

A roma kisebbség helyzete a nemzetközi és az európai jogban – gondolatok Szalai Anikó monográfiájához¹

A kisebbségek nemzetközi jogi helyzete a 21. század nemzetközi jogában bár olykor látványosan háttérbe szorul (különösen akkor, ha a politikai szempontok fontosabbakká válnak a jogi megközelítésnél), valójában azonban az egyik legérzékenyebb és legaktuálisabb területe a nemzetközi (emberi) jogi szabályozásnak.

Szalai Anikó a Magyar Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj-pályázatában egy olyan téma kidolgozását vállalta, mely ugyan egyes részelemeiben már megjelent korábban a hazai jogi szakirodalomban², átfogó elemzése azonban mind ez ideig váratott magára. A kutatás szakirodalmi fontosságát és elvégzésének színvonalát nem csupán az azzal elnyert hazai díjak³, hanem az a tény is igazolja, hogy az angol nyelvű kéziratot a hágai székhelyű Eleven Publishing is kiadásra érdemesnek tartotta. A téma azonban nem csupán a szakirodalomban, hanem a mindennapokban is folyamatosan jelen van, amire egyaránt hozható példa a hazai,⁴ strasbourgi,⁵ luxemburgi bírósági,⁶ illetőleg más nemzetközi fórumok gyakorlatából.⁷

* Dr. Szemesi Sándor egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék, szemesi.sandor@law.unideb.hu. A recenzió a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

¹ SZALAI Anikó: *Protection of the Roma Minority under International and European Law*. Eleven International Publishing, The Hague, 2015, 212.

² A teljesség igénye nélkül lásd LOSS Sándor: A törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése a büntető eljárásban cigány és nemcigány terheltek esetén. *Facultas Nascitur: 20 éves a jogászképzés Miskolcon*. Miskolc, 2001, 283–306; KOVÁCS Péter: Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. *Magyar Kisebbség*, 2004/4, 220–252; MAJTÉNYI Balázs: Where they are headed? The situation of the Roma minority in Hungarian and international law. *Regio*, 2004, 77–87; SZEMESI Sándor: A roma gyermekek szegregált oktatásának jogi megítélése a strasbourgi és a magyar bírói gyakorlatban. *Fundamentum*, 2009/2, 81–88; SZEMESI Sándor: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélete a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetéséről a magyar speciális iskolában: Az oktatáshoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsolatáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4, 93–97.

³ Szalai Anikó 2015-ben Nemzeti Kiválóság Díjban, illetőleg Herczegh Géza Emléklap kitüntetésben is részesült.

⁴ A Kúria Pfv.IV.20.097/2015/3. számú, 2015. március 25-i ítélete a gyöngyöspatai szegregációs perben.

⁵ A talán legfontosabb ítélet: *D.H. és mások kontra Csehország ügy*, a Nagykamara 2007. november 13-i ítélete (ügyszám: 57325/00). A strasbourgi bíróság romaügyekkel kapcsolatos gyakorlatának összefoglalóját lásd http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf (2016. 02. 29.).

⁶ C-83/14. sz. ügy, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD kontra Komisija za zashtita ot diskriminatsia*, előzetes döntéshozatali eljárás (ECLI:EU:C:2015:480).

⁷ CEDAW, *A.S. kontra Magyarország*, Communication No. 4/2004, CEDAW/C/36/D/4/2004.

A kisebbségek (és azon belül is speciálisan a roma kisebbség) nemzetközi és uniós jogi helyzetének vizsgálata során az első probléma, amellyel a téma iránt érdeklődők szembesülhetnek, a fogalmi zűrzavar. A nemzetközi jogban ugyanis jelenleg sem létezik általános érvényű és kötelező erővel bíró kisebbségfogalom,⁸ ugyanakkor a kisebbség kifejezés mellett, vagy olykor éppen ahelyett, a nemzetközi jogi szabályozás ismeri az őslakos népek kategóriáját is. Azt, hogy a két kategória bizonyos értelemben akár egymás szinonimájaként is értelmezhető, jól mutatja, hogy míg az európai megközelítés szinte kizárólag a kisebbség fogalmát használja, addig az amerikai megközelítésben az őslakos népek jogai érdemelnek védelmet (ezzel szemben az afrikai és ázsiai megközelítésben gyakorlatilag egyik fogalommal sem találkozhatunk). Kisebbségvédelemre ugyanakkor kisebbségfogalom nélkül is van lehetőség, mint azt például az Európai Unió faji diszkriminációs irányelve⁹ is mutatja, tovább nehezítve a témakörben való eligazodást.

A könyv három érdemi fejezetében vizsgálja az univerzális (II. fejezet) és az európai szabályozást (III. fejezet), valamint megkísérel választ adni arra a gyakorlati kérdésre, hogy egy potenciális jogsértés gyanúja esetén melyik fórumot is célszerű a sértettnek választania (IV. fejezet).

Az univerzális szintű szabályozás és jogvédelem kiindulópontja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kisebbségek védelmét rögzítő 27. cikke. Az Egyezségokmány jelentőségét jól mutatja, hogy a 2016. februári állapot szerint 168 részes állama van,¹⁰ azonban az egyéni panasz benyújtását lehetővé tevő kiegészítő jegyzőkönyvnek már csak 115 részese van (többek között az Egyesült Államok sem ratifikálta ezt a kiegészítő jegyzőkönyvet).¹¹ Ráadásul a 27. cikkhez, elsősorban politikai okokból – többek között Franciaország, Törökország és az Egyesült Államok is – fenntartásokat fűztek, ezzel gyengítve a cikk hatékony érvényesülését. Szalai Anikó nem csupán ezen fenntartások hátterét,¹² valamint a 27. cikk tartalmát részletesen elemző 23. számú általános kommentárt mutatja be részletesen, hanem a 27. cikk által védelemben részesítendő személyek és jogosultságok körét is elemzi – az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának vonatkozó esetjoga alapján,¹³ külön kitérve a roma vonatkozású ügyekre.¹⁴ Az univerzális védelem szintjét elemző fejezet értéke, hogy nem csupán erre a meglehetősen közismert (és kétséget kizáróan az egyik legfontosabb kiindulási alapként szolgáló) cikkre fókuszál, hanem a teljeség igényével igyekszik bemutatni az ENSZ keretében a romák számára nyitva álló jogvédelmi lehetőségeket, ideértve például az ENSZ egyes határozatainak, vagy

⁸ SZALAI: i. m., 11.

⁹ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról. Az irányelvről bővebben lásd például SZAJBÉLY Katalin: A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban és az uniós szabályozás átültetése Nagy-Britanniában. *Európai Műhelytanulmányok 102*, Budapest, 2005.

¹⁰ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en (2016. 02. 29.).

¹¹ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en (2016. 02. 29.).

¹² SZALAI: i. m., 35.

¹³ SZALAI: i. m., 34–55.

¹⁴ SZALAI: i. m., 53–55.

éppen egyes nemzetközi egyezmények végrehajtását felügyelő testületeinek a gyakorlatát is, mint amilyen például a CERD¹⁵ vagy a CEDAW¹⁶.

Az európai szintéren rendelkezésre álló jogvédelem nem csupán az Európai Unió és az Európa Tanács, de az EBESZ szabályozását is jelenti. És bár kétségtelen tény, hogy az EBESZ 2003. évi akciótérve (az Európai Unió romastratégiája mellett) talán a legrészletesebb, a romák jogi helyzetének szinte valamennyi releváns aspektusát elemző dokumentum,¹⁷ nem hagyható figyelmen kívül, hogy az akciótérve önmagában csak a kiindulópontja lehet a hatékony jogvédelemnek, és minden szabályozás annyit ér, amennyit a tagállamok megvalósítanak belőle, ez pedig sokszor a pillanatnyi politikai érdekeknek alárendelt módon történik.¹⁸ Szalai Anikó munkájának egyik nagy erénye, hogy megpróbálja a kérdés vizsgálatát függetleníteni a hasonló politikai szempontoktól.

Az Európa Tanács keretében a kisebbségek védelmének talán három legfontosabb és legismertebb dokumentuma az 1201. számú parlamenti közgyűlési ajánlás, a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, melyeket a mű részletesen elemez. Amíg azonban ezen dokumentumok „csupán” nemzetközi jogi (ráadásul olykor kötelező erővel sem bíró) kereteket biztosítanak a romák jogainak védelméhez, addig az Emberi Jogok Európai Egyezménye, és különösen az Egyezmény hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezése nyomán az Emberi Jogok Európai Bírósága kötelező döntések meghozatalára is jogosult a romák egyes emberi jogainak sérelme esetén. A hátrányos megkülönböztetés tilalma ugyanakkor „járulékos jellegű” jog az Egyezményben,¹⁹ felhívására csak más, az Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyvekben szereplő jogokkal összefüggésben van lehetőség.²⁰ Szalai Anikó a teljesség igényével részletesen elemzi a strasbourgi bíróság nevezetes roma diszkriminációs ügyeit az egyes jogokkal összefüggésben,²¹ amire ilyen részletességgel a hazai szakirodalomban még egyáltalán nem volt példa.²² A könyv ezen részéből a legkritikusabb olvasók is legfeljebb annak bemutatását hiányolhatnák, hogy a roma (diszkriminációs) ügyek milyen sajátosságokkal rendelkeznek más hasonló (például kurd) ügyekhez képest. Ugyancsak érdekes (bár kétségkívül szinte lehetetlen, és a

¹⁵ SZALAI: i. m., 57–62.

¹⁶ SZALAI: i. m., 62–63.

¹⁷ Lásd például az EBESZ 2003. évi akciótérvét, melyet a szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának kezdeményezésére fogadtak el, és egyaránt kiterjed a diszkrimináció, megélhetés és munka, lakhatás, egészségügy, oktatás, közéletbe történő bevonás és az átfogó állami stratégia kérdéseire. Az akciótérvet részletesen elemzi: SZALAI: i. m., 73–76.

¹⁸ Lásd például Trócsányi László igazságügyi miniszter szavait: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/kozosen-vagyunk-felelosek-a-romakert> (2016. 02. 29.).

¹⁹ A jelenleg érdemi esetjoggal még nem bíró 12. számú kiegészítő jegyzőkönyv teszi önállóan felhívható joggá a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A 2005. április 1-jén hatályba lépett egyezménynek a 2016. februári állapot szerint mindössze 19 részes állama van, az érdemi ítéletek száma pedig alig 4.

²⁰ SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. CompLex, Budapest, 2009, különösen a 4.1. fejezet.

²¹ SZALAI: i. m., 96–130.

²² Kovács Péter már idézett 2004-es áttekintése is mindösszesen öt oldalban foglalkozik a romaügyekkel. KOVÁCS: i. m., 239–243.

könyv kereteit egyébként is teljesen szétfeszítő vállalkozás) lett volna annak vizsgálata, hogy mely esetekben nem tartotta szükségesnek a Bíróság a roma származás vizsgálatát az eljárás szempontjából.²³ Amíg az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata leginkább csak a már bekövetkezett jogsértések megállapítására szorítkozhat, addig az Európai Unió (igaz, elsősorban gazdasági megközelítést alkalmazva) érdemi szabályozási lehetőséggel is rendelkezik a romák helyzetének javítására. Miként azt Szalai Anikó is részletesen bemutatja,²⁴ 2012-re valamennyi EU-tagállam kidolgozott egy romastratégiát, illetve integrált szakpolitikai intézkedéseket, melyeket a Bizottság 2012-ben egy közleményben részletesen értékelt,²⁵ és melyek nyomán a Tanács 2013-ban ajánlást is elfogadott a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről.²⁶ Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy európai szinten a gazdasági (EU), biztonságpolitikai (EBESZ) és emberi jogi (EJEB) megközelítések egymás mellé helyezésével egy elfogadhatónak tűnő jogvédelmi szintet biztosít a nemzetközi jogi és Európa-jogi szabályozás a romák számára – nem elfeledve természetesen azt a közhelyszerű állítást, hogy minden jogvédelmi szint annyit ér, amennyit abból gyakorlatban érvényesíteni lehet. A Szalai Anikó által is idézett, meglehetősen nagyszámú ügy már önmagában is annak bizonyítéka, hogy e tekintetben az államoknak bőven van még teendőjük.

Akár regionális, akár univerzális szintű fórum eljárásában gondolkodunk a romák jogainak védelme kapcsán, ez azonban csak a második lépés lehet – elsőként ugyanis a rendelkezésre álló nemzeti jogorvoslatokat kell a kérelmezőnek kimerítenie. Ehhez pedig alapvető fontosságú annak eldöntése, hogy polgári peres vagy éppen büntetőeljárás (esetleg valamilyen közigazgatási hatóság eljárásának) indítása szolgálja leginkább a kérelmező érdekét.²⁷ A nemzeti eljárás helyes megválasztása ideális esetben már csak azért is fontos, mert így a jogsértés megfelelő módon jóvátételre kerül még a nemzetközi fórum eljárását megelőzően – míg kevésbé ideális esetben ez az eljárás lesz a nemzetközi igényérvényesítés kiindulópontja.

Az Európában igénybe vehető jogérvényesítés egyaránt jelentheti a luxemburgi és a strasbourgi bíróság eljárásának felhívását. A két bíróság ítélkezési gyakorlatában a hasonlóságokat nem csupán az jelenti, hogy adott esetben mindkét fórum előtt a hátrányos megkülönböztetés tilalma lehet az ügyek kiindulópontja: a strasbourgi bíróság vezető roma diszkriminációs ügye például kifejezetten és részletesen hivatkozik az Európai Unió faji diszkriminációs irányelvére.²⁸ Ugyanakkor azonban azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a luxemburgi bíróság előtt magánszemélyek csak

²³ Érdekes például megemlíteni, hogy a *Molnár-ügyben* a Bíróság rögzíti, hogy a kérelmező roma származású, ám ezt követően a származás láthatóan semmilyen szerepet nem játszik az ügy megítélésében. Lásd *Molnár kontra Magyarország ügy*, 2004. október 5-i ítélet (ügyszám: 22592/02), 4. pont.

²⁴ SZALAI: i. m., 152–158.

²⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése. COM/2012/0226 végleges.

²⁶ A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről. 2013/C 378/81.

²⁷ SZALAI: i. m., 159–164.

²⁸ *D.H. és mások kontra Csehország ügyben* hozott ítélet, 81–91. pontok.

ritkán rendelkeznek keresetőségi joggal: az uniós jog alapján sokkal valószínűbb, hogy az uniós jog megsértése miatt valamely tagállami bíróság előtt kerülhet sor az igényérvényesítésre (és ezen ügyek legfeljebb előzetes döntéshozatal keretében jutnak el az Európai Bírósághoz) – már csak azért is, mert a faji diszkriminációs irányelv számos rendelkezése bír közvetlen hatállyal.²⁹

Az egyes ENSZ-fórumok eljárását csak akkor célszerű a kérelmezőnek választania, ha valamilyen okból (például mert a felhívni kívánt jogot nem részesíti védelemben sem az európai, sem az Amerika-közi, sem pedig az afrikai szabályozás, vagy a jogsértő állam nem részese ezen jogvédelmi rendszereknek) a regionális igényérvényesítés lehetősége nem áll nyitva a kérelmező előtt.³⁰ Az ENSZ-fórumok eljárásával kapcsolatosan azonban több gyakorlati problémával is szembesülhetünk: így például nem minden állam ismeri el az egyéni panasz benyújtásának lehetőségét. A legnagyobb problémát ugyanakkor nem is ez jelenti, hanem sokkal inkább az, hogy ezen ENSZ testületek jellemző módon csak ajánlásokat (*view, recommendation*) fogadnak el, melyet ugyan célszerű a bepanaszolt államoknak észszerű időn, jellemzően hat hónapon belül végrehajtaniuk, ám a kötelező erővel nem bíró döntések kikényszerítésére valós lehetőség nem áll rendelkezésre.³¹ Talán a gyakorló jogászok számára még hasznosabb lehetne a könyv ezen része, ha a szerző nem csupán példálózó jelleggel, hanem részletesebben is bemutatná az egyes ENSZ-intézmények eljárásaira vonatkozó szabályozást (érvényesíthető jogok, az egyéni panasz jogát elismerő államok, határidők) – bár kétségtelen, hogy ezen eljárási szabályok semmilyen „romaspecifikus” vonást nem mutatnak fel.

Összességében Szalai Anikó műve joggal tekinthető hiánypótló jellegűnek a hazai nemzetközi (emberi) jogi szakirodalomban, és szolgálhat iránymutatásul az elméleti és gyakorlati szakemberek számára. A téma folyamatos aktualitása, és az újabb és újabb esetjogi fejlemények nyomán pedig remélhetőleg idővel akár egy második, az új esetekkel kibővített kiadást is olvashatunk majd, adott esetben egy jogesetmutatóval – ez ugyanis sajnos a mostani kiadásban (bár valószínűleg kiadói döntés eredményeként, de) nem szerepel.

²⁹ SZALAI: i. m., 164.

³⁰ SZALAI: i. m., 170.

³¹ SZALAI: i. m., 171.