkriminációra épülő, a veszélyeztetett budapesti csoportok helyzetének javítását célzó akciótervet, amelyet egy roma képviselő nyújtott be még 1997-ben, a fővárosi önkormányzat az azóta eltelt négy év során sem véglegesítette.¹⁴⁹ A magánszférában ugyanakkor bizonyos kezdeményezések sikeresek voltak: a munkavállalókkal való egyenlő bánásmódot célzó „integrációs programot” vezettek be egy külföldi tulajdonú ózdi gyárban, amely nagy számban foglalkoztat roma munkavállalókat.¹⁵⁰

A Kisebbségi Biztos részt vett a Munka Törvénykönyve új változatának elkészítésében, amelynek célja az volt, hogy bevezessék a magyar jogba a nemek egyenlőségére vonatkozó EU irányelv rendelkezéseit valamint a közvetett diszkrimináció definícióját, és hatékonyabbá tegyék a romák védelmét.

5. Igazságszolgáltatás

A kutatások szerint a romák nagyobb eséllyel kerülnek előzetes letartóztatásba, és nagyobb valószínűséggel válnak rendőrségi bántalmazás áldozataivá, mint a nem-romák,¹⁵¹ és emellett gyakran nincs jogi képviselőjük a nyomozás során.¹⁵² Az ECRI aggodalmát fejezte ki annak kapcsán, hogy „nyilvánvalóan súlyos problémák tapasztalhatók az igazságszolgáltatás terén a roma/cigány közösség tagjainak hátrányos megkülönböztetése tekintetében [...]. Hiteles beszámolók tanúsítják, hogy a romákat/cigányokat hosszabb ideig és gyakrabban tartják előzetes letartóztatásban, mint a nem-romákat, bár a gyanúsítottak etnikai hovatartozásának nyilvántartására vonatkozó tilalom következtében nehéz megbecsülni a diszkrimináció mértékét”.¹⁵³

A rendőrök körében erős a romaellenesség. Egy 1530 rendőrrre kiterjedő, Belügyminisztérium által kezdeményezett és finanszírozott 1997-es felmérés¹⁵⁴ rámutatott arra, hogy 54 százalékuk szerint a roma identitás egyik kulcseleme a bűnöző életmód, és négy

¹⁴⁷ Lásd a NEKH tájékoztatót a <http://www.meh.hu/nekh/Magyar/cigany_of.htm> weblapon (hozzáférés: 2001. június 18.).

¹⁴⁸ Lásd például a kis- és közepes vállalkozásokat támogató programot, 1999. évi XCV törvény.

¹⁴⁹ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

¹⁵⁰ Az egyik nemzetközi vállalat által alkalmazott pozitív diszkriminációs foglalkoztatási program egy másik példája olvasható a kiskunhalasi Levi's gyár leírásában, HCNM 2000.

¹⁵¹ Magyar Helsinki Bizottság és OSI-COLPI: *Előrehozott büntetés*, Budapest, 1997. Lásd még Kínzás elleni ENSZ Bizottság: *Conclusions and recommendations concerning Hungary's third periodic report ("Következtetések és javaslatok Magyarország harmadik időszakos jelentésével kapcsolatban")*, 1998 november: „A Bizottságot aggasztja, hogy a folyóamatosnérkez ő beszámoló k szerint [...] a letartóztatottak és/vagy büntetésüket töltők között aránytalanul magas a romák száma”.

¹⁵² *A kirendelt véd ővel rendel elkező fogv atartott t személye k véd elem hez való jog ának érvényesülése a büntetőeljárás nyomozási szakaszában*. Országgyűlési Biztosok Hivatala, 1996

¹⁵³ CRI (2000) 5, 14. pont.

¹⁵⁴ Csepeli Gy., Örkény A., Székelyi M: *Szertelen módszerek, Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*, szerk. Csányi K., OSI-COLPI, Budapest 1997, 130-173. oldal

százal ékuk kivétel éve 1 ezt a jel lezmőt mi ndannyian genetikai eredet únek vélték. A megkérdezett rendőrök 64 százaléka vélekedett úgy, hogy a vérfertőzés jellemző a romákra, és 74 százalék volt azon a véleményen, hogy a társadalom kemény fellépést vár el a rendőrségtől a romákkal szemben. Számos erő feszíti és van folytatásban annak érdekében, hogy a rendőrségen belül felszámolják a romákkal szembeni előítéletességet, bár ezek hatását még túl korai volna megítélni.¹⁵⁵

A rendőrök arról számoltak be, hogy a roma gyanúsítottakkal szemben különleges nyomozási módszereket alkalmaznak.¹⁵⁶ Egy Gyulán (Békés megye) szolgáló rendőr közölte, hogy „ha a körülmények arra utalnak, hogy az elkövetésben romák is részt vettek, a nyomozók egyből kimennek a cigánytelepre és megpróbálnak mindenkit letartóztatni, akiről úgy gondolják, hogy esetleg benne lehetnek”.¹⁵⁷

Jogsegély

Az igazságszolgáltatás terén tapasztalható diszkriminációt fokozza a roma terheltek számára megfelelő jogi képviselőt biztosító rendelkezések hiányossága. Mivel a börtönbüntetésüket töltő romáknak a többi elítélthez képest 12 százalékkal kisebb az esélye arra, hogy meg tudja fizetni a jogi képviselőt, a roma vádlottak számára a jogsegély különösen nagy jelentőséggel bír.¹⁵⁸

A terhelteket megilleti a védelem joga, és a hatóságok kötelesek biztosítani, hogy az, akivel szemben büntetőeljárás folyik, a büntetőeljárás jogi törvényben meghatározott módon védekezhessen.¹⁵⁹ Amennyiben a bűncselekményre a törvény öt évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendel, a terhelteket fogva tartják, vagy a terhelteket fiatalok, süket, néma, vak, kóros elmeállapotú vagy a magyar nyelvet nem ismeri, akkor a védőt részvétele kötelező a büntetőeljárásban. Amennyiben a terhelteket ilyen esetben nem fogad védőt, úgy a hatóság köteles a védőt kirendelni. A kirendelt védőüggyvéd díját a azonban az állam csak *megelőlegezi*.¹⁶⁰ Ha a vádlottat végül bűnösnek találják, az állam a kirendelt védő díját és költségét (utazás, szállás, stb.) mint „bűnügyi költséget” behajtja.¹⁶¹ A gyakorlatban azonban az állam ritkán képes a bűnügyi költségek teljes összegét ténylegesen behajtani.

Az Állampolgári Jogi Országgyűlési Bizottsága 1996-os jelentésében számos problémára világított rá a kirendelt védői rendszer hatékonyságával kapcsolatban.¹⁶² A kirendelt védőnek nem kötelező a tárgyalás előtti szakaszban megjelennie, kivéve, ha fiatalok elkövetőiről van szó. Mivel a kirendelt védő díja igen alacsony, és a tárgyalást megelőző szakaszban végzett tevékenységéért egyáltalán nem részesül díjazásban, semmi sem ösztönzi arra, hogy

¹⁵⁵ Ilyen programokra példa az ORFK és az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat közötti együttműködési megállapodás; a romológia tantárgy bevezetése a rendőri képzésbe, valamint romák toborzása a rendőri pályára. NEKH észrevételek, 21. oldal

¹⁵⁶ Csepeli 1997, 130-173. oldal

¹⁵⁷ Magyar Helsinki Bizottság és OSI-COLPI, 1997

¹⁵⁸ Huszár L.: *Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban, Belügyi Szemle*, 1999

¹⁵⁹ 1973. évi I. törvény a Büntetőeljárásról (Be.), 6. §

¹⁶⁰ 120/1973 IM rendelet

¹⁶¹ A magyar rendszerre tekintetben nincs összhangban a nemzetközi követelményekkel: bizonyos esetekben az Emberi Jogok Európai Bírósága elvárja az államtól az ingyenes védőkirendelését az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikke alapján.

¹⁶² A Be. 113. és 192. szakasza kimondja, hogy a védő rendbírásiggal járhat, ha elmulasztja megjelenési kötelezettségét, a Magyar Ügyvédi Kamara pedig a kötelezettségüket vétkesen megszegő tagokat fegyelmi felelősségre vonhatja, amire azonban a gyakorlatban ritkán van precedens.

megjelenjen, ha nem feltétlenül szükséges.¹⁶³ Ha a vádlottat elítélik, a kirendelt védő kérésére a bíróság kötelezheti a vádlottat, hogy a kirendelt védő részére a megbízás esetén felszámítható díjnak megfelelő összeget fizesse meg,¹⁶⁴ de ezzel a lehetőséggel az ügyvédek ritkán élnek, mert a szakmai etikával ellentétesenek találják. A kirendelt védői rendszer ezért nem nyújt kellő védelmet az olyan vádlottak számára, akik nem engedhetik meg maguknak védő meghatalmazását – közöttük aránytalanul nagy számban szerepelnek a romák.

B. Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények elleni védele

1996 előtt a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekre nem vonatkozott konkrét szabályozás, így az ilyen jellegű bűncselekmények csak tényállások alapján – pl. garázdasággént vagy (súlyos) testi sértésként – voltak büntethetők. Az Országgyűlés azonban a köztársasági elnök kezdeményezésére még 1996-ban a Büntető Törvénykönyvbe (Btk.) iktatta a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjelleni erőszak (174/B. szakasz) tényállását.¹⁶⁵ Az így módosított törvény szerint a bűncselekmény alapesetért 1-5, minősített eseteiért (így például a fegyveres elkövetésért) 2-8 évig terjedő szabadságvesztés szabható ki. Nincsenek olyan testületek, amelyeket kifejezetten a rasszista indíttatású bűncselekmények nyomozására, szankcionálására vagy megfigyelésére hoztak volna létre. Az ilyen jellegű bűncselekmények az általános nyomozóhatóságok hatáskörébe tartoznak, és a Btk. vonatkozó rendelkezései alapján bírálják el őket. Nincsenek külön rendelkezések, amelyek valamely bűncselekmény rasszista indítékának értékelését írják elő.

Nincsenek a nyomozó hatóságok tagjai által elkövetett faji indíttatású túlkapásokat büntetni rendelő külön tényállások, de a Btk. tartalmazza a hivatali visszaélés,¹⁶⁶ a bántalmazás a hivatalos eljárásban során,¹⁶⁷ a kényszervallatás¹⁶⁸ és a jogellenes fogvatartás¹⁶⁹ tényállásait. Megfelelő körülmények fennállása esetén ezek a rendelkezések együtt alkalmazhatók a 174/B. szakasszal, amely lehetővé teszi annak figyelembevételét, hogy az elkövetőt faji megfontolások vezérelték.

1998 és 2000 között 16 esetben indult nyomozás a 174/B. szakasz alapján, és nyolc esetben emeltek vádat. Mivel azonban ez a bűncselekmény más, úgynevezett „testi épség ellen irányuló” bűncselekményekkel összevonva szerepel az Igazságügyi Minisztérium statisztikájában, lehetetlen kideríteni, hogy elítéltek-e bárkit is a szakasz alapján.¹⁷⁰ A civil szervezetek állítása szerint „Az ügyészek nem lépnek fel kellő erővel a rasszista indíttatású bűncselekmények elkövetőivel szemben. [...] Az aktivista szervezetek panaszai szerint a jogszabályi lehetőségek kihasználatlanul maradnak, és a nyomozó hatóságok tagjait ne

¹⁶³ Az 1/1974. IM rendelet előírja, hogy a védőt az eljárási cselekményen való részvétel első órájáért 1 000 forint (kb. 4 euró) díj, és a részvétel minden további megkezdett órájáért 500 forint (kb. 2 euró) díj illeti meg, miközben a „piaci” díj 10 000 - 15 000 forint (39 - 58 euró) körül mozog.

¹⁶⁴ Be, 219. §.

¹⁶⁵ A Büntető Törvénykönyv nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjelleni erőszakról szóló 174/B. szakasza kimondja: "Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetett követel, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény a) fegyveresen, b) felfegyverkezve, c) jelentős érdeksérelmet okozva, d) a sértett sanyargatásával, e) csoportosan, f) bünszövetségben követik el."

¹⁶⁶ Büntető Törvénykönyv, 225. §

¹⁶⁷ Büntető Törvénykönyv, 226. §

¹⁶⁸ Büntető Törvénykönyv, 227. §

¹⁶⁹ Büntető Törvénykönyv, 228. §

¹⁷⁰ Forrás: Ügyészség; az Igazságügyi Minisztérium Statisztikai Főosztálya, 2000. Lásd B. melléklet.

képezik ki megfelelően a rasszista indítékú bűncselekmények vizsgálatára”.¹⁷¹

A romákkal szembeni rendőri ség túlkapásokról hazai és külföldi megfigyelők egyaránt beszámoltak. 2000-ben az ECRI ki fejezte „mély aggodalmát a nemzűnő rendőri diszkrimináció, elsősorban a roma/cigány közösséget érintő bánásmódok miatt”.¹⁷² 2001-ben a Kínzás Megelőzésére Létrejött Európai Bizottság (CPT) megállapította, hogy „a közölt állítások döntő többsége egybehangzó volt a bánásmód formáját illetően. Az érintettek azt állították, hogy gumibottal és ököllel verték, rúgták és pofozták őket a rendőrök. Emellett az is kiderült, hogy a rendőrök a fogvatartottakat durva, sértő kifejezésekkel is illették. A külföldiek, a fiatalok és a nők esetén különösen a bántalmazás kockázata. Egyes esetekben a küldöttség a bántalmazásra vonatkozó állításokat alátámasztó orvosi bizonyítékokat is gyűjtött [...]”.¹⁷³

E vonatkozásban a rendőrség által elkövetett ilyen jellegű bűncselekmények közül a legjelentősebbek a hivatali visszaélés, a bántalmazás hivatalos eljárásban, a kényszervallatás és a jogellenes fogvatartás. A Legfőbb Ügyészség adatai szerint 2000-ben 1133 esetben, 1999-ben 1086 esetben és 1998-ben 1247 esetben tettek feljelentést kényszervallatás és hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt, azonban nincs nyilvántartás arról, hogy hány esetben voltak romák a sértettek.¹⁷⁴ A bántalmazás miatti nyomozások átlagosan mindössze 11 százaléka,¹⁷⁵ a kényszervallatás miatt indult eljárásoknak pedig mindössze 8 százaléka¹⁷⁶ végződik hivatalos vádemeléssel. A civil szervezetek becslései szerint a romák által a rendőri visszaélésekkel kapcsolatban tett feljelentéseknek mindössze körülbelül öt százaléka vezet vádemeléshez. Azt a feltételezést, hogy a romák által indított eljárások aránytalanul magas százaléka végződik a nyomozás megszüntetésével vagy fejeződik be elmarasztaló ítélet nélkül, alátámasztja a hajdúhadházi példa is – az elmúlt években a romák által a helyi rendőrök ellen indított eljárások közül egyet a terhelt elmarasztalásával – vagy a nyomozás megszüntetésére került sor, vagy még mindig folyik az eljárás.¹⁷⁷

C. Kisebbségi jogok

A kisebbségi zemszögből lényeges rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok listája meglehetősen hosszú. Magába foglalja többek között az Alkotmányt,¹⁷⁸ a Köznevelési Törvényt, a Média Törvényt, a Polgári Törvénykönyvet, a Büntető Törvénykönyvet, a Polgári- és a Büntető Eljárásjogi kódexet, valamint számos más jogszabályt. A kisebbségek közéletben való részvételét, valamint a kisebbségi oktatást és kisebbségi kultúra védelmét legszélesebb körben a Kisebbségi Törvény szabályozza, amely a kormány álláspontja szerint

¹⁷¹ HRW World Report 2000 (2000. évi világjelentés), Human Rights Watch, New York, 2000, 273. oldal.

¹⁷² CRI (2000) 5, 17. pont.

¹⁷³ Jelentés a Magyar Kormánynak a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrejött Európai Bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról, CPT/Inf (2001) 2, 14. és 18. pont, <<http://www.cpt.coe.int/en/reports/inf2001-02en.htm>> (hozzáférés: 2001. június 12.)

¹⁷⁴ Az Adatvédelmi Törvény vonatkozó rendelkezései miatt. Az ügyészségtől származó adatok tételes felsorolása a B. mellékletben található.

¹⁷⁵ Legfőbb Ügyészség; az Igazságügyi Minisztérium Statisztikai Főosztálya. 2000

¹⁷⁶ Fehér Füzet, 1999.

¹⁷⁷ World Report 2000 (2000. évi világjelentés), Human Rights Watch, 272. oldal. A jelentés publikálásának idején a város rendőreinek fele ellen folyt eljárás túlkapások miatt.

¹⁷⁸ Alkotmány, 68. §.

az Európa Tanács Kisebbségi Keretegyezményénél (FCNM) is átfogóbb szabályozást tartalmaz.¹⁷⁹

1. Identitás

A magyar jogrendszerben megtalálható a „kisebbség” fogalmának definíciója.¹⁸⁰ A Kisebbségi Törvény 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ismer el – köztük a roma (cigány) kisebbséget¹⁸¹ is –, és más csoportok számára is megteremti a kisebbségként való elismerés lehetőségét.¹⁸² A törvény nem vonatkozik a menekültekre, bevándorlókra, Magyarországon letelepült külföldi állampolgárokra, illetve a hontalan személyekre.¹⁸³

2. Nyelv

A különböző kormányzati dokumentumok eltérő becslést adnak arra nézve, hogy a magyar romák közül hányan beszélnek a roma nyelveket; arányuk tíz és harminc százalék közé tehető.¹⁸⁴ A lovári nyelvet beszélő kb. 20 százalék és a beás nyelvet beszélő 10 százalék a gyakorlatban nem élvezi a magyar törvény által biztosított jelentős kisebbségi nyelvi jogokat.

A lovári és a beás nyelvet Magyarország kifejezetten kizárta, amikor aláírta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját. A Karta érvényesüléséről készített országjelentés erre azt a magyarázatot adja, hogy „a két cigány nyelv használata [...] földrajzilag nehezen behatárolható.” Magyarország „csak azon kisebbségek nyelvével kapcsolatosan vállalt kötelezettségeket a Karta III. része vonatkozásában, amelyek koncentráltabban, az ország egy-egy jól behatárolható régiójában élnek (román, szlovén), vagy ugyan szórványban, több régióban, illetőleg megyében, ám lélekszámukból adódóan rendelkeznek kiépített struktúrával az anyanyelvi oktatás és a kulturális élet terén (horvát, német, szerb, szlovák).”¹⁸⁵ Az Igazságügyi Minisztérium szerint nincs olyan igény a roma nyelvet beszélő hivatalos személyekre, mert viszonylag kevés roma beszél ezeket a nyelveket.¹⁸⁶

A szakemberek úgy vélik, hogy a Karta többek között szolgáltatta a roma gyerekeket az oktatás terén érő hátrányos megkülönböztetés leküzdésére is.¹⁸⁷ A roma nyelven beszélő hivatalos személyek hiánya is hozzájárulhat ahhoz, hogy a roma gyerekeket szinte automatikusan speciális tantervű iskolákba küldjék, és hogy nem részesülnek megfelelő egészségügyi ellátásban.

A Kisebbségi Törvény a kisebbségi nyelvi jogok széles körét rögzíti. „A Magyar Köztársaságban anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja. A

¹⁷⁹ *Magyar Köztársaság jelentése az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének végrehajtásáról, Budapest, 1999* (Országjelentés), 19. pont.

¹⁸⁰ Kisebbségi Törvény, 1. §: „A törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbséget képez, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

¹⁸¹ Az elismert kisebbségek a következők: bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén és ukrán. Kisebbségi Törvény, 61. §.

¹⁸² Kisebbségi Törvény, 61. §, (2)

¹⁸³ Kisebbségi Törvény, 2. §.

¹⁸⁴ *Állami intézkedések a magyarországi cigányok társadalmi integrációjának érdekében*. Külügyminisztérium, Budapest, 2000, 21-22. oldal. Lásd még Kemény István: „A magyarországi cigányság szerkezete a nyelvi változások tükrében”, *Régió*, 1/1999.

¹⁸⁵ *A Magyar Köztársaság jelentése az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának végrehajtásáról*, 1999. február.

¹⁸⁶ NEKH észrevételek, 6. oldal.

¹⁸⁷ A romák nyelve nincs védve, *Népszabadság*, 2000. november 13.

kisebbségek nyelvhasználatának feltételeit – külön törvényben meghatározott esetekben – az állam biztosítani köteles.”¹⁸⁸ Az olyan közösségekben, ahol – mint a törvény fogalmaz – „kisebbségekh ez tartozó lakosság él”, a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti állások betöltése során - az általános szakmai követelmények megtartása mellett - biztosítani kell az adott kisebbség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását.¹⁸⁹

A kisebbségekhez tartozó parlamenti képviselők használhatják anyanyelvüket az Országgyűlésben, erre a helyi önkormányzati testület kisebbségi tagjai is jogosultak az önkormányzati testület ülésein.¹⁹⁰ Az anyanyelvhasználatának jogát a polgári, büntető és államigazgatási eljárásról szóló jogszabályok is biztosítják.¹⁹¹ A települési önkormányzat az illetékességi területén működő helyi kisebbségi önkormányzat igényének megfelelően köteles biztosítani, hogy rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele - a magyar mellett - a kisebbség anyanyelvén is megtörténjen, hogy a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak, és hogy a helység és utcaneveket megjelölő, a közhivatalok, közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratait vagy ezek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában – a kisebbség anyanyelvén is olvashatóak legyenek.¹⁹² Bár a fenti rendelkezések adta lehetőségek egy részét más kisebbségi csoportok érvényre juttatják, nem áll rendelkezésre adat arról, hogy e jogokkal a romák is élnek.

3. Oktatás

A Kisebbségi Törvény átfogóan szabályozza az elismert kisebbségek nyelveinek az oktatásban való használatát. A törvény kimondja, hogy az állami feladat a kisebbségek anyanyelvű és anyanyelvi oktatásához anyanyelvű pedagógusok képzésének biztosítása, továbbá azt, hogy a kisebbségeknek joguk van kisebbségi iskolákat és más oktatási intézményeket létrehozni és fenntartani.¹⁹³

A gyakorlatban azonban a romák nem élvezik teljes körűen a törvény által biztosított védelmet. Magyarországon szinte alig működik roma nyelvű osztály, noha egyes roma vezetők szót emeltek a romanyelvű oktatásért, és – mint fent már említettük – a romák mintegy harminc százaléka ezeket a nyelveket beszéli. Másodszor, amint arról már szó esett, a „cigány kisebbségi oktatási programokból” általában elsikkad a roma népismereti elem, ehelyett a programok keretében gyakran elkülönítik a roma gyerekeket és intézményesítik a romák alacsony színvonalú oktatását.

Azokat a kisebbségi önkormányzatokat, amelyek megkísérelték véleményezési joguk gyakorlását az olyan iskolák igazgatóinak kinevezése tekintetében, ahova kisebbségi gyerekek járnak, sokszor egyszerűen semmi beveszik. 2001 nyarán Halmajugra (Heves megye) önkormányzata a szülők és tanárok tiltakozása ellenére, a roma kisebbségi önkormányzat

¹⁸⁸ Kisebbségi Törvény, 51. § (1).

¹⁸⁹ Kisebbségi Törvény, 54. §

¹⁹⁰ Kisebbségi Törvény, 52. §, (1). Ebben az esetben a felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy tartalmi kivonatát csatolják az ülésről felvett jegyzőkönyvhöz. (3) Ha a településen kisebbséghez tartozó személyek élnek, a képviselő-testület jegyzőkönyveit és határozatait a magyar mellett az adott kisebbség nyelvén is vezetheti, illetőleg szövegeztetheti. Értelmezési vita esetén a magyar nyelvű változat a hiteles.

¹⁹¹ Kisebbségi Törvény, 51. §, (2). Ezek a következők: 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról (2. §), 1952. évi III. törvény a polgári eljárásról (8. §), és 1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról (8. §).

¹⁹² Kisebbségi Törvény, 53. §.

¹⁹³ Kisebbségi Törvény, 43-48. §.

hozzájárulása nélkül megköszönhető a helyi iskola igazgatójának szerződését, noha az iskolában a tanulók csaknem 100 százaléka roma.¹⁹⁴

A roma kisebbség rendelkezik oktatási intézményekkel, iskolákkal, amelyek fenntartását részben magántámogatás, részben állami támogatás teszi lehetővé. Ilyen iskola például a budapesti *Kalyi Jag Roma Nemzetiségi Szakiskola*, amelynek célja szakképzés, illetve középfokú oktatásban részt nem vevő roma fiatalok oktatása, a *Józsefvárosi Tanoda*, amelyet a *Józsefvárosi Tanoda Alapítvány* támogat, a pécsi *Gandhi Gimnázium*, és a szolnoki *Roma Esély Iskola*. Bár a Középtávú Intézkedéscsomag előírja, hogy biztosítani kell a fentiekhez hasonló, már bevált programok adaptálásának lehetőségét,¹⁹⁵ eddig nem történt ilyen irányú intézkedés, és a már meglévő iskolák jövője is bizonytalan.¹⁹⁶

4. Média

Magyarországon gazdag és sokszínű a roma média kultúra. Négy-öt alapvetően romák által készített és romáknak szóló folyóiratot adnak ki nagyjából rendszeresen. A Roma Sajtóközpont sikeresen szolgáltat tartalmat a többségi írott magyar sajtó számára, és sajátos szempontú megközelítést kínál a romákat is érintő kérdésekben. Ami az elektronikus médiát illeti, az állami támogatás kevésbé nagyvonalú. Mindazonáltal 2001 márciusában, egy évvel az ugyanazon tárgyra hozott kedvezőtlen döntés után, hét évre szóló frekvenciaengedélyt adtak egy roma rádióadó, a Rádió C számára. Az új rádióadó már fogható Budapesten és annak mintegy 50 kilométeres körzetében. Egyelőre a Rádió C az egyetlen kifejezetten romáknak szóló média orgánus.

Papíron a magyar jogi szabályozás erősen védi a kisebbségek médiával kapcsolatos jogait. A Kisebbségi Törvény szerinti „a közszolgálati műsorszolgáltató [azaz a magyar közszolgálati rádió és televízió] kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való rendszeres tájékoztatást.”¹⁹⁷ Az 1996. évi I. törvény a Rádiózásról és Televíziózásról (Média Törvény) az országos kisebbségi önkormányzatokat feljogosítja arra, hogy tagokat delegáljanak azokba a testületekbe, amelyek ellenőrzést gyakorolnak a magyarországi közszolgálati média működésével, azaz a Magyar Rádió Közalapítvány, a Magyar Televízió Közalapítvány, valamint a Hungária Televízió Közalapítvány kuratóriumaiba.¹⁹⁸ Emellett a Média Törvény arra kötelezi a magyar közszolgálati rádiót és televíziót, hogy a legnagyobb kisebbségeknek – beleértve a roma kisebbséget is – heti sugárzási lehetőséget biztosítson. A körzeti közszolgálati rádióállomások naponta 30 percnyi kisebbségi műsort sugároznak. Az országos kisebbségi önkormányzatok önállóan dönthetnek arról, hogy a műsoridőt hogyan töltik ki. Az Országos Cigány Önkormányzat azonban kifejezte, hogy a roma kisebbségi műsorokat alacsony nézettségű műsorsávokban sugározzák.¹⁹⁹ A Magyar Televízióval kötött megállapodás módosítását célzó tárgyalások során az Országos Cigány Önkormányzat mindössze annyit ért el, hogy a műsoridőt 24 percről 26-ra növelték.

¹⁹⁴ Berkes B.: „Erőtlennek mutatkoznak a cigány önkormányzatok”, *Népszabadság*, 2001. július 26., 5. oldal.

¹⁹⁵ Középtávú Intézkedéscsomag, 1.5.3. pont.

¹⁹⁶ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

¹⁹⁷ Kisebbségi Törvény, 26.§ (1).

¹⁹⁸ A közszolgálati médiát Magyarországon három, közalapítványok által ellenőrzött részvénytársaság működteti (az egyik közalapítvány a rádiót, a másik kettő pedig a két közszolgálati televíziót felügyeli).

¹⁹⁹ A *Patrim Magazin* című műsort például az állami televízió M1-es csatornáján sugározzák hétfőn délután 1 órakor, és szombaton kora reggel ismétlik meg az M2-es csatornán, amelyet azonban számos, nagy számban romák lakta településen nem lehet fogni.

A Média Törvény előírja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak és a közműsorszolgáltatóknak különös figyelmet kell fordítaniuk a nemzeti, etnikai és más kisebbségi kultúrák értékeinek megjelenítésére. Rendelkezik továbbá arról, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) a közszolgálati műsorok számára meghatározott árnyat vagy a nemzeti és etnikai kisebbségi, illetve más kisebbségi igények meghatározott mértékű szolgáltatást pályázati feltételként írhatja elő, ha az adott vételkörzetben a tájékoztatás és a tájékozódás szabadsága, illetve a kulturális sokszínűség – valamennyi műsorszolgáltatást együttesen figyelembe véve – nem érvényesül. A Kisebbségi Biztos azonban annak a panasznak a kivizsgálását kérte az ORTT-től, amely szerint a helyi rádiók és televíziók a pályázatban vállalt, a kisebbségi műsorok sugárzására vonatkozó kötelezettségeinek gyakran nem tesznek eleget.²⁰⁰

Az elmúlt évek során az ORTT számos határozatot hozott a kisebbségek bemutatásával kapcsolatban, miközbenroma felperesek különböző műsorokkal kapcsolatban több pert is megnyertek. Az ORTT-nek feladata emellett a média támogatására szánt kormányzati alapok szétosztása is. A 2000 áprilisában – többek között “a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúráját, életét és álláspontját bemutató programokra” – szétosztott 55 millió forintot (kb. 215,455 euró) összegből kevesebb, mint hárommillió forintot (kb. 11.742 eurót) adtak roma vagy romákról szóló műsorokra. Az ORTT elutasította azt a kérelmet, hogy ismertesse az elosztás szempontjait.

5. Közéletben való részvétel

Az 1993. évi Kisebbségi Törvény rögzíti az elismert nemzeti kisebbségek jogait és érdekeit képviselő helyi és országos kisebbségi önkormányzatok létrehozásának feltételeit.²⁰¹ A széles körben elismerést arató rendszer egyedülálló kísérletet tesz a kisebbségek közügyekben való részvételének intézményesítésére. A gyakorlatban azonban a kisebbségi önkormányzatok rendszere a magyarországi romák politikai energiáit lényegében konzultatív struktúrák medrébe terelte, ami a közéletben való tényleges részvétel előmozdítása helyett inkább a romák marginalizálódásának irányába hatott. A helyi önkormányzatok sok esetben nem veszik figyelembe a cigány kisebbségi önkormányzat képviselőinek véleményét, amit a törvény nem szankcionál. Bár jelenleg 10-15 roma politikai párt van Magyarországon, a romák továbbra is marginális szerepet töltenek be az ország politikai életében.²⁰²

A magyar parlamentben jelenleg egyetlen roma képviselő sincsen.

A helyi kisebbségi önkormányzat jogai közé tartozik többek között, hogy a kisebbségi jogokkal összefüggésben tájékoztatást kérjen bármely közigazgatási szervtől, illetve javaslatot tegyen bármely közigazgatási szervnek, továbbá, hogy a helyi közoktatás és a helyi írott- illetve elektronikus sajtó területén, valamint a hagyományok ápolásával összefüggésben működő intézményeket a látpíton és tartson fenn. A helyi önkormányzatok csak a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatják meg a helyi kisebbségeket érintő önkormányzati rendeleteket és nevezhetik ki a kisebbségi intézmények vezetőit. Az országos kisebbségi önkormányzatok szintén jogosultak kulturális intézmények (pl. színházak,

²⁰⁰ A NEKH szerint az ORTT-nek „nincs tudomása azokról az esetekről, melyek azt igazolnák, hogy a helyi rádióállomások nem tartanák be a műsorszolgáltatási engedélyükben az adáskörzetükben élő kisebbségekkel kapcsolatban tett vállalásaikat”. NEKH észrevételek, 19. oldal.

²⁰¹ A testületek felépítésének és megválasztásának részletes leírása az 1999. évi Országjelentés 15. pontja alatt található.

²⁰² A Kisebbségi Törvény úgy rendelkezik, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletét külön törvényben kell szabályozni. Mind a mai napig nem került sor ilyen törvény megalkotására, holott az Alkotmánybíróság 1995-ben felszólította a törvényhozó testületet az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére.

könyvtárak, kiadók, felső oktatási intézmények) a lapítására és fenntartására, a kisebbségeket érintő jogszabálytervezete kre von atkozó véleményny il vá ní tásra, és – a helyi kisebbségi önkormányzatikhoz hasonlóan – a közigazgatási szervek tájékozási illetve javaslattevési célú megkeresésére. Részt vesznek továbbá a kisebbségi oktatás szakmai felügyeletében.

A törvény alkalmazása során számos probléma merült fel. Amint arra a Kisebbségi Biztos is rámutatott, a helyi kisebbségi önkormányzatok működésének anyagi feltételeit biztosító finanszírozási rendszer hátrányosan befolyásolta a kisebbségi önkormányzatok függetlenségét, és végső soron a közösségük érdekein ek hatékony képviselőre irányuló képességüket.²⁰³ A Miniszterelnöki Hivatal elismerte, hogy a jelenlegi rendszer nem optimális, és hatékonyabb finanszírozási szabályozásra lenne szükség. A helyi önkormányzatok, amelyekre 1990 óta mind több feladat hárul, pénzügyi küszködnek, és olyan társadalmi környezetben működnek, amelyben a romák sajátos problémáival szemben.²⁰⁴ Bár a helyi önkormányzatok a jogszabályok értelmében kötelesek együttműködni a kisebbségi önkormányzatokkal és bizonyos funkciókat átruházhatnak az utóbbiakra, a kisebbségi önkormányzatokra gyakran olyan feladatokat ruháznak át, amelyek végrehajtására nem rendelkezik megfelelő költségvetési forrással. Gyakran származik konfliktus abból, hogy a költségvetésből jutott összeg a kisebbségi önkormányzat szerint nem elegendő a kijelölt feladatok teljesítéséhez.²⁰⁵ Emellett előfordul az is, hogy a kisebbségi önkormányzatokra ruházzák a szociális juttatások elosztásának feladatát, holott ez a helyi önkormányzat kizárólagos hatáskörébe tartozik.²⁰⁶

Az ilyen jellegű intézkedések irreális elvárásokat támasztanak a kisebbségi önkormányzatokkal szemben, és alááshatják legitimitásukat kisebbségi választóközvetükben. A nyíradó nyi cigány kisebbségi önkormányzat (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) vezetője erről a következőket mondta: „a romák tőlünk várják a megoldást, és azt kérdezik, mit éreznek ebbőlők. Na gy a nyomás felőlük, még azt is kérdetik, hogy hova tettük azt az 580.000 forintot (2.257 euró) [amit a kormányzattól kapnak évente], hiába mondom, hogy működésre megy”.²⁰⁷

A kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban is merültek fel problémák. Az etnikai hovatartozás megválasztásának alapvető jogából fakadóan sem a jelöltek, sem a szavazóktól nem követelhető meg annak igazolása, hogy etnikai kisebbséghez tartoznak. A helyhatósági választások során megkövetelt szavazatszámánál kevesebb szavazatra van szükség ahhoz, hogy a jelöltek bekerüljenek a kisebbségi önkormányzatokba,²⁰⁸ és ezt kihasználva egyes, nem az adott kisebbséghez tartozó jelöltek a választókat megtévesztve indulnak és nyernek a választásokon.²⁰⁹ Hajdúhadházon (Hajdú-Bihar megye) például két nem roma tag jutott be a cigány kisebbségi önkormányzatba – a kisebbségi önkormányzat elnöke szerint később ökögátolták meg a kisebbségi önkormányzatot abban, hogy felszámolja az oktatás területén tapasztalható szegregációt. A Kisebbségi Biztos különböző jogtechnikai megoldásokat javasolt a probléma kezelésére, többek között indítványozta, hogy a helyi és a kisebbségi önkormányzati választásokat más napon tartsák meg, vagy a kisebbségi önkormányzati szavazólapokat csak azoknak az állampolgárok adják ki, akik ezt kifejezetten

²⁰³ A Kisebbségi Biztos 1999, 99-102. oldal.

²⁰⁴ NEKH észrevételek, 9. oldal.

²⁰⁵ Kisebbségi Biztos 1999, 3.2.1. pont.

²⁰⁶ Kisebbségi Biztos 1998, 3.2.2. pont, HCNM 2000, 138. oldal.

²⁰⁷ Interjú a nyíradó nyi cigány kisebbségi önkormányzat elnökével, 2000. augusztus.

²⁰⁸ 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról.

²⁰⁹ Kisebbségi Biztos, 1998, 32-34. oldal. Ez az úgynevezett „kakukkfőka jelenség”; ismertetése megtalálható a jelentés 17. oldalán.

igénylik.²¹⁰

A kisebbségi önkormányzatok választási rendszere sem problémamentes. A Kisebbségi Törvény értelmében például az országos és a budapesti kisebbségi önkormányzatok megválasztására hivatott elektori testületekben a határozatképességhez az electorok 75 százalékának kell jelen lennie. 1998-ben ennek következtében sikertelen volt az országos román, valamint a budapesti román és cigány kisebbségi önkormányzat megválasztására tett kísérlet.²¹¹ Az Országos Román Kisebbségi Önkormányzat esetében az elektori testület számára kivételesen engedélyezték, hogy kisebb részvételi aránnyal (50% + 1) egy harmadik kísérletet tegyen. A roma kisebbség azonban nem kapott harmadik esélyt arra, hogy megválassza budapesti önkormányzatát, így a fő városban a mai napig nem működik cigány kisebbségi önkormányzat, ez pedig szűkséggé válik hátrányosan befolyásolja az itt élő nagy roma közösség érdekeinek érvényesülését.

A Kisebbségi Biztos rámutatott, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének ellenőrzésére általában véve nincsenek meg a mechanizmusok, és indítványozta működésük törvényességének rendszeres értékelését.²¹²

A helyi önkormányzatoktól való függetlenség hiányával lehet a kisebbségi önkormányzatok más területeken fennálló függetlenségére, sokszor lojalitásra kényszeríti őket és aláaknázza azon képességüket, hogy hatékonyan képviseljék a romák érdekeit. Annak ellenére például, hogy a kisebbségi önkormányzatoknak effektív vétőjoguk van a helyi önkormányzatok kisebbségi oktatással kapcsolatos döntései terén, ezt a jogot a roma kisebbségi önkormányzatok ritkán gyakorolják. Még a roma kisebbségi önkormányzattal rendelkező városokban is előfordul, hogy az egyébként nem speciális tantervű (kiegészítő) iskolába való gyerekeket ilyen iskolába küldik. Hosszúpályon (Hajdú-Bihar megye), ahol a becslések szerint minden ötödik roma gyerek speciális tantervű iskolában kezdte meg tanulmányait, a helyi roma kisebbségi önkormányzat elnöke úgy nyilatkozott, hogy „[a helyi hatóságok] kinyírnának bennünket, ha ez ügyben lépnek”.²¹³

II. A KISEBBSÉGVÉDELEM INTÉZMÉNYEI

A. Állami intézmények

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (Kisebbségi Biztos)

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát az országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja, feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános, vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.²¹⁴ A Kisebbségi Biztos anyagi függetlenséget és mentelmi jogot élvez (a mentelmi jog nem terjed ki a rágalmazásra

²¹⁰ *Kisebbségi Biztos, 1998*, 32-34. oldal. Az Igazságügyi Minisztérium szerint a Kisebbségi Törvényben most bevezetendő módosítások megszüntetik a kakukkfőka jelenséget. A Minisztérium javasolja, hogy a probléma megoldása érdekében vezessék be a kisebbségi szavazók „részleges regisztrációját” – a tervet állítólag a kisebbségi képviselők is támogatják. NEKH észrevételek, 5. oldal.

²¹¹ A budapesti kisebbségi önkormányzatokat ugyanazon elvek szerint választják, mint az országos kisebbségi önkormányzatokat.

²¹² *Kisebbségi Biztos, 1999*, 86. oldal. Javaslatot tesz arra, hogy ezt a feladatot ruházzák az igazságügyi miniszterre, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalra vagy az Ügyészségre.

²¹³ A kisebbségi önkormányzat elnökétől kapott tájékoztatás, Budapest, 2000 augusztus.

²¹⁴ Alkotmány 32/B. §. Az Kisebbségi Biztos jogállását, jogait és kötelezettségeit az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. LIX. törvény tartalmazza.

és a becsületsértésre).²¹⁵ A Kisebbségi Biztos hivatalához bárki fordulhat panaszával, akit valamely hatóság eljárása vagy mulasztása köve tkeztében sérelem ért, feltéve, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Kisebbségi Biztos a panaszos személyazonosságát kérelemre köteles titokban tartani, és hivatalból is eljárhat a jogsérelem megszüntetése végett.

A Kisebbségi Biztos jogosult bármely hatóság ellenőrzésére, beleértve a fegyveres erőket, a nemzetbiztonság vizsgálatait és a rendőrséget. A Kisebbségi Biztos adatközlési és felvilágosítást kérhet, illetve kérheti, hogy az eredeti iratokba vagy azok másolataiba betekinthessen. A Kisebbségi Biztos az általa vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szervet bármely munkatársát meghallgathatja, tőlük írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot vagy véleményt kérhet, továbbá az érintett szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel.²¹⁶ Ha jogsértésre derül fény, a Kisebbségi Biztos többek között írásos indítványt terjeszthet az Alkotmánybíróság elé, ügyészi óvás benyújtását kezdeményezheti be az illetékes ügyésznél, vagy jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását indítványozhatja a jogalkotásra jogosult szervnél.²¹⁷ A Kisebbségi Biztos fegyelmi eljárást is kezdeményezhet; bűncselekmény észlelése esetén pedig köteles büntetőeljárást kezdeményezni.²¹⁸ Nem jogosult azonban a kisebbségek alkotmányos jogainak megsértését elkövető személlyel vagy szervezettel szemben szankciót kiszabni.

A Kisebbségi Biztos adatai szerint a romák több panaszt nyújtanak be, mint az összes többi kisebbségi csoport együttvéve,²¹⁹ ráadásul panaszuk lényegileg különbözik a többi kisebbség panaszaitól. Míg a nem román panaszai elsősorban az úgynevezett „pozitív” jogokkal kapcsolatosak, mint például a kisebbségi nevekkel és kisebbségi nyelven írt utcatáblákkal kapcsolatos jogok, a romák panaszainak többsége hátrányos megkülönböztetést sérelmez.

A Kisebbségi Biztos ajánlásainak és kezdeményezéseinek mindazonáltal van fogantatója: a beszámolók szerint a hivatali ajánlásainak, kezdeményezéseinek és jogalkotási javaslatainak – amelyek részint a hátrányos megkülönböztetés felszámolását célozzák – 60-75 százalékát elfogadták az érintett szervek.²²⁰ Egyes, átfogóbb ajánlásait azonban figyelmen kívül hagyják. A Belügyminisztérium például elutasította azt az ajánlást, hogy a hatóságok kötelesek legyenek hivatalból szabálysértési eljárást indítani, amennyiben foglalkoztatási diszkriminációt észlelnek. Azt követően, hogy a Kisebbségi és az Adatvédelmi Biztos 1997-

²¹⁵ Díjazása megegyezik a miniszterek alapdíjazásával. Az országgyűlési biztos és a volt országgyűlési biztos nem vonható felelősségre sem a bíróság, sem más hatóság előtt a megbízatásának gyakorlása során közölt tény vagy vélemény miatt. 1993. évi LIX. törvény, 9. és 11. §.

²¹⁶ 1993. évi LIX. törvény, 18. §

²¹⁷ 1993. évi LIX. törvény, 22-23. §

²¹⁸ 1993. évi LIX. törvény, 24. §

²¹⁹ 2000-ben a Kisebbségi Biztos elé összesen 431 ügy került, ezeket magánszemélyek, kisebbségi önkormányzatok, helyi önkormányzatok, állami szervek, oktatási intézmények nyújtottak be, illetve maga a Kisebbségi Biztos is indított hivatalból eljárást. A románokat érintő panaszok száma messze magasabb, mint a többi 12 kisebbséget érintő panaszoké összesen: 1998-ban a 409 panaszból 281, 1999-ben 435-ből 262, 2000-ben pedig 431-ből 291 érintette a roma kisebbséget. Lásd *Kisebbségi Biztos, 2000*.

²²⁰ 1998-ban a Kisebbségi Biztos 14 kezdeményezése talált kedvező fogadtatásra, 11 ajánlása közül pedig 8-at fogadtak el. 1999-ben 19 kezdeményezésből 15-öt, 9 ajánlásából 6-ot, 8 jogalkotási javaslatból pedig 5-öt fogadtak el a címzetten. A foglalkoztatási diszkrimináció felszámolását célzó, a szociális és családügyi miniszter és az igazságügyi miniszter által elfogadott javaslatok között szerepeltek az alábbi példák is: egy olyan tájékoztatóanyag elkészítése, amely a dolgozóknak információt nyújt arról, hogy milyen jogaik vannak, ha diszkrimináció éri őket; adatgyűjtés a foglalkoztatási diszkriminációról; valamint a Munkaügyi Ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. szakaszának módosítása. Lásd *Kisebbségi Biztos, 1998*.

ben közös állásfoglalás keretében jogellenesnek nyilvánította az etnikai hovatarozás bűnügyi jelentésekben való feltüntetését, az ilyen irányú gyakorlat radikálisan visszaszorult.

Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH)

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) 1990-ben jött létre többek között abból a célból, hogy a kormány számára segítséget nyújtson a kisebbségi politika kialakításában.²²¹ A NEKH sokféle tevékenységet folytat a roma kisebbség helyzetének javítása érdekében.²²²

A NEKH fontos szerepet tölt be a kormány roma kisebbségre vonatkozó „Középtávú Intézkedéscsomagjának” (lásd alább) kialakításában és megvalósításának felügyeletében. A hivatal azonban nem kapott kellő háttérrel, hogy ezt a feladatot hatékonyan elláthassa.²²³ A NEKH számára további nehézséget okoz, hogy az államigazgatási rendszeren belül viszonylag alacsony a presztízse, ezáltal például az Intézkedéscsomag megvalósításáról szóló jelentések elkészítéséhez a többi kormányzati szervtől nem tud pontos és egyértelmű tájékoztatást szerezni.²²⁴ 2001 júniusában a Középtávú Intézkedéscsomaghoz kapcsolódó tevékenységekről és finanszírozásról nem állt rendelkezésre kormányzati jelentés.²²⁵

A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomag és a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság

A jelenlegi kormány által 1999-ben elfogadott Középtávú Intézkedéscsomag rögzíti az oktatás, a kultúra, a foglalkoztatás, agrárgazdaság, térségfejlesztés terén megvalósítandó feladatokat, körvonalazza továbbá a szociális, egészségügyi és lakásprogramokat, a diszkrimináció elleni programokat, valamint a cigánysággal kapcsolatos kommunikációs feladatokat.²²⁶ A végrehajtást különböző minisztériumok és más testületek feladatkörébe utalja, és úgy rendelkezik, hogy ezek a megvalósítás során működjenek együtt az Országos Cigány Önkormányzattal, és éves költségvetésükből különítsék el a szükséges forrásokat. A Középtávú Intézkedéscsomag elfogadását a magyar romák problémáinak megoldására célzó erőfeszítések terén jelelős lépésként üdvözölték. Az Intézkedéscsomag megvalósítása terén tapasztalható hiányosságok következtében azonban a Kisebbségi Biztos és más szakemberek is bírálattal éltek.

A laza szervezeti struktúra nem alkalmas az egységes, célirányos végrehajtás biztosítására. A csomag különböző elemei végrehajtásának koordinálásáért a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság

²²¹ A NEKH egyéb feladatai többek között az alábbiakat foglalják magukba: a kisebbségi politika koncepciójának kialakítása, a kormány kisebbségpolitikai döntéseinek előkészítése, a Kisebbségi Törvény végrehajtását szolgáló kormányzati program kimunkálása, a kormány és a kisebbségi szervezetek közötti vélemény- és információcseré előmozdítása, a közvéleményfigyelemmel kísérése és tájékoztatása kisebbségi kérdések terén, valamint kapcsolattartás a különböző országokban élő kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó nemzetközi szervezetekkel és intézményekkel. Lásd 34/1990 (VII.30.) kormányhatározat.

²²² Ilyen például az Országos Cigány Információs és Kulturális Központ, a roma közösségi házak, a különböző roma folyóiratok, valamint a magyar közszolgálati rádióban és televízióban hetente egyszer sugárzott roma programok támogatása. Lásd: *Állami intézkedések a magyarországi cigányok társadalmi integrációjának érdekében*. Külügyminisztérium, Budapest, 2000, 38. oldal.

²²³ OSI kerekasztal megbeszélés, 2001. április.

²²⁴ A NEKH elnöke korábban államtitkár-helyettes volt; 1998 után a hivatal az Igazságügyi Minisztérium fennhatósága alá került, ami szervezeti paradoxonhoz vezetett, mivel elvileg a NEKH feladata, hogy koordinálja az összes minisztérium, így az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét is.

²²⁵ Egy volt NEKH munkatárs szerint az összefoglaló jelentés a zéró készült el hónapokkal később, mert a különböző minisztériumok által ere detileg benyújtott jelentésekből lényeges részek hiányoztak, és azokat hiánypótlásra vissza kellett küldeni. OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

²²⁶ 1047/1999. kormányhatározat, amely egy korábbi csomag (1093/1997. számú kormányhatározat) felülvizsgálatán alapul. Az értesülések szerint nem sok lépés született az 1997. évi csomagban foglalt megvalósítása érdekében.

(CTB) a felelős, amelynek elnöke az Igazságügyi Miniszter, alelnöke a NEKH elnöke, tagjai pedig az illetékes minisztériumok kijelölt helyettes államtitkárai valamint az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke.²²⁷ A helyettes államtitkárok azonban nem rendelkeznek elégséges jogosítványokkal ahhoz, hogy saját minisztériumaikban maradéktalanul végrehajthassák a CTB döntéseit (ugyanis ehhez a szervezeti hierarchiában velük egy szinten álló más helyettes államtitkárokat kellene utasítaniuk), ráadásul gyakran osztályvezetőket vagy más alacsonyabb beosztású munkatársakat küldenek maguk helyett a CTB üléseire. Az igazságügyi miniszter eddig még egyetlen ülésen sem jelent meg. Egy volt NEKH munkatárs szerint jó volna, ha közigazgatási államtitkárok vagy politikai államtitkárok kerülnének a Bizottságba, mert az a megvalósítás hatékonyságát fokozná, vagy a politikai elkötelezettség magas fokát jelezné.²²⁸

Másodszor, a tényleges koordináció hiánya az átlátható ellenőrzés és értékelés gátját képezi. Iránymutatás és felügyelet hiányában a hatóságok a megvalósítás tekintetében ad hoc jellegű megközelítésre alkalmasnak: különböző minisztériumok különböző időszakokra terveznek feladatokat. Egyes minisztériumok különböző társadalmilag elmaradott helyzetű csoportok, köztük a romák helyzetének javítását célzó megvalósítási tervet dolgoztak ki.²²⁹ A minisztériumi költségvetésben nem szerepeltetik külön a Középtávú Intézkedéscsomagban meghatározott célok és programok megvalósítására, illetve a többi programra szánt összegeket. Az Oktatási Minisztérium például a kisebbségi oktatásra szánt kiegészítő hozzájárulással kapcsolatban olyan számadatokat ad meg, amelyek tartalmazzák az iskolák által a felzárkóztató osztályok támogatására felhasznált összeget is, így módon a gyakorlatilag a szegregáció intézményesítésére felhasznált kormányzati finanszírozás a nyilvánosság előtt úgy jelenik meg, mintha az a romák helyzetének javítását szolgálná. Minden esetben igen nehéz ellenőrizni azt, hogy a Középtávú Intézkedéscsomag megvalósítására elkülönített összegeket valójában mire használták fel.

Végül pedig a kritikusok azon az állásponton vannak, hogy a Középtávú Intézkedéscsomag végrehajtására vonatkozó részletes információk hiánya súlyos torzulást eredményezett a tekintetben, ahogy a programról a magyar nyilvánosságot tájékoztatták.²³⁰ Bár a csomaggal kapcsolatos kormányzati intézkedéseket a sajtó gyakran említi, a tájékoztatás sokszor hiányos, sőt, esetenként félrevezető – előszeretettel hangsúlyozzák a romák életkörülményeinek javítására szánt jelentős összegeket, azonban nem adnak tájékoztatást a programok jellegéről és a kiadások részleteiről.²³¹ A csomag ilyen beállítása kockázatos, mivel tovább erősítheti a nyilvánosság körében azt a nézetet, hogy a romák a kormányzat bőkezűségének érdemtelen haszonélvezői, és fokozhatja az emberek romákkal kapcsolatos nehezítését, amennyiben nem hoz azonnali és kézzel fogható eredményeket – ami pedig mind a kormányzat, mind az Európai Bizottság véleménye szerint kevéssé valószínű.

B. Civil társadalom

1989 óta számos, a művelődés, a társadalom és a politika valamint a jogvédelem terén

²²⁷ 1049/1999. kormányhatározat a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, 2. pont

²²⁸ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

²²⁹ Például csak becslült adatok állnak rendelkezésre a foglalkoztatási programok roma résztvevőinek számáról.

²³⁰ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001. április 3.

²³¹ *Magyar Tükör*, a Miniszterelnöki Hivatal hivatalos hírlevele, 2000/1., 5. old al: „A magyar kormány évről évre nagyobb összegeket fordít a roma lakosság életkörülményeinek a javítására. 2000-ben közel 10 milliárd forintot [38,910,505 euró] fordított erre a célra”. A 2000-re előirányzott összeg kilencmilliárd forint (kb. 35,019,455 euró). A Középtávú Intézkedéscsomag 2000. évi megvalósításával kapcsolatos munkaanyag – a Kormányközi Bizottság által a 2001. április 13-án megtartott sajtótájékoztatón közzétett költségvetési tervezet.

tevékenykedő, helyi és országos roma szervezet jött létre.²³² A romák érdekeit néhány nem roma civil szervezet is támogatja.²³³

Néhány roma és nem roma szervezet élesen bírálja a romákat sújtó diszkriminációt, és felveszi ellene a harcot. Kormányzati statisztikák hiányában a civil szervezetek és a roma kisebbségi önkormányzati képviselői által gyűjtött információk meghatározó szerepet játszanak a romákat sújtó diszkrimináció leggyakoribb formáinak feltárásában²³⁴ és a diszkriminációs ügyek elleni bírósági fellépésben.²³⁵ Az elmúlt években ezeknek a szervezeteknek sikerült jó kapcsolatot teremteniük egyes közigazgatási szervekkel mind helyi, mind országos szinten. A Kisebbségi Bizottság szoros együttműködik az emberi jogi szervezetekkel, és felhívja a figyelmet a peres eljárás lehetőségére a azon esetekben, amikor a jánlásait nem fogadják el, illetve amikor az ügyfél számára egyedül a peres eljárás nyújthat orvoslátot. A jogvédő szervezetek azonban a magyar jog szerint nem léphetnek fel a diszkrimináció áldozatainak képviselőjeként a bíróságok előtt, így magánügyvédet kell felfogadniuk az áldozatok képviselőjének biztosítására.

Több elismert roma szervezet hívta fel a figyelmet a romákat – többek között a központi alapok elosztása terén – sújtó diszkrimináció és a roma közösségek fokozódó elszegényedése közötti összefüggésre. E szervezetek vezetői olyan politikák kialakítását sürgetik, amelyek mindkét tényezőt figyelmebe veszik, például a foglalkoztatásra és kivállalkozói programok támogatására szánt összegek odaítélését annak bizonyításához kötik, hogy az összeg bizonyos részét a romáknak juttatják.²³⁶

A legtöbb magyarországi civil szervezet továbbra is kisméretű és „donorfüggő”, vagyis létezésük konkrét projektek végrehajtásához kapcsolódik, tevékenységüket pedig legalábbis részben a szervezet finanszírozó szervezetek munkaprogramja határozza meg.²³⁷ Az elmúlt években számos nemzetközi szervezet nyújtott induló támogatást kísérleti programokhoz abból kiindulva, hogy a projekteket majd a kormány figyelemmel kíséri és értékeli, és hogy a sikeres projekteket a tágabb értelemben vett kormányzati politika is felkarolja, illetve magáévá teszi. Ez azonban nem így történt, és számos projekt – mint például a roma kisebbségi mintaiskolák vagy a roma „közösségi házak”²³⁸ – jövője bizonytalan.²³⁹

²³² A fenntartható fejlődéssel és támogatással, illetve egyéb hasonló kérdésekkel foglalkozó roma és más civil szervezetek listája megtalálható a NIOK, *Nonprofit Önarckép* honlapján, <<http://www.niok.hu/>> (hozzáférés: 2001. május 14).

²³³ Vannak azonban kivételek is: 2000 júniusában a román vezetők főként nem romákból álló szakszervezetekkel karöltve „szegénységi tüntetést” szerveztek a kormány szociálpolitikája ellen.

²³⁴ Az RPA által a hajdúhadházi szisztematikus rendőrségi visszaélések tárgyában végzett tényfeltárára például számos emberjogi szervezet hivatkozott, pl. *World Report 2000*, Human Rights Watch. A Magyar Helsinki Bizottság 1998 novemberében beadványt intézett az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságához.

²³⁵ Mind a NEKI, mind az RPA bizonyos sikereket ért el a romák hátrányos megkülönböztetése elleni harcban. A NEKI-hez 2000-ben 171 panasz érkezett, ezeket szinte kivétel nélkül romák nyújtották be, és közülük 39 diszkriminációról tanúskodott. A bíróság elé vitt kilenc ügyből a bíróság nyolc esetben megalapozottnak találta a diszkrimináció vádját. *Fehér Füzet 2000*, 7. oldal; *Fehér Füzet 1999*. A III. fejezet ismerteti az RPA sikerét a hátrányos megkülönböztetés azon esete ellen, amikor a roma és nem roma gyerekeknek külön ballagási ünnepséget tartottak Tiszavasváriban. A Magyar Helsinki Bizottság jogtanácsadó szolgálata a rendőri brutalitás roma áldozatainak nyújtott segítségét hazai és nemzetközi fórumokon.

²³⁶ OSI kerekasztal megbeszélés, Budapest, 2001.

²³⁷ Lásd *Roma programok a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Világbank kézirat, 2000.

²³⁸ Több városban létesültek roma „közösségi házak” azzal a céllal, hogy a roma kisebbségi önkormányzatok és a civil szervezetek számára helyet biztosítsanak az ülések megtartására, a kulturális események lebonyolítására, és különböző tanfolyamok szervezésére stb. A közösségi házak állítólag komoly küzdelmet vívnak a hatékony működés érdekében, és szinte teljes egészében külföldi tőkéktől függenek. *Népszabadság*: „Alig működő roma közösségi házak”, 2000. november 17.

A civil szervezetek hozzásegítése ahhoz, hogy saját munkaprogram alapján működhessenek, kulcsfontosságú lépés lenne a szélesebb értelemben vett „emberi jogi kultúra” magyarországi megteremtésében, és elősegítené egy olyan társadalmi környezet kialakítását, ahol a romák helyzetének javítását célzó pozitív irányú intézkedések nemcsak koncepcióként léteznének, de ténylegesen meg is valósulnának.²⁴⁰

²³⁹ OSI kerekasztal megbeszélés, 2001. április 3.

²⁴⁰ OSI kerekasztal megbeszélés, 2001. április 3.

II. JAVASLATOK

Az Átfogó jelentésben kidolgozott javaslatok mellett az alábbi intézkedések kedvezően hatnának a kisebbségek védelmének hatékonyságára Magyarországon:

1. A Középtávú Intézkedéscsomag megvalósításáért felelős testületek felruházása megfelelő hatáskörökkel ahhoz, hogy feladatukat hatékonyan láthassák el. Átlátható és következetes beszámolási, ellenőrzési és költségvetési követelmények kialakítása.
2. A helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzését biztosító mechanizmusok kialakítása, különösen a szociális célú lakástámogatás elosztása terén, és szankciók alkalmazása az önkormányzatok diszkriminatív magatartása esetén.
3. Hathatós mechanizmusok bevezetése annak érdekében, hogy a kormány kisebbségi politikájának kialakításával, megvalósításával és értékelésével kapcsolatos kérdéseket egyeztetessék a civil jogvédő és a roma szervezetekkel. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztos által tett ajánlások megvalósulásának ellenőrzése, továbbá szankciók bevezetésének megfontolása az olyan hivatalos testületekkel szemben, amelyek ennek nem tesznek eleget a Kisebbségi Biztos ajánlásainak.
4. A kisebbségek állami támogatásának felhasználását (többek között a speciális roma felzárkóztató osztályok támogatását) ellenőrző rendszer létrehozása.
5. A jelenlegi, rehabilitációs és szakértői bizottsági rendszer felülvizsgálata (különös tekintettel a speciális tantárgyú iskolákba irányító roma tanulók aránytalanul magas számára) a reform vagy felszámolás lehetőségének megfontolásával.

A. MELLÉKLET: DEMOGRÁFIA

Demográfiai adatok: Magyarország népessége 1980-ban 10.709.465 fő volt, ami 1990-re 10.374.823-ra csökkent. Az alábbi adatokat az 1980-as és 1990-es népszámlálás során a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek „anyanyelve” és „nemzetisége” alapján gyűjtötték.

A magyarországi kisebbségek becsült létszáma

Kisebbségek	Becsült létszám
Cigány/roma	400.000-600.000
Német	200.000-220.000
Szlovák	100.000-110.000
Horvát	80.000-90.000
Román	25.000
Lengyel	10.000
Szerb	5.000-10.000
Szlovén	5.000
Bolgár	3.000-3.500
Görög	4.000-4.500
Örmény	3.500-10.000
Ukrán	2.000
Ruszin	6.000
Összesen:	835.000 – 1.083.955

Forrás: „Kisebbségi szervezetek”, a Magyar Köztársaság jelentése az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének végrehajtásáról, Budapest, 1999

A lakosság anyanyelv szerinti megoszlása

Kisebbség	Létszám		1990-ben az összlakossághoz viszonyított arány
	1980	1990	
Szlovák	16.054	12.745	0,1228
Román	10.141	8.730	0,0841
Horvát	20.484	17.577	0,1694
Szerb	3.426	2.953	0,0285
Szlovén, vend	3.142	2.627	0,0253
Német	31.231	37.511	0,3616
Roma nyelvek	27.915	48.072	0,4634
Örmény	".."	37	0,0004
Görög	".."	1.640	0,0158
Bolgár	"::"	1.370	0,0132
Lengyel	".."	3.788	0,0365
Ukrán, ruszin	".."	674	0,0065
Összesen	112.393	137.724	1,3275

Forrás: MAPSTAT Központi Statisztikai Hivatal szoftvere, Budapest, 1992

Az 1992-es és 1993-as oktatási statisztikára alapuló, szakértők által megbízhatónak tartott becslések szerint a magyarországi romák száma 461.000 körül van, ami a népesség 4,2 százalékát teszi ki.²⁴¹ A 2001-es népszámlálási metodológia egy, a közép-európai régió

²⁴¹ Kertesi, Kézdi: *A cigány népesség Magyarországon*, 1998

statisztikai hivatalaiból érkezett statisztikusok, különböző kisebbségi csoportok képviselőiben meghívott személyek és demográfiai kutatók részvételével megtartott konferencia eredményein alapult. A kérdőíven négy önkéntes alapon megválaszolható kérdés is szerepelt a nemzetiségre, az anyanyelvre, az otthon beszélt nyelvre és a megkérdezett által magáénak vallott kulturális értékre vonatkozóan.

B. MELLÉKLET: HIVATALI BŰNCSELEKMÉNYEK

Az alábbi táblázat azt mutatja, hogy 1998-ban, 1999-ben és 2000-ben hány esetben tettek feljelentést bizonyos „hivatali bűncselekmények” miatt, hány esetben tagadták meg illetve szüntették meg a nyomozást,²⁴² az ügyészség hány esetben emelt vádat, és a három év alatt hány elmarasztaló ítélet született hivatali bűncselekmény miatt.

Hatósági jogsértések: feljelentések, nyomozások, vádemelések és elmarasztaló ítéletek

2000

Bűncselekmény	Feljelentések	Nyomozás megtagadása	Nyomozás megszüntetése	Vádemelés
bántalmazás hivatalos eljárásban (226. §)	850	303	442	94
kényszervallatás (227. §)	283	130	128	23
Összesen	1133	233	570	117

Forrás: Legfőbb Ügyészség

1999

Bűncselekmény	Feljelentések	Nyomozás megtagadása	Nyomozás megszüntetése	Vádemelés
bántalmazás hivatalos eljárásban (226. §)	787	249	455	77
kényszervallatás (227. §)	281	126	131	23
Összesen	1068	375	586	100

Forrás: Legfőbb Ügyészség

1998

Bűncselekmény	Feljelentések	Nyomozás megtagadása	Nyomozás megszüntetése	Vádemelés
Bántalmazás hivatalos eljárásban (226. §)	858	282	467	103
kényszervallatás (227. §)	389	157	202	30
Összesen	1247	439	669	133

Forrás: Legfőbb Ügyészség

²⁴² A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 139. szakasza szerint a nyomozást meg kell szüntetni, ha (a) a cselekmény nem bűncselekmény vagy azt nem a gyanúsított követte el, (b) a nyomozás adatai alapján nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, az elkövető kiléte, illetőleg az, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény, (c) a büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok áll fenn, (d) a cselekményt már jogerősen elbírálták.

Elmarasztaló ítéletek

Bűncselekmény	1998	1999	2000
bántalmazás hivatalos eljárásban (226. §)	69	66	69
kényszervallatás (227. §)	14	29	24
Összesen	83	95	93

Forrás: az Igazságügyi Minisztérium Statisztikai Főosztálya