

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Roma kisebbség perspektívái napjaink Európájában, avagy mi történt a hagyományos kisebbségvédelemmel?

Konzulens:

Dr. Szalai Anikó
Phd
egyetemi adjunktus

Készítette:

Wessenauer Veszna

Tartalomjegyzék:

Tartalomjegyzék:.....	2
1. Bevezetés:	3
2. Nép, nemzet, nemzetiség, kisebbség-fogalom kavalkád:	4
2.1. Kulturális és-vagy politikai nemzet?	4
2.2. Mit értünk tehát kisebbség alatt?.....	5
3. Útnak indult a kisebbségvédelem:.....	6
4. Létezik- e kisebbségi jogvédelem az emberi jogok és a nemzetközi jog világában?	7
5. Emberi-jogok és kisebbségvédelmi jogok viszonya:	8
5.1. Kisebbségeket érintő nemzetközi dokumentumok- mit adnak a romáknak?	10
5.2. Kik az alanyai ennek a területnek?.....	11
5.3. A kisebbségekre vonatkozó szabályozások jellemzői:.....	11
5.4. Vissza a Nemzetek Szövetségéhez:.....	12
5.5. Mit nyújt az ENSZ a kisebbségeknek?.....	13
5.5.1. Tiltó jellegű rendelkezések:	13
5.5.2. Az ENSZ támogató jellegű dokumentumai a kisebbségek vonatkozásában:	14
5.6. Az Európa Tanács égisze alatt végbemenő kisebbségvédelem:	16
5.6.1. A diszkriminációt tiltó egyezmények:.....	16
5.6.2. A kisebbségek védelmére vonatkozó dokumentumok:	18
5.7. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet:.....	20
6. Létezik-e Európai Unió standard a kisebbségvédelem világában?.....	22
7. Romaság Európának, Európa a romaságnak:.....	25
8. Az európai romastratégia:.....	26
9. Emberi jogok és kisebbség politika határán:	28
10. Befejezés, konklúziók:	30
11. Irodalomjegyzék:	33

1. Bevezetés:

A kisebbségvédelem és a kisebbségi autonómiák kérdésének megjelenése a történelemben régre visszavezethető. Létrejöttük vagy egyáltalán meglétük sokszor konfliktus helyzetből adódott. Fontos azonban megvizsgálni azt, hogy hogyan kerültek olykor hátrányos, olykor pedig előnyös helyzetbe ezek a népek, embercsoportok. Dolgozatomban a kisebbségek egy Európa szerte jelenlévő csoportjára koncentrálok, amely speciális helyzetben van a legtöbb országban, eme közösség helyzete cseppet sem nevezhető pozitív értelemben speciálisnak.

A romaság kérdése napjainkban egyre égetőbb kérdéssé válik. Elmúlt évek szakirodalmait olvasva¹ pesszimistán néztek a jövőbe a szakértők és úgy gondolták, hogy a roma kérdés el fog tűnni a politika színteréről és valahogy el fog szivárogni ez a probléma. Jóslataik nem váltak valóra.

Kényes terület ez a vizsgálódásom szempontjából, hiszen a kérdés a jog és a politológia határán fekvő ügyként kezelendő. Munkámban végig arra törekszem, hogy a kérdést nemzetközi jogi, kisebbségvédelmi szempontból vizsgáljam, azonban egy-egy fejezet tárgyalásakor elkerülhetetlen a politikai aspektusok megvizsgálása.

A dolgozatom írásakor szekudner, másodlagos adatgyűjtéssel, kvalitatív kutatási módszereket alkalmaztam. Arra próbáltam rájönni a meglévő forrásanyagok segítségével, hogy milyen változások következtek be a kisebbségvédelem területén a nemzetközi és európai szintén és hogyan hatott ez a romák helyzetére. Az elemzés során kimutatható tendenciák segítettek megérteni a problémakört és egyúttal újabb kérdéseket vetettek fel a kimutatható folyamatok.

A munkámban kezdésként egy általános képet szeretnék nyújtani a kisebbségek kialakulásáról, valamint be szeretném mutatni ennek tükrében, hogy az alapjogvédelem területén. A folytatásban a romaságra helyezem a hangsúlyt, rövid történeti bevezetést követően áttérek a kialakult helyzetre.

Az uniós stratégiát a szerint vizsgáltam meg, hogy miként tesz eleget az emberi jogok eszméinek. Végezetül bemutatom azt, hogy az uniós politikák és integrációs célok miként hatnak egy ilyen emberi jogi terület, mint a kisebbségvédelem ügyére, miként válik egy roma stratégia összeegyeztethetővé uniós célokkal és miért.

¹ Neményi-Szalai(szerk.), 2005. p. 255-283.

2. Nép, nemzet, nemzetiség, kisebbség-fogalom kavalkád:

A nemzeti kisebbségek fogalom meghatározása egy olyan kérdés, amire a válasz még nem született meg. Azonban, ahhoz, hogy egy viszonylag körülhatárolt definíciót kaphassunk, mindenképpen foglalkoznunk kell a kapcsolódó fogalmakkal is.

A nemzetállamot úgy határozhatjuk meg, mint egy ország területe, amelynek határai egybeesnek egy nemzet lakóterületének határaival, mindez úgy valósul meg, hogy más nemzetiségű csoport nem található meg az államban. Más forrásokban olvashatunk a nemzetállam fogalmáról, mint önálló, független állam, abban az esetben is, ha többnemzetiségű.²

2.1. Kulturális és-vagy politikai nemzet?

A nemzet és a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározása során a legfontosabb eltérés, amit ki kell emelni, az, hogy a nemzeti kisebbség a nemzet része, amely valamilyen történelmi ok miatt, olyan állam területén él, ahol egy másik nemzet van többségben. Fontos az a tény, hogy nem csak az anyaországgal rendelkezők lehetnek nemzeti kisebbségek, hiszen a romaság napjaink Európájának elismert kisebbsége, anyaországa még sincs.

A nemzet fogalmának tárgyalásakor a politikai és a kulturális nemzet szétválasztását Alain Dieckhof elmélete szerint szeretném bemutatni. Szerinte a politikai nemzet a polgárok szabad szövetsége, amely összetartozás tudata a közös politikai múlthoz, koncepcióhoz köthető, amely koncepciót a felvilágosodás gondolkodói adták meg. Ezzel szemben a kulturális nemzet nem az állampolgárok közti közjogi viszonyra utal, hanem a közös identitástudatra, amely alapján a nemzetet a közös nyelv, kultúra, irodalom, vallás köti össze.³

Elsőként erről a szembeállításról Friedrich Meinecke írásaiban olvashattunk, aki úgy gondolta, hogy a kulturális nemzet egy közösen megtapasztalt örökségen nyugszik, mint például a nyelv, a politikai nemzet viszont a "közös politikai múlt és berendezkedés erején".⁴

² Öllös, 2004. p. 49.

³ Dieckhoff, 2004.p. 298.

⁴ Meinecke, 1907. p.45.

A kulturális és a politikai nemzet kapcsolatát tárgyalva rengeteg kérdés felmerülhet, ami azonban a dolgozatom szempontjából érdekes lehet, az Szarka László elmélete. Megközelítése a korábbi nézetekhez képes újszerűnek számít, és ami még fontosabb, az általam tárgyalt roma kisebbség problémájára kínál megoldást. Szarka László szerint a kulturális nemzet két részből tevődik össze hazánk tekintetében, egyszer az állam területén élő, tulajdonképpeni politikai nemzetből és másrészt a határon túli magyarokból. Ebben az esetben a nemzet politika nem más, mint az így felfogott kulturális nemzetet támogató politikai stratégia. Szarka László úgy véli, hogy a magyarországi kisebbségek is részesei ennek a kulturális nemzetnek, mivel ők maguk is többes identitásúak. Ez a nemzet politika és ez által válik befogadóvá és teszi lehetővé a nemzeti tudat kialakulását, amibe a magyarországi kisebbségek is beletartoznának, ezzel teremtve alapot a legnagyobb hazai kisebbség, a romaság társadalmi integrációjának.⁵

2.2. Mit értünk tehát kisebbség alatt?

A kisebbségek mivoltának meghatározása összetett kérdés, sokak foglalkoznak definiálásukkal, szerencsére sikertelenül, hiszen talán nem is szükséges az egységes fogalom meghatározás. Azt, hogy a jogalkotók szerint ki tartozik, egy-egy kisebbségi csoporthoz nem lehet összetéveszteni azzal, hogy mi a kisebbség fogalma. Ahhoz, hogy az állam kisebbségi külön jogokat biztosítson, körül kell határolnia a kisebbséghez tartozó személyek körét, de a kisebbség fogalom meghatározása nem feltétlenül szükséges. Ha lenne egy egzakt kisebbség fogalom meghatározás, lehetséges, hogy sokkal nehezebb lenne egy-egy közösséget a fogalom keretei közé szorítani a kisebbségi státusz megállapításakor. A nemzeti kisebbség fogalma egyértelműen túlmutat a jogon és emiatt nehéz minden szituációra alkalmazható általános meghatározás megléte.⁶ Ennek a hátulütője, hogy definíció híján könnyebben ki lehet bújni a kötelezettségek alól és a jogosultságokkal is egyszerűbben lehet visszaélni. Az államok politikája esetében nem számít, hogy van-e fogalom meghatározás vagy nincsen, ők maguk alakítják, hogy kit tekintenek kisebbségnek.

A kisebbség legtöbbet idézett definíciója Francesco Capotorti nevéhez fűződik: "kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek,

⁵Szarka László: Korszerű magyar nemzetfogalom

http://www.mtaki.hu/docs/kulkapcsolati_strategia/kulkapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf 2012. szeptember. 16.

⁶Kovács, 1996, p.37.

amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése".⁷

Beszélhetünk vallási, nyelvi kisebbségről, mindezek mellett azonban léteznek más kisebbségalkotó elemek is. Vegyük példaként a magyarországi romákat, több nyelven beszélnek, vallásuk sem egységes mégis kisebbségnek tekintjük őket. Ez a tény igazolja azt, hogy a közös etnikai eredet is, amely az összetartozás tudatból ered ugyanúgy eredményezhet kisebbséget.⁸

Általános nemzetközi jogszabályban a mai napig nem található hivatalos jogi formában történő definiálása a fogalomnak. Nem elhanyagolandó, hogy létezik egy európai jogszabály-tervezet, amely meghatározza a kisebbség jellemzőit.⁹

Ez azonban ahogy nevében is benne van csupán egy ajánlás, a kérdés tehát továbbra is fennáll, van-e egységes fogalom?

Összegezve, tudjuk azt, hogy a kisebbség meglétéhez többnyire milyen kritériumok szükségesek, mik azok az elemek amelyek meglétével már kisebbségről beszélhetünk.

A kisebbségi fogalom meghatározást Rehák László szkeptikus szavaival zárnám, aki szerint az ENSZ Emberi Jogi Bizottságában¹⁰ „a munka halogatásának és fékezésének egyik álcázott formája abban nyilvánul meg, hogy egyes államok a kisebbség definiálásának vitáját igyekeznek előtérbe hozni, ami a lényeges kérdések vakvágányra terelését jelentené”¹¹.

3. Útnak indult a kisebbségvédelem:

Ahhoz, hogy valóban teljes képet adhassak a kutatásom területéről egész régre vissza kellett nyúlnom, méghozzá az 1660-as évekhez. A vallási kisebbséggel kapcsolatban történtek ekkor szabályozások, egészen pontosan a vallásszabadságot deklarálták Lengyelországban,

⁷ UN Doc E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. p.96., UN Doc E/CN.4/Sub.2/1985./31. Art.181

⁸ Nagy. 1999, p. 287-289.

⁹ Európa Tanács parlamenti közgyűlése, 1201 (1993) ajánlás, Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, 1. Fejezet: Meghatározás, 1. Cikkely

¹⁰ Az emberi Jogi Bizottságban folyt kodifikációs tevékenységet részletesen bemutatja Bruhács János tanulmánya, illetve kezdeteit Jóó Rudolf: Az Egyesült Nemzetek Szervezete és a nemzeti kisebbségek védelme. Külpolitika, 1976/4.

¹¹ Rehák, 1988. p. 18.

Poroszországban és Svédországban. Fontos évszám a kisebbségvédelem szemszögéből 1815 is, ekkor volt a bécsi kongresszus, amelynek záró aktája rögzítette a vallásszabadságot. Azonban a kisebbségi rendelkezésekre és jogra az első világháború után került hangsúly.

A békeszerződések és az azokban megfogalmazott kisebbségi szerződések jellegzetességének mondható, hogy a kisebbségi jog leginkább regionális szabályokból állt, ami azt jelentette az adott esetben, hogy leginkább Közép- és Kelet- Európára terjedte ki. Ma már sokkal ésszerűbb megoldásnak tűnne egy komplexebb rendszer kialakítása, amely egész Európára érvényes lenne, hiszen a győztes hatalmak országaiban is jelen volt ez a probléma, gondolok itt például a Nagy-Britanniában élő skótokra, írekre és welsziekre.

A kisebbségi jog létrejöttének oka tehát visszavezethető oda, hogy az elcsatolások következtében, amelyek a vesztes államokat érintették, óriási veszteségeket szenvedtek ezek az országok. A nagy hatalmaknak ezt valahogyan kompenzálniuk kellett. A győztesek úgy kezelték ezt a problémát, hogy kisebbségvédelmi rendszert hoztak létre, amely a későbbi kisebbségi jogi rendszer gyökerének mondható.¹²

Én magam is, mint egy magyarországi kisebbségi csoport tagja, elmondhatom, hogy rengeteg jogosultságot kapunk az államtól, ha csak arra gondolok, hogy szerb nyelvű óvodában és később szerb általános iskolában kezdtem meg tanulmányaimat. Azonban Európa szerte megtalálható egy kisebbség, amely helyzete az utóbbi években az európai integráció fókuszába került, mondván, kérdésük nem kellőképpen megoldott és valamilyen előrelépésre van szükség az ügyükben. Ma már túl vagyunk ez EU magyar elnökségén, amelynek fő eleme az európai romaság integrációs programja volt, emellett a kormány elfogadott egy felzárkóztatási programot is.

Maga a stratégia kissé új szemszögből közelíti meg a kisebbségi kérdést, ami eddig leginkább polgárjogi, emberi jogi kérdés volt, a stratégia tükrében már nem csak az.

4. Létezik- e kisebbségi jogvédelem az emberi jogok és a nemzetközi jog világában?

A második világháború után mondható el, hogy az emberi jogok nemzetközi jogi szintésre kerültek, reagálva a háború szörnyűségeire. Mindaddig a szuverén államok maguk döntöttek

¹² Nagy, 1999. p. 40.

el, hogy milyen mértékben kívánják tiszteletben tartani az emberi jogokat, tehát az állam saját, belső ügye volt.¹³ Napjainkban, az emberi jogok védelmezése nem számít kizárólagos belügynek, az ENSZ Alapokmánya a szervezet feladataként kezeli az emberi jogok védelmét. Folyamatosan reflektálnak az újonnan előjövő gazdasági, szociális, technikai, környezeti kihívásokra.¹⁴ Tehát az emberi jogok védelme leginkább úgy valósul meg, hogy egyszerre alkalmazzák az érvényben lévő jogot és másfelől pedig a újabb és újabb jogi pozíciókat harcolnak ki az érintettek a védelem érdekében.¹⁵

A kisebbségvédelem nemzetközi szintű koordinálásának sikerességében nagy szerepe van a pozitív gyakorlatok példájának, melyek segítségével az államok képesek már korábban sikeresnek bizonyult gyakorlatokat átvenni, implementálni.¹⁶

Az emberi jogokat több generációra osztjuk, éppen a fent említettek miatt, hiszen a történelem alakítja őket és folyamatosan formálódnak, ennek következtében jöttek létre az első, második és harmadik generációs emberi jogok. Az első generációba alapvető polgári jogok tartoznak, amelyek az államhatalom túlsúlyát hivatottak ellensúlyozni, ezzel szemben ott van a második generáció, amely a gazdasági, kulturális és szociális jogokra terjed ki. A harmadik generáció a fejlődéshez, békéhez és méltó környezethez való jogokat testesíti meg. Ez egy igen leegyszerűsített csoportosítása az emberi jogoknak, de a téma szempontjából a lényeg megfogalmazódik, ami a romaság ügyét illeti.¹⁷

5. Emberi-jogok és kisebbségvédelmi jogok viszonya:

A fő kérdés úgy fogalmazandó meg, hogy emberi jogok-e a nemzetiségi jogok, függetlenül attól, hogy a velük élők nemzeti kisebbséghez vagy a nemzeti többséghez tartoznak?

Több lehetséges válasz létezik. A leglogikusabb megoldásnak az tűnhet, ha a nemzeti jogok egy részét megfeleltetjük az emberi jogoknak, az alapján, hogy mennyiben tartalmaznak olyan morális elemeket, amelyek az emberi jogok eszme rendszerének részei.¹⁸

¹³ Herczegh, 1988/8–9, p.626.

¹⁴ Lawrence W, 1987. p. 15-16.

¹⁵ Müller, 1983, p. 337–344.

¹⁶ Berger, 1995.

¹⁷ Alston, 1982, p. 307–322.

¹⁸ Öllös, 2004, p. 168-194.

A kérdés azért tehető fel, mert az emberi jogok a kezdetektől egyetemességen alapulnak, mindenkire érvényesek. Öllös László abban látja a lehetséges választ, hogy nem csupán a kérdés szabta keretek között mozgunk.

Ezért kell a nemzetiségi jogokat általában vizsgálni és nem csupán a kisebbségekre vonatkozóan. Will Kymlicka álláspontja szerint a nemzeti kisebbségi jogoknak az emberi jogokkal mellérendelt viszonyban, egymást kiegészítve kellene, hogy megvalósuljanak.¹⁹ Ezt alátámasztandó az a tény, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok, melyek az emberi jogokkal foglalkoznak, nagyon csekély figyelmet szenteltek a kifejezett kisebbségi jogoknak, ezért van szükség arra, hogy a kisebbségi jogok speciális jellege megfelelő bánásmódban részesüljön. Ennek kapcsán számos problematikus pont felmerülhet, így például az az eset, amikor a kisebbségi jogok összetűzésbe kerülnek valamely emberi joggal vagy egy csoport jogaival, ennek kapcsán a kérdés, hogy ha mellérendelt viszonyban lennének, akkor mi alapján lehet az összeütközést feloldani. Az a probléma az ilyen csoport specifikus jogokkal, hogy gyakran szembe helyezhetők az alapjogok egyenlőségelvével.

Tehát a kulturális jogok kiegészülése a megfelelő politikai jogokkal a polgári jogok területére vezet el. Ha a polgári jogokról van szó, akkor a kisebbségek, a megfelelő intézményrendszer által, a közösségi döntések révén lesznek képesek továbbvinni közösségi jellegű sajátosságait.²⁰

Egy adott nemzeti kisebbség esetében, ha egy olyan probléma áll fenn, mint például a többség nemzethez viszonyított elmaradottság, akkor csakis a kisebbség az, aki képes felzárkózni, az állam ezt nem teheti meg helyettük, legfeljebb segíthet abban, de nem helyettesítheti az elmaradottabbak szándékát a hátrány ledolgozására. Ezekben az esetekben felmerülhet az esetleges asszimilációs jelleg megléte, azonban egy ilyen folyamatnak nem kell szükségszerűen együtt járnia az identitás feladásával.²¹ A nemzetiségi jogok egyenlőségét az emberi jogi megközelítésben abban kell keresnünk, hogy az eltérő nemzetiségűek szabadon ápolhassák nemzeti sajátosságait.²²

Összegezve, a kérdés, hogy követelheti-e az egyén azon jogainak tiszteletben tartását az államtól, amelyek által teljes nemzeti életet élhet? Abban az esetben, ha az állam a polgárok egy része számára lehetővé teszi eme jogok gyakorlását, de egy másik része számára nem,

¹⁹ Allen, 1997, p.350.3375.

²⁰ Kukathas, 1995. p. 73.

²¹ Narveson, 1981, p. 188.

²² Halmai, 1994. p. 267.

akkor nem tekint mindenkit egyenértékű személynek. Ezzel megsérti az érintett egyének esélyegyenlőségét, bár az állampolgári kötelességek elvégzését ugyanúgy elvárja tőlük, úgy, hogy közben nem támogatja őket nemzeti kisebbségük sajátosságaiból kifolyólag.

Ahogy azt már korábban is írtam, a „nemzeti” és „nemzetiségi” jelzők is újabb kérdésköröket nyitnak meg, mivel túl közel hozhatóak a nemzet fogalmához, melynek az lett az eredménye, hogy a nemzetközi dokumentumok, a „kisebbség” kifejezés mellett, mellőzik ezeket a szavakat. Ennek az az oka, hogy ha nemzetekről beszélünk, akkor az emberi jogi értelemben, megilleti őket az önrendelkezés joga, ezért a nemzeti kisebbségek védelme helyett, kevésbé tűnt veszélyesnek az, ha inkább etnikai, vallási és nyelvi kisebbségeket jelölnek meg.

5.1. Kisebbségeket érintő nemzetközi dokumentumok- mit adnak a romáknak?

Alapvetően csekély számúak a nemzetközi jogi kötőerővel bíró dokumentumok, amelyek a kisebbségekre vonatkoztathatóak. Leginkább európai vonatkozásban találkozni ilyen jellegű szabályozással, de az ENSZ égisze alatt kisebbségekre való utalás nem jellemző, mivel a kisebbségvédelem és az azzal járó kérdéskör inkább Európa- specifikus problémának nevezhető.

A romaság helyzete- annak ellenére, hogy néhány nemzetközi szintű dokumentumban történtek lépések, helyzetük javítása érdekében- egyre romlott az elmúlt évtizedekben. A javulás egyik visszatartó tényezője, hogy nincsen anyaországa a romaságnak, aki felléphetne a nemzetközi szinten védelmezésükre. Jelenlegi helyzete a romaságnak leginkább a mai fejlődő országok lakosaihoz hasonló, és ha nem veszi kezdetét rövid időn belül egy olyan intézkedés sorozat, amely azt célozza meg, hogy ez a súlyosbodás megálljon és a javulás irányába induljon, akkor a következő nemzedékük még inkább megsínyli a nemzetközi szinten történt mulasztásokat.

A romaság helyzetének javítására nem csak nemzetközi, de nemzeti szinten is számos alapvető változtatásra szükség lenne, amelyet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének egy ajánlása a következőképpen fogalmazza meg:

“ El kell törölni, vagy meg kell változtatni azokat a nemzetközi, nemzeti és helyi szintű jogszabályokat, amelyek közvetett vagy közvetlen módon hátrányos megkülönböztetést jelentek a cigányok számára. Intézkedéseket kell hozni a cigánygyerekek oktatásának

biztosítására, a lakáskörülmények javítására és a munkanélküliség leküzdésére. A nyelvet és a cigánykultúra egyéb elemeit az európai kulturális örökség részeként kell elismerni”.²³ Érdekes, hogy az Európa Tanács 1993-ban keletkezett jelentésében megfogalmazódnak mind azok a területek, amelyek a jelenlegi roma integrációs stratégiák alap pilléreit képezik.

5.2. Kik az alanyai ennek a területnek?

A nemzetközi kisebbségvédelemmel foglalkozó dokumentumok áttekintése során az első lépés az lenne, hogy meghatározzuk, kik a jogterület alanyai. Ahogyan azt már korábban részletesebben kifejtettem, ezzel kapcsolatban egységes kép nem alakult ki, viszont az Európa Tanács 1203 (1993) sz. ajánlásából megtudhatjuk, hogy a roma kisebbség esetében a speciális helyzetéből adódóan a hagyományos nemzeti vagy nyelvi kisebbségekre vonatkozó meghatározások nem alkalmazhatóak és a Nyelvi Charta rendelkezései közül is csak néhány alkalmazható a romák által beszélt nyelvekre.²⁴

A romák polgári és kisebbségi jogokban való részesedését több országban is az állampolgárság meglétéhez kötik, így van ez például Romániában és Litvániában.²⁵

A változatos kép ellenére, azt illetően, hogy hol és kit ismernek el kisebbségnek, mégis elmondható, hogy az Európa Tanács tagállamaiban többnyire elismerik a romaság kisebbségi státuszát, elnevezésük azonban nem egységes, van ahol nemzeti vagy etnikai kisebbségnek számítanak, máshol faji csoportként, vagy népcsoportként nevezik meg őket, de nemzeti kisebbség és a hagyományos kisebbség is használatos esetükben.²⁶

5.3. A kisebbségekre vonatkozó szabályozások jellemzői:

Azt illetően, hogy milyen jellegűek a kisebbségeket érintő nemzetközi jogi szabályozások, két nagy csoportot különböztethetünk meg. A két típus közül az első csoportba tartoznak azok, amelyek a megkülönböztetés tilalmát tartalmazzák, míg a másodikba soroljuk, amelyek a

²³ Jelentés az európai cigányságról 1993. január 11. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 6733. sz. dokumentum. In: Veszélyeztetett kisebbségi kultúrák Európában. ET Információs és Dokumentációs Központ, Budapest 2002.

²⁴ 1999. évi XL. törvény a Strasbourghban, 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről

²⁵ Az EU-csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme. Open Society Institute, 2001.p. 42.

²⁶ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a romák jogi helyzete Európában 1557 (2002) számú ajánlás Függelék 1.

kisebbségi jogokat támogató normákat. Azok a dokumentumok, amelyek a kötelezettséget is jelentenek az államok számára, azok a diszkriminációval foglalkozó dokumentumok. A romaság számára ezek a szabályok kiemelten fontosak, hiszen a velük szemben alkalmazott erőszak és előítéletesség mára összeurópai jelenséggé vált, ráadásul az élet legfontosabb területein éri őket legintenzívebben a megkülönböztetés.²⁷

A másik csoport jogi jellege leginkább puha jogi jelzővel illelhető, mivel a jogalkotó a norma kikényszeríthetőségét nem biztosítja. Ezeknek a dokumentumoknak természetéből ered az a tulajdonságuk, hogy nem kínálnak lehetőséget arra, hogy az általuk biztosított jogokat nemzetközi szinten szankcionálják.²⁸

Azt senki sem vitathatja, hogy létrejött több dokumentum is a kisebbségek védelmére és támogatására, ami arra enged következtetni, hogy kialakulóban van egy nemzetközi konszenzus, "mely elismeri a kisebbségek különleges igényeit, valamint a biztonságuk, önazonosságuk és életmódjuk védelmére vonatkozó kötelezettségeket"²⁹.

5.4. Vissza a Nemzetek Szövetségéhez:

Az első lépések a kisebbségvédelem életében Európában a Nemzetek Szövetségének gyámkodása alatt mentek végbe, melyek olyan nemzetközi szerződéseken alapuló egyezmények voltak, amelyek Kelet- és Közép-Európa új határait húzták meg. Ez a kisebbségvédelmi rendszer regionális szabályokból állt, leginkább a Szövetséges és Társult Főhatalmak és az utódállamok közötti egyezményekről beszélhetünk, valamint békeszerződésekről és az új államok képviselői által tett deklarációkról.³⁰

Az elsők között volt Lengyelország, aki 1919. június 29-én írta alá a kisebbségvédelmi rendszert létrehozó szerződést, amelyben kisebbségeket érintő kötelezettségvállalásokat tett, ezek betartását elviekben a Nemzetek Szövetségének kellett volna biztosítania.³¹ Ezek a rendelkezések többnyire magukban foglalták a nyelvhasználat szabadságát, az iskolák és saját intézmények fenntartásának jogát és ezeket a rendelkezéseket az államok alaptörvényi rangra emelték, így azokat közönséges törvényekkel nem változtathatták meg. Ezeket a jogi

²⁷ Kardos, 1998. p. 69-76.

²⁸ Nagy, 2000. p. 23.

²⁹ Chapman v Egyesült Királyság, az ECHR 2001. január 18-i ítélete (27238/95) sz. ítélete, 93., 94. bekezdés

³⁰ Buza, 1930. p.33-40.

³¹ Buergenthal, 2001. p. 20.

szabályozásokat a Nemzetek Szövetsége védelmezte és csak úgy tudták megváltoztatni, ha a Szövetség Tanácsa is beleegyezett abba.³²

Ennek a rendszernek köszönhetően a két világháború között a kisebbségek érdekeit pozitív intézkedések védelmezték és így gyakorlatban többnyire visszatartották a velük szembeni nyílt fellépéseket.

5.5. Mit nyújt az ENSZ a kisebbségeknek?

Az új világrendben 1945 után új nézet alakult ki kisebbségvédelmet illetően, miszerint az emberi jogok egyetemes védelme a kisebbségek számára is elegendő, ezt kicsit megcáfolva mégis elmondható, hogy a szervezet működése kezdetén már születtek kötelező jellegű dokumentumok a kisebbségekre nézve.

5.5.1. Tiltó jellegű rendelkezések:

Elsőként a tiltó intézkedésekkel szeretnék foglalkozni, melynek kapcsán „A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló” egyezményt szeretném kiemelni, leginkább azért, mert ebben találhatunk a romákra vonatkozatható intézkedéseket. Az egyezmény első cikkelyében olvashatjuk, hogy „faj, szín, a leszármazás, a nemzetiség, vagy etnikai származás” alapú megkülönböztetés tiltva van.³³ A dokumentumban a megkülönböztetés alatt olyan diszkriminációt értenek, amely célja vagy esetleg eredménye a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális téren belüli emberi jogok és alapvető szabadságjogok élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása, esetleg megsemmisítése.

Azt, hogy az egyezményben vállalt kötelezettségeket az államok mennyiben tartják, be egy bizottság ellenőrzi, megvizsgálja az államok által benyújtott jelentéseket, majd ez a Bizottság tesz jelentést a közgyűlésnek, illetve javaslatokat, valamint általános jelentéseket tesz. Ez a szerv mai napig kritizálja a romákat érő bánásmódot. Spanyolország estében a Bizottság a következő pontokat vetette fel:

A kormány által alkalmazott cigány felzárkóztatási program igen pozitív eredményeket mutathat fel, viszont a kérdése a Bizottságnak az volt, hogy ez miként mérhető. Érdekes volt számomra, hogy kérdésként vetették fel azt is, hogy vajon a romák megfelelően jelen vannak-

³² „Tanácsadó vélemény az albániai kisebbségi iskolákról”; P.C.: I. J. Ser. A/B, N 64. 1935.

³³ 1969. évi 8. törvényerejű rendelet A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

e a rendőrség kötelékeiben, amivel valóban nem nagyon szoktak foglalkozni, de Spanyolország esetében különösen tetten érhető volt, hogy a rendőrségnek a cigányokkal szembeni bánásmódjában sokszor lehetett faji alapú diszkriminációval találkozni.³⁴

Még egy okmányt szeretnék kiemelni, amely az európai romaság számára jelentős lehet az ENSZ égisze alatt, s amely talán hasonló szellemiségű, mint a nemzeti stratégiák többsége.

1966-ban fogadták el és 1976-ban lépett hatályba a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, melynek tartalmát “ fajra, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra” tekintet nélkül alkalmaznia kell az államoknak. Az európai romság nem csak kisebbségben él az államokban, de többnyire mindenhol hátrányosabb helyzetben vannak a többségi társadalomnál, ez a hátrány gazdasági, társadalmi, kulturális aspektusokban mutatható ki leginkább. Ezért fontos ez a dokumentum a romák számára, mert annak alapeszméje által rájuk is érvényesíthető és segítséget nyújthat nekik. Ezek a jogok azonban második generációs emberi jogok, amelyek nem alanyi jogok, ezáltal olyan sokat nem várhatnak tőle, mert peres úton nem érvényesíthetőek és az államok teherbíró képességétől függ azok teljesíthetősége. Úgy fogalmazott az ellenőrző bizottsága az egyezménynek, hogy minden részes állam kötelessége az, hogy lehetővé tegye valamennyi jog „legalább minimális, alapvető szintjének kielégítését”.³⁵

Ezek az egyezmények, ha konkrétan nem is foglalkoznak csak a kisebbségekkel az emberi jogok vonatkozásában, de azt a felfogást tükrözik, hogy a faji alapú diszkrimináció a kisebbségekkel szemben az emberi jogok világában elfogadhatatlan.

5.5.2. Az ENSZ támogató jellegű dokumentumai a kisebbségek vonatkozásában:

Az 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke a következőket nyilvánította ki: “Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől

³⁴ Committee on Elimination of Racial Discrimination takes up Spain [08 March 1996] RD/860

³⁵ Buergenthal, 2001, p.55.

nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy, hogy saját nyelvüket használják.”³⁶

Ennek az egyetlen egy cikknek köszönhető az, hogy a kisebbségi jog megjelent egyetemes szinten és már nem csak európai sajátosságról beszélhetünk, ha kisebbségi jogokról van szó, így ezt a mondatot alap- és keretszabályként foghatjuk fel a kisebbségek esetében. A cikk bár közösségről beszél, de mégis egyéni, individuális természetű jogokként kezeli a kisebbségi jogokat. A dokumentum első generációs emberi jogi okmány, de csak negatív állami kötelezettségvállalást tartalmaz, ami azt eredményezi, hogy az államok magatartása engedélyezi a kisebbségi jogok gyakorlását, de elősegíteni azokat nem kötelesek, tehát nem kell például a kulturális sokszínűség fennmaradását segíteniük iskolák, színtársulatok alapításával. Azért nagyon fontos ez a nemzetközi okmány, mert tulajdonképpen nemzetközi szinten belátja azt, hogy a kisebbségi csoporthoz tartozók számára nem elegendő az általános emberi jogi védelem, hanem azok meglétét ki kell egészíteni többlet jogokkal.

A dokumentum elődeihez képest nem határozza meg, hogy ki is tartozik kisebbségek, mit is jelent a szó ebben a kontextusban, de az Emberi Jogi Bizottság, amely az Egyezségokmány ellenőrző szerve is, a Lovelace ügy esetében meghatározott néhány szempontot, amely alapján valaki kisebbséghez tartozónak számít, az ő felfogásukban: a születés, a nevelkedés, a kisebbségi közösséggel fenntartott kapcsolatok és az ennek folytatására irányuló szándék.³⁷

Sajnos az Egyezségokmány után elég sok időt kellett várni arra, hogy újabb okmány szülessen a kisebbségekre nézve, de 1992-ben létrejött a *“Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól”*. Ez volt az első olyan lépés, amely azt kísérelte meg, hogy önálló dokumentumként foglalkozzon a kisebbségi jogok védelmével, bár jogi kötelező erővel nem bír, hiszen ENSZ közgyűlési határozat formájában fogadták el. A már jól ismert kisebbségi jogok biztosításáról szól a Nyilatkozat és a pozitív diszkriminációra is kitér, szemben elődjével a 27. cikkel, hiszen a Nyilatkozat alapján a jogok teljes és tényleges élvezetét kell biztosítani. Elismerik kisebbségekhez tartozó személyek autonómiához való jogát, bátorítják annak gyakorlati megvalósulását. A dokumentum kontroll

³⁶ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről (A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megerősítő okiratának letétbe helyezése az Egyesült Nemzetek Főtitkáranál 1974. január 17-én megtörtént. Az Egyezségokmány a 49. cikk 1. bekezdése értelmében 1976. március. 23-án lépett hatályba.)

³⁷ Kardos, 1995. p. 36.

szerve az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja, amely nyomon követi a dokumentum útját minden szinten.³⁸

5.6. Az Európa Tanács égisze alatt végbemenő kisebbségvédelem:

Az európai kisebbségvédelem egyfajta sajátosságként fogható fel és az európai szintű, regionális szervezetek működésében is fellelhető közös jellemző. Az Európa Tanács egy olyan intézmény, amely a legtöbb európai államot magába foglalja és a keleti bővítése során a roma kérdés fontossá vált a Tanács berkein belül is.

A romaság egy olyan kisebbségi csoport, amely Európában nem egy pontban összpontosul. Az arányuk azonban nem ugyanolyan mindenhol, erre vonatkozóan azonban pontos adatok nincsenek, csupán becslések, miszerint, nyugaton az államok lakosságának 1%-át sem érik el a romák, Kelet- Európa államaiban viszont van ahol 10%-os jelenlétük van.³⁹

Lalumiére asszony, az ET főtitkáráként, 1991-ben az európai egység és a kisebbségi felfogás európai eszméjét összefonva a következő megállapítást tette: „Önök egy valóban európai népet képeznek, mivel a cigányok hagyományaik és meghatározásaik szerint vándorlók, akik országról országra utaznak, nem ismerve európai határokat. Önök otthon vannak az Európa Tanácsban, mivel Önök már évszázadok óta európaiak.”⁴⁰

Az Európa Tanács esetében is megkülönböztethetünk diszkrimináció tilalmára vonatkozó okmányokat és védelemről szólóakat.

5.6.1. A diszkriminációt tiltó egyezmények:

Az első jelentős kisebbségekkel szembeni diszkriminációt tiltó egyezmény, amelynek csak a 14. szakasza foglalkozott a kérdéssel, az az 1950-ben elfogadott és 1953-ban hatályba lépett Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az egyezmény eme cikke arra vonatkozik, hogy a jogok és a szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés nélkül kell biztosítani, így nemzeti kisebbséghez való tartozás nélkül is. Mikor ez az egyezmény megszületett, akkor a Tanács még azon a véleményen volt, hogy az emberi jogok egyetemes védelmén kívül, nincs szükség külön, kisebbségeket védelmező szabályokra. Ennek szellemében alakult úgy, hogy a

³⁸ Böszörményi, 44-45. szám, p. 30-43.

³⁹ Majtényi (szerk.), 2003, p. 30.

⁴⁰ „A cigányság és Európa” című meghallgatás. Idézi az 1203 (1993) sz. ajánlás az európai cigányságról.

szakaszra csak abban az esetben lehetett a Bíróság előtt hivatkozni, ha valamely más, az egyezményben megfogalmazott jog is sérült, aminek következtében más jognak is sérülnie kellett, ahhoz, hogy jogorvoslatért fordulhassanak, a faji alapú diszkrimináció nem volt önmagában elegendő.

Az dokumentum jelentősége abban rejlik, hogy a hidegháború utáni időszakban a Tanácsi tagság feltétele volt, hogy megerősítsék az Egyezményt a tagjelöltek. Az ellenőrzési mechanizmusa lehetővé teszi azt, hogy egyéni panaszos eljárást kezdeményezzenek a sértettek és nemzetközi bírói jogi fórumhoz forduljanak. Magyarországon az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került ügy a „zámolyi romák” eljárása volt.⁴¹

1961-ben tette meg az Európa Tanács a második lépést, amely a kisebbségekre vonatkozik, amely már arra utal, hogy a romák helyzete nem csak faji diszkriminációjuk miatt problémás, hanem hátrányos szociális helyzetük is ront helyükön a társadalomban. Torinóban, 1961-ben elfogadták, majd 1965-en hatályba lépett az Európai Szociális Charta. A Charta tiltja a szociális jogokban való részesülésnél a nemzetiségi alapú megkülönböztetést. A dokumentumban megfogalmazott 19 jog közül a részes államok tízet kötelesek deklarálni és maguk dönthetik el, hogy melyeket választják. Megkülönböztetik a kötelezőbbnek számító jogokat, melyek közül a romák szempontjából a munkához, társadalombiztosítási, szociális és egészségügyi segítségre, családi védelemre, bevándorló munkások védelmére vonatkozó jogok relevánsnak mondhatóak.

A dokumentum szépség hibája, hogy aláírói csupán törekszenek a feltételek megteremtésére, melyek által a kiválasztott jogok megvalósulhatnak. 1995-ben egy jegyzőkönyv értelmében a Charta megsértése esetén lehetőség nyílik kollektív panaszos eljárás indítására, ami például nemzeti reprezentatív és nem kormányzati szervek fellépést jelentheti.

Az Európa Tanács alapvetően emberi jogok területén tevékenykedő szervezet, amely a 90-es években két olyan egyezményt is elfogadott, amely a kisebbségek jogaival foglalkozik. Mindkét egyezmény soft law jelleggel bír, tehát alapjaikban kötelező jogi jellegű rendelkezéseket tartalmaznak, de ugyanakkor bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazások is jellemzik. Ami az imént leírtakat alátámasztja, az az igen nagy előszeretettel alkalmazott talányos jogi fogalmak használata, mint például: támogatják, megfelelő igény esetén, ha

⁴¹Krasznai József és 24 más személy kontra Magyarország-ügyben a bírósághoz beérkezett 59329/00 számú kérelem; Bán Tamás: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből. Fundamentum. 2001/3. sz.p. 112-113.

szükséges, amennyiben kívánják. Már nem csak a diszkrimináció tilalma jelenik meg bennük, hanem speciális, kisebbségekhez tartozó személyeket megillető jogokat említenek.⁴²

5.6.2. A kisebbségek védelmére vonatkozó dokumentumok:

A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája:

A dokumentumot 1992-ben fogadta el a Miniszteri Bizottság, 1998-ban lépett hatályba.⁴³ Ahogyan az egyezmény neve is következtetni enged, a nyelvi többszínűség megőrzése a célja a megalkotóknak, illetve a kisebbségi nyelvek védelme, a kulturális változatosság elvének szellemében. A Charta maga nem biztosít kisebbségi jogokat, csupán kötelezettségvállalásra bírja az államokat, így kerülve meg a kisebbségek elismerésének problémáját. Ezzel nem a feladat alól szerettek volna kibújni, az vezényelte őket, hogy így talán univerzálisan, minden európai kisebbségre érvényesíthető lesz a dokumentum és az államok is tudják vállalni a rendelkezéseket, amely sajnos nem valósult meg, hiszen a francia Alkotmánytanács elutasította a gall ratifikációt.⁴⁴

A Charta 1. cikkében olvashatunk a kisebbségi vagy regionális nyelv fogalmáról. Az utolsó kategória az, amelynek a cigány nyelvek megfeleltethetőek, bár a Charta ezt így nem nevesíti. Ez a fejezet azonban nem kötelezi valós intézkedések meghozatalára az államokat, csupán célokat és elveket fogalmaz meg. A Charta azon fejezete, amely előírásokat is tartalmaz, az a romákra nem vonatkoztatható. Ez a fejezet olyan kötelezettségvállalást ír elő, amely a kisebbségek hétköznapijaiban nyújt segítséget és ad lehetőséget a kisebbségeknek kultúrájuk fenntartására.

Magyarországon ez a dokumentum 1992. szeptember 5-én került aláírásra, 1998. március 1-én lépett hatályba. Az állam hat nyelv, a horvát, a német, a szlovén, a szerb és a román nyelv, esetében vállalta az intézkedéseket. Ekkor azért zárták ki a lovári és a beás nyelvet, mert “ a két cigány nyelv használata[...] földrajzilag nehezen behatárolható.”⁴⁵

⁴² Kovács, 1996. p.77.

⁴³ 1999: XL. tv.

⁴⁴ Kardos, 2001/3. p.57-59.

⁴⁵ A Magyar Köztársaság jelentése az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának végrehajtásáról, 1999. február.

Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény:

A dokumentum első oldalain olvasható már annak alapelve, miszerint azoknak, akik nemzeti kisebbségekhez tartoznak, jogaik és szabadságaik védelme az emberi jogok védelmének szerves részét képezik, ez indokolja azt, hogy nemzetközi együttműködés kereteibe tartozik. Az egyezmény úgy határoz, hogy a hatálya alá tartozó személyek egyénileg vagy másokkal együtt gyakorolják jogaikat és szabadságaikat, valamint az állam pozitív beavatkozása is támogatott a személyek védelme érdekében. A fogalom meghatározás nem valósult meg egységesen, de az államok egyéni definícióikat mellékeltek a ratifikálás során, amelyet Belgium és Franciaország nem tett meg. Az egyezmény nemzetközi jogi kötelező erővel bír, és alapvetően tiltja a nemzeti hovatartozáson alapuló diszkriminációt és támogatja a pozitív diszkriminációt és a szabad identitásválasztást.

Az ellenőrzési mechanizmus szigorúan vett az egyezmény esetében, hiszen jelentéstételi kötelezettséget ír elő a feleknek, amelyet a Miniszteri Bizottság egy Tanácsadó Bizottsággal együtt ellenőriz.⁴⁶

Vannak a Tanács égisze alatt elfogadott olyan dokumentumok is, amelyek jogi kötelező erővel nem bírnak, azonban témából adódóan megemlítenedők. Ilyen a Parlamenti Közgyűlés által elfogadott *1201/1993-as ajánlás*, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményét egészíti ki kisebbségi jogi szabályozásokkal. A dokumentum már korábban idézett részletében olvashatjuk, hogy megpróbálták meghatározni nemzetközi szinten a kisebbségek fogalmát és egyúttal utalnak a kisebbségi jogok együttes gyakorlásának lehetőségére és a 3. cikk 2. pontjában a területi autonómia egységes elismerését is felvetik.

Vannak olyan az előbbihez hasonló jellegű ajánlások, amelyek konkrétan a romák kérdésével foglalkoznak. Ezek közül az egyik az *563. számú Ajánlás az európai cigányokról és más vándorló életmódú emberekről (1996)* című dokumentum. Az ajánlás a diszkrimináció tárgyalása mellett a lakókocsik megállásához szükséges helyekkel, oktatással, egészségügyi ellátással és társadalombiztosítási kérdésekkel foglalkozik.

1975-ben a Miniszteri Bizottság szintén a *vándorló népekre vonatkozóan fogadott el egy határozatot (13. sz.)*, amely a szociális helyzetükre irányultan kéri a kormányokat, hogy

⁴⁶ Tanácsadó Bizottság véleményei: www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm, 2012. szeptember 6.

tegyenek lépéseket a diszkrimináció leküzdése ellen és javítsanak e társadalmi réteg szociális, lakhatási, egészségügyi és oktatási helyzetén.

A romák kérdése a hontalan és bizonytalan állampolgárságú vándorlók ügyének tárgyalásakor is felmerült, 1983-ban, a Miniszteri Bizottság ajánlást fogadott el és intézkedéseket hozott ez ügyben, amely az érintettek diszkrimináció mentességét biztosítja a vándorlás ügyében és könnyíti az államhoz kapcsolódásukat, ezzel csökkentve a hontalanok számát.⁴⁷

A korábban említett intézkedések közül mai szemmel egy-két kérdés nem tűnik túl relevánsnak a romákat sújtó valódi problémákkal szemben, így például lakókocsijaik parkolásának kérdése. Ezek a területek a közép-kelet-európai országok csatlakozásával valóban kevesebb hangsúlyt kaptak, hiszen a Tanács eddig tett lépései ellenére, a csatlakozást követően romlottak a mutatók és rasszizmus is új méreteket öltött a tagállamok köreiben, a roma kérdés egyre inkább fontosabbá vált.

A keleti bővítés után született az *1203/1993. számú ajánlás az európai cigányokról*. Azért fontos ez a dokumentum, mert már elismeri a roma kisebbség létezését és már európai kisebbségként kezeli, ami a roma stratégia előfutáraként fogható fel. Azonban az ajánlás kiköti, hogy eme kisebbség esetében nem lehet a hagyományos nyelvi vagy nemzeti kisebbség kifejezéseket használni.⁴⁸ A dokumentum megfogalmazza, hogy a cigányság Európában való jelenléte hozzájárult annak kulturális sokszínűségéhez, kultúrájával, zenei világával és a keleti államok csatlakozásával a Tanácsba a szervezeten belül a romaság száma növekedett.

A kérdés fontossá válását támasztja alá, hogy újabb dokumentum született a romák ügyében 2002-ben. *A romák jogi helyzete Európában című 1557. számú ajánlása* a romák helyzetének rendezésére szólítja fel az államokat. A dokumentum célként tűzi ki, hogy az emberi jogok eszméinek megfelelően, biztosítsanak személyi igazolványt az állam területén jogszerűen tartózkodó romáknak, valamint, hogy a genfi egyezmény 1967-es jegyzőkönyvében leírt jogokat biztosítaniuk kell, hátrányos megkülönböztetés nélkül, a romák esetében is.

5.7. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet:

⁴⁷ No. R (83) on Stateless Nomads and Nomads of Undetermined Nationality

⁴⁸ A közgyűlési vita időpontja: 1993. február 2. (24. ülés) (67333. sz. dokumentum a Kulturális és oktatási Bizottság jelentése, jelentéstevő: Josephin Verspaget

Ez a szervezet eredetileg Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet néven született meg a Helsink-i Záróokmány keretein belül és 1994-től kezdődően nevezzük Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek. A szervezet azzal a céllal született, hogy csökkentse az ideológia különbségeket Nyugat- és Kelet-Európa között. Az intézmény keretein belül elfogadott, aláírt dokumentumok nem nemzetközi szerződések, még az alapító okmány sem, csupán szándék nyilatkozatoknak tekinthetők. A Szervezetnek köszönhető a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézménye, melynek feladata, hogy felhívja a figyelmet, ha szükséges a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusokra, kisebbségekkel kapcsolatos információkat igényelhet, vizsgálatokat folytathat, a Részes Felektől függetlenül eljárva.⁴⁹ A biztos tevékenysége a romák és a többségi lakosság konfliktusára is kiterjed, amely azt jelenti, hogy az európai biztonság szempontjából alacsony intenzitású kérdés, mivel a biztos olyan intenzitású konfliktusokban járhat el, amelyek a békét és stabilitást még nem veszélyeztetik. Első jelentésében úgy nyilatkozott, hogy a romák gazdasági és társadalmi helyzete teszi szükségessé fellépését, majd a következőben hat évvel később, nem előrehaladásról, hanem további negatív tendenciáról tesz jelentést. 2000-ben tett jelentésében a biztos a stabilitást veszélyeztető helyzet javítását tűzte ki célul és az államoknak tett javaslatot azt illetően, hogy a faji indíttatású bűncselekményeket súlyosabban büntessék.⁵⁰ A pozíció gyengeségét mutatja a 2000-ben történt incidens, amikor Varsóban három romát, közöttük az EBESZ roma ügyekért felelős biztosát, kidobtak egy kávézóból, miután nem szolgálták ki őket. Az ügy kapcsán indult egy hivatalos vizsgálat, azonban eredmény nem született.⁵¹

Vannak azonban dokumentumok, mint a koppenhágai és a párizsi záróokmány, amelyek részletesebben foglalkoznak a kisebbségek jogaival, itt is fellelhetők az olyan kifejezések az államok szerepvállalását illetően, mint a „törekednek” és a „lehetséges és szükséges”. Mindez arra enged következtetni, hogy a folyamatban résztvevő államok nem vállalnak konkrét nemzetközi kötelezettséget.

A dokumentum 40. pontjában többek között elismerik a romaság sajátos problémáit és ígéretet tesznek arra, hogy a jelenség minden formája ellen megfelelő és arányos lépéseket tesznek.

⁴⁹ A Kisebbségi Főbiztos tisztségét az 1992-es helsink-i utótálcázó „A változás kihívásai” című dokumentum hozta létre

⁵⁰ EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, Jelentés a romák és sintik helyzetéről az EBESZ területén. 2005. p.55.

⁵¹ Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme, p.27.

A Párizsi Chartában az államok kiállnak az igazságosság, demokrácia, stabilitás, béke és a népek közötti barátság mellett, amely a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét segítik elő.

6. Létezik-e Európai Unió standard a kisebbségvédelem világában?

Az Európai Unió jogrendszeri sajátosságai fontosak a kérdés tárgyalása során, hiszen ez egy új jogrendnek tekintendő rendszer, mivel sem a nemzetközi joggal sem az államok belső jogával nem azonosítható. Az EU-s szint egyik fő jellemzője, hogy nem csak a tagállamok vonatkozásában alkalmazható, hanem a természetes és jogi személyek esetében is vannak jogok és kötelezettségek, ezért szokták úgy leírni a közösségi jog alakulását, mint a nemzetközi jogtól a szupranacionális jogrend felé haladó rendszer, amely a nemzetközi szervezet föderatív állammá válás jeleit nyújtja.

Eme jogrendszer, annak ellenére, hogy az EU politikái eddig nem tértek ki a kérdésre konkrétan, de alkalmas a kisebbségek ügyének európai szintű szabályozására, de valamiért eddig ez nem történt meg, amelynek nagyon egyszerű oka van. Az uniót az államok hozták létre, ők maguk utalják és ruházzák át jogosultságaikat az integrációs szintre, mindezt olyan területeken teszik meg, ahol úgy érzik, hogy EU-s szinten van szükség a koordinációra. A kisebbségek kérdésében eddig nem mutatkozott hajlandóság a közös politikai akarat kifejezésére az unió szintjén, többek között az államok felépítésének sokszínűsége miatt az Unió területén. A képet színesíti Németország, mint szövetségi állam, Belgium, mint többnemzetű állam, Spanyolország, amely nemzeti autonómiákkal rendelkezik, Franciaország, amely el sem ismeri a nemzeti kisebbségek létezését a francia nemzetállam területén. Vannak olyan államok is az Unió területén, amelyek az Európa Tanács „soft law” jellegű szabályait sem ratifikálta a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény által, mint például a már említett Belgium, Franciaország, valamint Portugália, Görögország, Luxemburg. Ennek tükrében nem meglepő az a tény, hogy az Unióban a diszkriminációt tiltó rendelkezéseken túl nincsenek a kisebbségek védelmét biztosító jogi szabályok.⁵²

⁵²Vizi, 2001/2. p.275-287.

Amikor 1993-ban az ET adoptálta a Koppenhágai kritériumokat, akkoriban az EU-nak nem volt semmiféle kisebbségvédelmi stratégiája, mégis a kritériumok között, az új tagjelöltekkel szemben ott volt a kisebbségvédelem megléte, amely újdonságnak és precedens nélküli lépésnek bizonyult, hiszen az integráció ezzel kibővítette határait az emberi jogi területen folytatott politikáját illetően.

A kritérium lényege az volt, hogy a tagjelölt államoknak stabilitást kellett mutatniuk azt illetően, hogy intézményeik mennyiben tartják tiszteletben és védelmezik a kisebbségi jogokat, ennek ellenőrzését az Európa Tanács látta el, amely elég nehéz feladatnak bizonyult. Az ET az ellenőrzés során rá kellett ébredjen arra, hogy nincsen egységes kép a kérdés tekintetében az adott országokban, ráadásul igen eltérő gyakorlatokat lehet találni kisebbségvédelem területén. Ugyanakkor, a nehézségek ellenére, jogosnak tartották a kisebbségek védelmének felülvizsgálatát, mivel úgy látták, hogy még mindig feszültség forrás a kisebbségek kérdése a közép- és kelet-európai államokban, ezáltal tevékenységüket egyfajta konfliktus prevencióként értékelték.

Miután 1999-ben mind a tíz közép- kelet- európai tagjelölről megállapították, hogy teljesítette a Koppenhágai kritériumokat, a Bizottság mégis tovább folytatta a jelentések készítését és súlyos kritikákkal illette a tagjelölteket kisebbségi politikájukra nézve, intézkedéseket javasolt nekik előrelépés reményében és fenyegetve érezhették magukat a jelöltek, hisz a visszafejlődés negatív következményeket eredményezhetett volna a tagság megszerzésében.

Bár eddig az EU nem igen szentelt különösebb figyelmet a kisebbségeknek, de csak úgy, mit az ET esetében, a keleti bővítés meghozta hatását és a kisebbségek kérdésköre bekerült az uniós ügyek körébe, bár ekkor még szabályozás, vagy közös politika kialakításáról nem beszélhetünk.

A közösségi jog forrásaiban keresgélve utalást a kisebbségekre az első releváns szerződés az 1997-ben elfogadott és 1999-ben aláírt Amszterdami Szerződés, amelynek 13. cikke értelmében a Tanácsnak joga van olyan intézkedések foganatosítására, amelyek fajra, etnikai hovatartozásra, vallásra alapozott megkülönböztetés elleni küzdelmet segítik.⁵³

Visszatérve a csatlakozási folyamathoz, a Tanács, a 13. cikk alapján, 2000-ben elfogadott egy irányelvet: A faji és az etnikai diszkrimináció különböző formái ellenei fellépésről szóló

⁵³Szajbély, 2001/3 p.520-535.

irányelv.⁵⁴ Az irányelv célja az volt, hogy az egyenlő bánásmód elvét az élet majdnem minden területén alkalmazzzák. Ha valóban a diszkrimináció ellen szeretne harcolni egy állam, akkor azonban a társadalmat, mint olyat, szerkezetileg kell átalakítania, amelyet sajnos egy jogszabály nem tud véghezvinni, de annak sikerességét a társadalmi nézetek és a megfelelő gondolkodás kialakításával elő lehet segíteni.

2000-ben proklamálták az Alapvető Jogok Chartáját, amely akkor még jogi kötelezettséget nem jelentő dokumentum volt, azonban a Lisszaboni szerződés 6. cikkének köszönhetően a chartára a következők érvényesek:

"Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések."

A charta ezzel nem módosítja az Unió hatáskörét, de megerősített jogokat és további szabadságokat nyújt az uniós polgárok számára.

A charta 22. cikkében olvashatunk a kisebbségek védelméről, melynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a vallási, nyelvi és kulturális sokszínűséget.

Összefoglalva, a szint a kisebbségvédelmet illetően sokkal magasabban kell, hogy legyen a tagjelöltek esetében, mint a meglévő tagoknál. A régebbi tagállamok számára a Koppenhágai kritériumok nem teljesítendőek és mivel a megfelelő kisebbségvédelmi szint megléte egy új elemnek számít, ezért ez nem vonatkozik a meglévő tagokra, ami egy paradox helyzetet teremt.

Mint tudjuk, az EU mindig a kohézióra, az azonos fejlettségi szintek megteremtésére törekszik. Ez az egyensúly hiány az Uniónak, mint a kisebbségi jogok mozgalmának vezetőjének a komolyságát áthatja alá és hátráltatja a kisebbségi politikák fejlesztésére irányult esetleges nyomásgyakorlásban.

Összességében elmondható az itt felsorolt univerzális vagy regionális nemzetközi jogban elfogadott nézetről, hogy a kisebbségek, köztük a romák kérdésével nemzetközi szinten is foglalkozni kell. A felsorolt dokumentumok sokaság arra enged következtetni, hogy bár rengeteg rendelkezés született és papíron nagyon sok minden biztosítva van számukra, de

⁵⁴ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000.

gyakorlatban nincsenek konkrét kötelezettségvállalások a felek részéről, ahogyan a kikényszerítésükhöz szükséges végrehajtási mechanizmusok sincsenek meg.⁵⁵

Az Európai Unió egy új úton látszik elindulni, amely talán megoldást jelenthet a korábbi hiányosságokra.

7. Romaság Európának, Európa a romaságnak:

Maga a roma elnevezés használatos, ha az etnikai csoportról beszélünk, de ők maguk is hívják így magukat, bár személyes tapasztalat alapján, sokkal szívesebben használják a cigány elnevezést egymás között. Származásukról több elmélet is kering, azonban ha elnevezésükből indulunk ki, akkor indiai gyökerekre nyúlhatunk vissza, mert a „rom” szócska rokonságban áll a „dom” szócskával, amelyet egy indiai kaszt esetében használnak, ezért valószínű, hogy innen szakadtak kis és vándoroltak el Európába, a cigány nyelveket kutatók alapján a VII. század körül. A nyelvezetük perzsa, örmény és görög elemei azt is megmutatják, hogyan jutottak el a Balkánig, az arab és török jövevényszavak hiánya pedig azt mutatja, hogy az arab és török birodalmak megalakulása előtt jártak területükön.⁵⁶

A cigányság a XII- XIV. századokban volt jelen a Balkánon, majd Közép- Európába érkeztek, így kerültek Magyarországra. Innen több csoport tovább vándorolt és mondhatni, elterjedtek Európában, ezáltal kerültek Lengyelországba és Nyugat-Európába. Hazánkban sok vándor nemzet áthaladt, azonban feljegyzések készültek arról, hogy Zsigmond német, cseh, horvát, magyar király és német római császár menleveleit mutatták fel egy-egy csoport tagjai. Ennek következtében tudtak eljutni Németországba, Svájcba, Franciaországba, az Ibériai félszigetre, a Németalföldre, sőt Angliába és Skóciába is. Nyugat-Európában eleinte nagy érdeklődéssel fogadták őket, teljesen más, a nyugati civilizáció számára ismeretlen kultúrával rendelkeztek és sokak szerint egyiptomi zarándokokként kezelték őket, nem véletlenül hívják őket az angol nyelvben „gipsy”-nek, amely a gitano-egyptian, ugyancsak angol elnevezésből származik, hiszen egyiptominak hitték őket.⁵⁷ Nagy becsben tartották a cigányokat, alkalmazták őket, csoda számba mentek, azonban ez nem tartott sokáig esetükben. Európa szerte rendelkezések születtek azzal kapcsolatban, hogy a cigány társadalmat törvényen kívülieknek kell tekinteni és üldözésük is megengedetté vált. Ezek a rendeletek a fő okai annak, hogy a cigányság

⁵⁵ Toggenburg(ed.), 2004. p. 59-85.

⁵⁶ Dr. Furmanné dr. Pankucsi- Dr. Szabó-Tóth: http://www.baz.hu/news_file/1128_X-Osszeuropai_Roma_Strategiaelso_munkadokumentum.pdf 2012. szeptember 8.

⁵⁷ Bourdieu, P, 1978, p. 45-48.

elpártolt Nyugat-Európától és visszatért a Kárpát-medencébe, ahol új otthonra lelt. Az így megtelepedett cigányságról egyre több forrás keletkezett, amelyek arról mesélnek, hogy vándor társadalommá lett a romaság, amelyre a királyaitól kaptak engedélyeket, menetleveleket, így vált lehetségessé a cigány életmódjuk fenntartása és folytatása, amely kiváltságos állapotnak nevezhető.⁵⁸

Ebből a rövid történelmi áttekintésből levonható, mi alapján telepedtek le a romák egy-egy ország területén, amely tehát attól függött, hogy hol váltak/válhattak állandó lakossá, hogyan viszonyult hozzájuk a többségi társadalom. Nagyon különbözően reagáltak a befogadó társadalmak a roma népre, volt ahol teljesen kirekesztették kezdettől fogva őket, de volt ahol gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokat alakítottak ki velük és együttműködve velük segítették beolvadásukat, asszimilációjukat, pozitív értelemben és akár identitásuk megőrzésének tiszteletben tartásán alapuló magatartást is tanúsítottak Európa népei.⁵⁹

Az integráció köreiben a kisebbségi kérdés jelen volt a kezdetekben is, azonban a közép-kelet-európai csatlakozást követően intenzívebben megjelent az unió hétköznapijaiban a kisebbségi kérdés és azon belül is leginkább a romaság ügye.

8. Az európai romastratégia:

Magyarország uniós elnöksége során kiemelt prioritásként kezelte a romastratégia kérdését, fő célkitűzés volt annak elfogadása. Országunk esetében a „Nemzeti, társadalmi, felzárkóztatási stratégia-mélyszegénység, gyermekszegénység, romák-2011-2020” névvel született meg a keretstratégia. Uniós szinten „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” dokumentumról beszélhetünk. A stratégiai dokumentumok természetesen nagyban kapcsolódik egymáshoz, egymásra épül.

Az Európa 2020 program gyakorlatba ültetésének hazai eszköze a Nemzeti Reform Program, amelynek fontos prioritása a foglalkoztatás növelése, a másik négy cél (köztük a szegénység csökkentése, vagy az iskolai lemorzsolódás csökkentése, K+F, megújuló energiák) mellett.

Az uniós költségvetés jelenleg legnagyobb részese a kohéziós politika, melynek következtében célkitűzései ennek a politikának fontos szerepet játszanak az integrációban. Az

⁵⁸ Az európai romapolitika kialakítása, <http://www.eu2011.hu/hu/az-europai-romapolitika-kialakitasa> 2012.szeptember 8.

⁵⁹ Kemény I. (szerk.), 2000. p 44.

EU 2020 stratégia is a kohéziós célkitűzésekkel van összhangban, a 8 beavatkozási területéből 4 fő beavatkozási csoportja felzárkózással van relációban.

Hazánk legfőbb érdeke, hogy a saját fejlesztéspolitikájában kiemelt szerepet kapjon a szegénységben élők (kiemelten gyermekek, romák), illetve a hátrányos helyzetű térségek célzott, komplex módon kezelt felzárkózásának segítése. Ezeken a szakterületeken az uniós forrásokból induló fejlesztéseknek meghatározó szerepet kell vállalniuk.⁶⁰

A hazai Felzárkózási Stratégia szerint Magyarország a meglévő nemzeti romaintegrációs stratégiáját⁶¹ a roma integrációra vonatkozó uniós célkitűzéseknek megfelelően alakítja ki 2020-ig.⁶² A nemzeti stratégiánk az Európai Roma Platformon elfogadott, a roma integráció 10 közös alapelveire épül.⁶³

A nemzeti stratégiánk a mai magyar valóságból indult ki. Hazánkban nagyon nagy méreteket öntött a mélyszegénységben élők aránya és egyúttal a roma népesség helyzete is folyamatosan romlóban van. Több okra is visszavezethetők a mai állapotok, de leginkább a következő területek a probléma gyökerei: leszakadás, a kiszorulás az életlehetőségekből mind a tanulás, mind a foglalkoztatás, mind az egészségügyi szolgáltatások területén, valamint a hátrányos helyzetű térségekben és települések periferiáján növekvő és újonnan kialakuló rossz lakhatási körülmények.

Napjainkban minden harmadik ember (kb. 3 millióan) Magyarországon a szegénységi küszöb alatt él, közülük 1,2 millióan mélyszegénységben. A romaság zömében a mélyszegénységben élők közé tartozik, körülbelül 5-600 ezer főt jelent ez. Ebből az adatból következik, hogy nemzeti stratégiánk tárgya nem csak a romaság maga, hanem a hazai mélyszegénységben élők rétege. A kimutatások azonban azt is elárulják, hogy ezen rétegen belül is a romák azok, akik a legrosszabb társadalmi és gazdasági helyzetben vannak, a meglévő felzárkóztatási programok hatásai rajtuk mutatható ki a legkevésbé.⁶⁴

⁶⁰ A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig-
<http://www.eu2011.hu/hu/dokumentum/nemzeti-romaintegracios-strategiak-unios-keretrendszere-2020-ig-az-europai-bizottsag-kozl-2012>, szeptember 20.

⁶¹ 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről

⁶² COM(2011) 173. Brüsszel, 2011.4.5. A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig

⁶³ A romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelvét először a platform 2009. április 24-i ülésén terjesztették elő. Ezeket a 2009. június 8-i tanácsi következtetések melléklete tartalmazza

⁶⁴ Sajtóközlemény: Elfogadta a Kormány a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát Az elszegényedés, a lecsúszás elleni hatékony fellépés a Kormány egyik legfontosabb célja
http://eu.kormany.hu/download/6/04/20000/Nemzeti_Felz%C3%A1rk%C3%B3z%C3%A1si_Strategia_KI_Mk%C3%B6zlem%C3%A9ny_111130.pdf -2012. augusztus 27.

A stratégia legfontosabb alapelve többek között a szegénység által sújtott területek – a foglalkoztatást, oktatást, egészségügyet, lakhatást – problémájának összehangolt kezelése.⁶⁵

9. Emberi jogok és kisebbség politika határán:

Az államok a feladata az, hogy olyan kereteket biztosítsanak a kisebbségeik számára, amelyekben belül azok képesek érdekeiket artikulálni. A hangsúly a „képes” szón van, hiszen az érdekek artikulálásának lehetősége valahol alapvető jogunk, annak intézményi hátterét már nem a népnek, hanem a kormánynak kell biztosítania.

A Nobel-díjas G. Akerlof és szerzőtársa Robert Shiller könyvének⁶⁶ 13. fejezete az, amelyik az amerikai fekete kisebbség helyzetével foglalkozik. Olyan eredményeket mutatnak be munkájukban, amelyeket az USA igen nagy anyagi kiadások árán ért el az afroamerikai társadalom integrálása érdekében, persze ehhez szükség volt a politikai elit alapvető konszenzusára is. Nemcsak a pozitívumokat emelik azonban ki, ugyanúgy leírják, azokat a statisztikai adatokat is, amelyek az életszínvonallal, illetve a bűnözéssel, kábítószer-használattal és más devianciákkal kapcsolatosak, bizonyítva ezzel, hogy a fekete kisebbség kérdése továbbra is a Nagy Amerikai Dilemma.

A szerzők talán legfontosabb megállapítása a következő: „Láthatjuk, hogy az afroamerikaiaknak van olyan problémájuk, ami a fehér amerikaiaknak nincs. Egy olyan világban kell dolgozniuk, amely rossz lapot osztott nekik... Ráadásul ezzel a rossz lappal egy olyan világban kell játszaniuk, amely lélektani értelemben ellenük van. A kártyaosztó csalt. Extra ... erőfeszítést igényel, hogy egy olyan világban találjuk meg a helyünket, amelyet nem tartunk erkölcsösnek és méltányosnak.”⁶⁷

Akerlof és Schiller, felhívta a figyelmet arra, hogy elengedhetetlen a lélektani mozzanatok figyelembevétele és azok kezelése, ezért egy roma stratégia fontos részét kellene, hogy képezze, hogy hogyan enyhítendő ez a fajta diszkrimináció megléte. Ennek ellenére szinte az összes civil szervezet által készített elemzés elsőként emeli ki, hogy a roma stratégiák zöme emberi jogi aspektusból erősen alul teljesített.⁶⁸ A Fundación Secretariado Gitano elemzése alapján a benyújtott nemzeti stratégiák 27%-ban nem található a megkülönböztetés és cigányellenes cselekedetek megszüntetésére irányuló intézkedések, amely maga az emberi

⁶⁵ COM(2011) 173. Brüsszel, 2011.4.5. A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig

⁶⁶ Akerlof - Shiller, 2011. p. 199-210.

⁶⁷ Akerlof – Shiller, 2011. p.203.

⁶⁸ Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához:

http://tasz.hu/files/tasz/imce/civilekromastrat_magyar_vegleges_marc6.pdf 2012. október 13.

jogi rész fő eleme kellene, hogy legyen⁶⁹. Az Amnesty International több ponton is felhívta az emberi jogok fontosságára a figyelmet és azok hiánya által előidéződő problémák lehetőségére. Úgy fogalmaztak, hogy „Jó irányok, de hiányoznak a konkrétumok és az emberi jogok...”.⁷⁰

A diszkrimináció ellen küzdeni úgy lehet, ha alapvetően a társadalmi előítéletesség ellen lépünk fel. Bár a stratégia megfogalmazza, hogy szükség van az antidiszkriminációs ismeretterjesztésre és még a „kétirányú szemléletformálást” is megemlíti, de sajnos ezekhez a kijelentésekhez nem kapcsolódnak konkrét elképzelések, akciótervek, megneveznek egy-két programot, de tovább nem lépnek. Az Amnesty International javaslata alapján, amire szükség van, az egy nagyobb szabású, a közvéleményt célzó, valamint az oktatási rendszerbe is beépülő, felvilágosító, oktató és érzékenyítő jellegű programok bevétele a stratégiába, annak érdekében, hogy csökkenjen a társadalmi előítéletesség.⁷¹

Fontosnak találom a roma közösség bevonását egy ilyen jellegű stratégia kialakításába, amely az Amnesty International véleményének megfelelően, igen csekély mértékben történt meg. A stratégia során csupán hat darab civil szervezet került bevonásra, ami egy ilyen volumenű munka esetében kis számnak számít.

A stratégia rengeteg olyan célt tűzött ki, melyek megvalósításáról konkrétan nem beszél. A romák bevonása a közéletbe a magyar állam felfogása szerint már megvalósult, de szükség van a szakképzett roma ifjúságra, hogy később megfelelő roma képviselő alakulhasson ki és a konstruktív érdekartikulálás megvalósulhasson.

Már nem csak az alapjogok azok, amit a kisebbségek integráltságára szolgálnak. Viszont az alapjogi védelem nem elégséges megléte vezetett el oda, hogy már egy sokkal komplexebb problémáról beszélünk. Ennek kapcsán szeretnék Zsigó Jenőre hivatkozni, aki öt jogról beszél a romák esetében.⁷²

⁶⁹ Analysis of the National Roma Integration

Strategies:http://www.gitanos.org/upload/76/14/Final_ERPC_Analysis_21_03_12_FINAL.pdf 2012. október 13.

⁷⁰ Jó irányok, de hiányoznak a konkrétumok és az emberi jogok - az Amnesty International a nemzeti roma stratégia tervezetéről: <http://www.amnesty.hu/amnesty-international/a-romak-diszkriminacioja-ellen/jo-iranyok-de-hianyoznak-a-konkretumok-es-az-emberi-jogok-az-amnesty-international-a-nemzeti-roma-strategia-tervezeter%C5%91l> 2012. október 13.

⁷¹ Jó irányok, de hiányoznak a konkrétumok és az emberi jogok - az Amnesty International a nemzeti roma stratégia tervezetéről: <http://www.amnesty.hu/amnesty-international/a-romak-diszkriminacioja-ellen/jo-iranyok-de-hianyoznak-a-konkretumok-es-az-emberi-jogok-az-amnesty-international-a-nemzeti-roma-strategia-tervezeter%C5%91l> 2012. október 13.

⁷² Neményi és Szalai (szerk), 2005.p.24.

Zsigó arról ír, hogy öt jogot kell mindenki számára egyenlő mértékben biztosítani, elérhetővé, alkalmazhatóvá tenni, ami segíthetne a roma közösségen, leginkább abban, hogy hogyan szerveződjenek és határozzák meg helyüket a politikai és társadalmi életben. Az első ilyen az emberi jogok és azok érvényesíthetősége, a második a Magyar Köztársaság Alkotmánya, annak törvényei, biztosított jogai. A harmadik a gyermek jogai, amely megléte az oktatás, gyermekek szegregációját az iskolákban orvosolná. A szociális jog azon eszméje a negyedik, amely az állampolgárokat úgy tekint, mint akiknek alapvető joga van az emberi életfeltételekhez, például lakhatáshoz, gyermekei felneveléséhez, megfelelő jövedelemhez. Érdekes, hogy utolsóként és inkább csak „passzióból” sorolja az öt jog közé a kisebbségi jogok meglétét. Úgy határozza meg funkcióját a kisebbségi jogoknak, mint az egyénként normális körülmények között élők kulturális szokásait ápolását segítő jogok.⁷³ Ez a megközelítés jól szemlélteti a romák esetében a kisebbségi jogok által betöltött szerepet.

10. Befejezés, konklúziók:

A kisebbségek jogainak meglétét és kialakulását nem lehet elválasztani kisebbségi politika fogalmától. A leírtak alapján úgy látom, hogy a kisebbségek helyzetét a legeredményesebben akkor lehet kezelni, ha először a politikai eszközöket veszik igénybe, ezek által ugyanis megszületnek a megoldási módok és gyakorlatok, ha ezek megvannak, akkor lesznek képesek jogaik gyakorlására és akkor már valóban csak jogi problémákról beszélhetünk.⁷⁴ Ezt alátámasztva szeretnék Mikó Imre, erdélyi jogász szavaira hivatkozni: „...nincs a jogalkotásnak még egy olyan fejezete, amely annyira át volna itatva a politikummal, mint a nemzetiségi jog, s ezért nem tárgyalható a közjognak ez a része a nemzetiségi politikától függetlenül”.⁷⁵

Sokszor említik a kisebbség kapcsán a triadikus vagy háromszög-modellt, melynek szereplői a kisebbség, az adott „befogadó ország” és az anyaország.⁷⁶ Azonban a romaság esetében ez a háromszög nem jöhet létre, hiszen kimondott anyaországuk nincsen. Lehet, hogy

⁷³ Neményi és Szalai (szerk), 2005.p.39.

⁷⁴ Samu, 1992/4. p. 54.

⁷⁵ Mikó, 1944. p. 3.

⁷⁶ Rogers, 2006. p. 61-81.

anyaországuk nincsen, de ezen a kontinensen élnek évtizedek óta. A romáknak Európa az anyakontinense, éppen ezért volt már időszerű, hogy Európa lépjen fel védelmükre és segítsen nekik.

A háromszög kapcsán felmerülhet azonban éppen az anyaország hiánya miatt, hogy egy másik szereplővel helyettesíthető a harmadik szög, méghozzá a nemzetközi szintén jelenlévő szervezetek halmazával. Ennek igazolása a dolgozatban is felsorakoztatott nemzetközi dokumentumok sokasága, melyek a kisebbségek számára relevánsak és a romák ügyével is foglalkoznak. Eme összefüggésben megállapítható, hogy a kisebbségek viszonylatában nemzetközi jogi, államközi, illetve belpolitikai relációkról is lehet beszélni, mely jól tükrözi a helyzet összetettségét.

A történelem és a tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a legoptimálisabb esetben megjelenik az öntudatos roma értelmiség, aki képes kihasználni a demokrácia adta lehetőségeket és velük karöltve teljesebben ki az Európai Unió keretein belül elindított legújabb roma kisebbségi politika.

A stratégiát illetően fontos tény, hogy egy európai szintű program és így lehetőség adódik arra is, hogy több szemszögből vizsgálják meg a stratégiákat és így a jó gyakorlatok átvehetővé válnak. Az EU eddig megpróbálta kivonni magát a kisebbségi kérdések kezeléséből és a felelősséget az államokra bízta. Ez most sem alakul teljesen másként, viszont a koordináció segítségével kénytelen szerepet vállalni. A Bizottság nem akart túlzottan nagy szerepet vállalni, viszont talán célszerűbb lenne a nagyobb mértékű beavatkozás, hiszen ezzel olyan kormányok kezébe adják vissza a problémát, amelyek eddig sem tudták azt megfelelően kezelni.

Dolgozatom befejezése azonban újabb kérdéseket vetett fel. A stratégiák még nem kezdték el hatásukat kifejteni, ezért teljes végkövetkeztetéseket nem tudtam levonni eredményességüket illetően. Későbbiekben szeretnék az elért eredmények alapján további konklúziókat levonni.

Mivé lett a kisebbségvédelem? Új kapuk nyíltak Európában ezen a területen, a korábban ezzel foglalkozó szervezetek leginkább jogvédelemmel, emberi jogok eszmerendszerének terjesztésével foglalkoztak. Az Európai Unió jellegéből adódóan nem tudta volna csupán ebből a szemszögből megközelíteni a romák ügyét, ami fordítva is igaz. A korábban született dokumentumok nyújtotta védelem elegendőnek bizonyul Európa kisebbségei számára, élnek jogaikkal, ahhoz, hogy ez a romákról is elmondható legyen, külső támogatásra van szükség.

Minden nemzetnek van anyaországa, a romák anyaország szerepét a stratégia elindításával Európa vállalta magára.

A stratégia kezdő idézete így szól Tisza Istvántól „Mindenkinek éreznie kell, hogy a nemzeti közösség tagja!” . E szerint a romaság kihagyhatatlan része kellene, hogy legyen a nemzeti egységnek. Ha ez valóban így van, akkor a magyar társadalomnak is el kell jutnia oda, hogy szolidaritás eszményének céljává váljon a cigányság helyzetének javítása és a dialógus kialakítása.

11. Irodalomjegyzék:

1. „A cigányság és Európa” című meghallgatás. Idézi az 1203 (1993) sz. ajánlás az európai cigányságról.
2. „Tanácsadó vélemény az albániai kisebbségi iskolákról”; P.C.: I. J. Ser. A/B, N 64. 1935.
3. 1969. évi 8. törvényerejű rendelet A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.
4. 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről (A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megerősítő okiratának letétbe helyezése az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál 1974. január 17-én megtörtént. Az Egyezségokmány a 49. cikk 1. bekezdése értelmében 1976. március. 23-án lépett hatályba.)
5. 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről.
6. 1999: XL. tv.
7. 67333. sz. dokumentum a Kulturális és oktatási Bizottság jelentése, jelentéstevő: Josephin Verspaget
8. 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről
9. A Magyar Köztársaság jelentése az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának végrehajtásáról, 1999. február.
10. Alain Dieckhoff: Egy megrögzöttség túlhaladása- a kulturális és a politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése, in: Kántor Zoltán (szerk.) Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény, Rejtjel Kiadó, Budapest. 2004.
11. Analysis of the National Roma Integration Strategies: http://www.gitanos.org/upload/76/14/Final_ERPC_Analysis_21_03_12_FINAL.pdf 2012. október 13.
12. Az EU-csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme. Open Society Institute, 2001.

13. Az európai romapolitika kialakítása, EU2011.hu <http://www.eu2011.hu/hu/az-europai-romapolitika-kialakitasa> 2012.szeptember 8.
14. Berger, V.: Case Law of the European Court of Human Rights (1995)
15. Bourdieu, P. (1978): A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése. Budapest, Gondolat Kiadó.
16. Bölcsészettudományi Kar, 2011.: http://www.baz.hu/news_file/1128_X-Osszeuropai_Roma_Strategiaelso_munkadokumentum.pdf 2012. szeptember 8.
17. Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja. Acta Humana, 44-45. szám.
18. Brubaker, Rogers: Nacionalizmus új keretek között. L' Harmattan – Atelier, Budapest, 2006.
19. Buchanan, Allen: The Morality of Secession. In: Kymlicka, Will(ed.): The Rights of Minority Cultures, Oxford, Oxford University Press, 1997.
20. Buza László: A kisebbségek jogi helyzete, a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében. Budapest. 1930.
21. Chapman v Egyesült Királyság, az ECHR 2001. január 18-i ítélete (27238/95) sz. ítélete, 93., 94. bekezdés.
22. COM(2011) 173. Brüsszel, 2011.4.5. A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig
23. Committee on Elimination of Racial Discrimination takes up Spain [08 March 1996] RD/860
24. Council Directive 2000/43EC of 29 June 2000.
25. Dr. Furmanné dr. Pankucsi Márta - Dr. Szabó-Tóth Kinga: Összeurópai roma stratégia, Miskolci Egyetem
26. EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, Jelentés a romák és sintik helyzetéről az EBESZ területén. 2005.
27. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a romák jogi helyzete Európában 1557 (2002) számú ajánlás Függelék 1.
28. Európa Tanács parlamenti közgyűlése, 1201 (1993) ajánlás, Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, 1. Fejezet: Meghatározás, 1. Cikkely

29. Európai Bizottság -A nemzeti roma integrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig- <http://www.eu2011.hu/hu/dokumentum/nemzeti-romaintegracios-strategiak-unios-keretrendszere-2020-ig-az-europai-bizottsag-kozl> 2012. szeptember 20.
30. Friedrich Meincke: Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates, Berlin, München: Oldenburg. 1907.
31. Gabriel N. Toggenburg(ed.): Minority Protection and the enlarged European Union: The way forward, Open Society Institute, Budapest, 2004. in: Gwandolyn Sasse: Minority Rights and EU Enlargement: Normative overstretch or Effective Conditionality?
32. George A. Akerlof - Robert J. Shiller: Animal Spirits, avagy a lelki tényezők szerepe a gazdaságban, a globális kapitalizmusban, Corvina, 2011.
33. Halmai Gábor: A vélemény szabadság határai. Budapest, Atlantis Kiadó, 1994.
34. Herczegh Géza.: Az etnikum a nemzetközi jogban, in Világosság, 1988/8–9.
35. Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához: http://tasz.hu/files/tasz/imce/civilekromastrat_magyar_vegleges_marc6.pdf 2012. október 13.
36. Jelentés az európai cigányságról 1993. január 11. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 6733. sz. dokumentum. In: Veszélyeztetett kisebbségi kultúrák Európában. ET Információs és Dokumentációs Központ, Budapest 2002.
37. Jó irányok, de hiányoznak a konkrétumok és az emberi jogok - az Amnesty International a nemzeti roma stratégia tervezetéről: <http://www.amnesty.hu/amnesty-international/a-romak-diszkriminacioja-ellen/jo-iranyok-de-hianyoznak-a-konkretumok-es-az-emberi-jogok-az-amnesty-international-a-nemzeti-roma-strategia-tervezeter%C5%91> 2012. október 13.
38. Joó Rudolf: Az Egyesült Nemzetek Szervezete és a nemzeti kisebbségek védelme. Külpolitika, 1976/4.
39. Jörg Paul Müller: Grundrechte in der Demokratie in EuGRZ 1983.
40. Kardos Gábor: Emberi jogok egy új korszak határán; Budapest, 1995.
41. Kardos Gábor: Fundamentum (Fórum) 2001/3.
42. Kardos Gábor: Mi is a nemzetközi soft law? Acta 30. kötet, Budapest, 1998.
43. Kemény I. (szerk.) (2000): A romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság. Budapest, Osiris. MTA Kisebbségkutató Műhely.
44. Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Osiris kiad. Budapest, 1996.

45. Krasznai József és 24 más személy kontra Magyarország-ügyben a bírósághoz beérkezett 59329/00 számú kérelem; Bán Tamás: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből. Fundamentum. 2001/3. sz.
46. Kukathas, Chandran: Vannak- e kulturális jogaink? in: Bretter Zoltán- Deák Ágnes(szerk.): Eszmék a politikában: a nacionalizmus. Pécs, Tanulmány Kiadó, 1995.
47. Majtényi Balázs (szerk.): Merre visz az út? - A romák politikai és emberi jogai a változó világban, Lucidus Kiadó, 2003.
48. Mikó Imre: Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. Tanulmány a magyar közjog és politikai történet köréből. Minerva Kiadó, Kolozsvár, 1944.
49. Nagy Károly: Nemzetközi jog, Püski kiadó, Budapest, 1999.
50. Nagy Károly: Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseit tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. Acta Juridica et politica, Szeged, 2000.
51. Narveson, Jan: Human Rights: Which, if any, are there? In: Pennock, J. R. and Chapman, J. W. (eds.): Human Rights. NOMOS, XXIII, New York- London, The New York University Press, 1981.
52. Neményi Mária és Szalai Júlia(Szerk.): Kisebbségek Kisebbsége- A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai, ÚMK, Budapest, 2005.
53. No. R (83) on Stateless Nomads and Nomads of Undetermined Nationality
54. Öllös László: Emberi jogok- nemzeti jogok Emberi és polgári jogok- e a nemzeti kisebbségek jogai? Lilium Aurum Könyvkiadó, 2004, Somorja- Dunaszerdahely.
55. Philip Alston: A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law? In NILR (29), 1982.
56. Rehák László: Nemzet, nemzetiség, kisebbség Jugoszláviában, Gondolat Kiadó, 1988.
57. Sajtóközlemény: Elfogadta a Kormány a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát Az elszegényedés, a lecsúszás elleni hatékony fellépés a Kormány egyik legfontosabb célja:
http://eu.kormany.hu/download/6/04/20000/Nemzeti_Felz%C3%A1rk%C3%B3z%C3%A1si_Strategia_KIMk%C3%B6zlem%C3%A9ny_111130.pdf-2012. augusztus 27
58. Samu Mihály: Plurális demokrácia-kisebbségi politika. Valóság, 1992/4.
59. Sumner, Lawrence W.: The Moral Foundation of Rights, Oxford, Clarendon Press, 1987.
60. Szajbély Katalin- Tóth Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban. Kisebbségkutatás 2001/3.

61. Szarka László: Korszerű magyar nemzetfogalom
:http://www.mtaki.hu/docs/kulkapcsolati_strategia/kulkapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf 2012. szeptember.16.
62. Tanácsadó Bizottság véleményei: www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm,
2012. szeptember 6.
63. Thomas Buergenthal: Nemzetközi emberi jogok, Budapest. Helikon kiadó, 2001.
64. UN Doc E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. p.96., UN Doc E/CN.4/Sub.2/1985./31. Art.181
65. Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. Kisebbségkutatás, 2001/2.
66. Will Kymlicka-Cristina Strahele: "Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus"[fordította: Jakab Dénes Barna], in: Kántor Zoltán- Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről, Rejtjel, Budapest. 2005.