

Majtényi Balázs

A ROMA KISEBBSÉG A NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOKBAN

A zömmel Európában élő romák lélekszámát a nemzetközi dokumentumok megalkotói általában 8 és 10 millió közöttire teszik, s ehhez nemegyszer hozzáfűzik, hogy mintegy 70%-uk Kelet-Közép-Európában él.¹ Pontos statisztikai adataink nincsenek róluk, ahol vannak is ilyen adatok, azok igencsak megbízhatatlanok. Annak, hogy a romák gyakorta elutasítják a regisztrációjukat, számos oka lehet, például az előítéletektől való félelmük. Mindebből adódik, hogyha például az Európai Bizottságnak a tagjelölt államokról készített országjelentéseit olvassuk, néha úgy tűnhet, hogy a terület némiképp vaktában lövöldözik a különböző statisztikai adatokkal. Így például míg a Romániával foglalkozó 1999. évi jelentés a Romániában élő romák számát 1,1–1,5 millió közöttire becsülte, addig a 2002-es jelentés 1,8 és 2,5 millió közöttire.

A nemzetközi dokumentumok a romákat gyakran nemzetek feletti népnek nevezik, s őseiket Észak- és Nyugat-Indiából származtatják. Bárhonnan is származzanak a ma Európában élő romák ősei, egy dolog mindenesetre összeköti őket: a többséghez tartozók gyakran úgy tartják, hogy felismerhetően hasonlítanak egymásra, és a nem roma lakosság többnyire romának tekinti őket.

Az alábbiakat olvasva kitűnik, hogy a romákat érintő számos kérdés ma is megválaszolatlan, így az is, hogy a társadalmi integráció mely útját választják majd, a többséghez fognak-e asszimilálódni, vagy nemzeti és etnikai kisebbségként követelnek majd különjogokat. Azt hiszem, a válasz országonként is különböző lehet, ahogy különbözhet az egyes roma csoportokat illetően is. Mindennek ellenére az Európai Parlament egy határozatában a következőket állapította meg: „a roma nép életkörülményeinek problémájával csak nemzetközi szinten lehet érdemben foglalkozni”.² Természetesen a társadalmi integrációjuk valamely formája mellett létezik egy másik szomorú eshetőség is, nevezetesen, hogy továbbra is integrálatlan részei maradnak az európai társadalmaknak.

¹ Az Európai Parlament 2005. április 28-án elfogadott határozata a romákról az Európai Unióban meglepő módon már azt állítja, hogy 12 és 25 millió közötti roma él Európában.

² Minutes of 13/07/1995 – Final Edition B4-0974/95 Resolution on discrimination against the Roma.

Ha egy nemzeti jogrendszer mellett dönt, hogy garantálja az identitásválasztás szabadságát és a kisebbségi különjogokat, akkor elméletileg a romák számára adott a lehetőség az asszimiláció vagy a kisebbségi különjogok választására. Mégis nyilvánvalóan befolyásolja az egyént, hogy az állam melyik megoldást támogatja, és elkötelezettségéhez milyen anyagi eszközöket társít. Egyfelől lehetséges a kisebbségi különjogok biztosítása, másfelől ettől eltérő megoldásként a pozitív diszkrimináció más formáinak támogatása, mint amilyen például a kvótarendszer az Egyesült Államokban.

Az integráció bármelyik formájának az eléréséhez az államnak gondoskodnia kell az emberi jogok egyenlő élvezetéről. Bár az emberi jogok korszakában ez egy minimalistának tűnő célkitűzés, mégis ezt az emberi jogok nemzetközi dokumentumai ellenére is szükségesnek tartják többször említeni, hogy az egy jogállamban nem képezheti vita tárgyát.³ Kétségtelenül ma még ez a minimalista megközelítés is szükséges, mivel ahogy a nemzetközi dokumentumok is megállapítják, „a romákat a közélet minden területén szisztematikus faji megkülönböztetés sújtja, így az oktatásban, a foglalkoztatásban, a lakhatásban, a közéletben való részvételben és az állampolgárság megszerzésében”.⁴ Így sajnálatos módon jelenleg a romák emberi jogi problémái nem korlátozódnak a pozitív megkülönböztetés különböző formáinak hiányára, hanem csoportként is számos jogsérelem éri őket.

Ha az állam elkötelezi magát a kisebbségi különjogok mellett, az autonómia lehet az egyik lehetséges megoldás. „Bizonyos esetekben egy olyan jól átgondolt autonómiatervezet, mellyel a civil társadalom is egyetért, mind a többség, mind a kisebbség – főként a roma kisebbség – jogainak hatékonyabb védelmet nyújthat.”⁵ Bár a kisebbségi különjogok katalógusát nehéz lenne összeállítani, de az biztos, hogy ennek az elképzelt hierarchiának a csúcán a kisebbségek autonómiáját találjuk, az „jeleníti meg a legmagasabb jogi státust, amit a kisebbség egy államon belül elérhet”.⁶ Így – az autonómia jogintézménye segítségével – a romák bevonása a döntéshozatalba rendkívül fontos volna.

³ „If they have not yet done so, all the rights that are enjoyed by the rest of the population.” Resolution 6 (XXX) of 31 August 1977, the Sub Commission.

⁴ Report by Mr. Glélé-Ahnhanzo, Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1998/26.

⁵ The human rights problems and protections of the Roma/Working paper prepared by Mr. Y. K. J. Yeung Sik Yuen pursuant to Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights decision 1999/109 46.

⁶ Georg Brunner – Herbert Küpper: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance. In Gál, Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, European Centre for Minority Issues – Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, 17.

A nemzetközi szabályozásról

Az emberi jogok egyenlő élvezete mellett a társadalmi integráció valamennyi említett formájához (asszimiláció vagy kisebbségi különjogok) szükség van a pozitív megkülönböztetésre is, hogy kiegyenlítsék a kisebbségi státusból adódó hátrányokat. (A pozitív intézkedések még beleférnek az arisztotelészi „egyenlőség mint igazság koncepciójába”, ez azt jelenti, hogy nem mindenkit kell a jognak ugyanúgy kezelnie, hanem csupán azokat, akik ugyanolyan helyzetben vannak.)⁷

A két említett lehetőség közül, úgy tűnik, a nemzetközi dokumentumok írói a kisebbségi különjogok mellett kötelezték el magukat, és ezzel erősítik a roma nemzet koncepcióját. Ez a megközelítés jelen van az Európa Tanács dokumentumaiban is, a Parlamenti Közgyűlés egyik határozata például a következőket állapítja meg: „A többségi társadalomnak a romákat asszimiláció nélkül kell befogadnia, és támogatni kell őket mint hátrányos helyzetű csoportot”,⁸ vagy „a romákat valamennyi tagállamban etnikai vagy nemzeti kisebbségi csoportként kell elismerni, és biztosítani kell számukra kisebbségi jogukat”.⁹ Az államoknak emiatt ajánlják a nemzetközi szervezetek, hogy alkalmazzák a romákra is a kisebbségvédelem három – normatív jellegű – nemzetközi dokumentumát: a Polgári Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (27. cikk), a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját.

Az Európai Unió kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Európai Bizottság rendszeres jelentéseiben a romakérdéssel nem általánosságban a polgári és politikai jogok keretében és a gazdasági, szociális és kulturális jogok keretében foglalkozik, hanem a kisebbségi jogokról szóló külön fejezetben. Ez az elkötelezettség első pillantásra némileg meglepőnek tűnhet különösen annak fényében, hogy néhány nyugat-európai állam, köztük Görögország és Franciaország még a kisebbségek létezését is tagadja. Részben ebből adódik, hogy amikor a nemzetközi szervezetek a romakérdéssel foglalkoznak, a figyelmüket elsősorban Kelet-Közép-Európára irányítják. Ez a megközelítés nem újkeletű a nemzetközi kisebbségvédelemben, hiszen elég arra gondolni, hogy a Nemzetek Szövetségének égisze alatt elfogadott kisebbségvédelmi rendelkezések hatálya is kizárólag Kelet-Közép-Európára korlátozódott. Jelenleg pedig a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa is tevékenységét kizárólag e térségre korlátozva gyakorolja. Mindezek fényében az sem meglepő, hogy a kisebbségek védelmét az Európai Unió kizárólag a tagjelölt államoktól követel(te)i meg.

⁷ See in this regard Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995, Oxford University Press, Ch. 6., 107–130. Sajó András: *Jogosultságok*. [Rights.] Budapest, 1996, MTA JTI–Seneca K. Chapter VI. Nemzetérzés és alkotmányos jogok. [National feelings and constitutional rights.] 177–202.

⁸ Recommendation 1557 (2002). The legal situation of Roma in Europe 9. point.

⁹ Recommendation 1557 (2002). The legal situation of Roma in Europe 6. point.

¹⁰ A biztonságpolitikai megközelítésről lásd részletesebben a következő írásokat: Fernand De Varrenes: *Minority Rights and the Prevention of Ethnic Conflicts*. UN Commission on Human Rights

A BIZTONSÁGPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉS RŐL

A nemzetközi szervezetek és az általuk elfogadott dokumentumok a kisebbségek nemzetközi védelmét az emberi jogok keretében tárgyalják ugyan, de arra nem egy alkalommal biztonságpolitikai kérdésként tekintenek.¹⁰ Ez a szemléletmód egészen nyilvánvalóan jelen van az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumaiban, de az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének több határozatában és az Európai Bizottságnak a csatlakozási folyamat alatt készített rendszeres éves országjelentéseiben is találkozhatunk ezzel a szemléletmóddal. A biztonságpolitikai szemléletmód és az emberi jogokról alkotott jelenlegi koncepciók közötti viszony azonban korántsem feszültségmentes, hiszen abból akár az emberi jogoknak – a jelenlegi jogi gondolkodás által elutasított – haszonelvű felfogása is következhet, egy olyan – általam veszélyesnek tartott – nézet legalizálása és intézményesítése, amelyre hivatkozással az emberi jogok általános védelmétől akár két irányban is el lehet térni. Egyrésztől oly módon, hogy azoknak az egyéneknek, akik veszélyesek a békére és a biztonságra, az emberi jogait bizonyos esetekben korlátozzák, ahogy az például a közelmúltban Abu Graib iraki börtönében vagy Guantanamón megtörtént. Más esetekben pedig éppen a biztonságot veszélyeztetőket – adott esetben a kisebbségi különjogok megadása révén – a nagyobb társadalmi hasznosság elérése érdekében a többletjogok megadásával lehet pacifikálni. Holott a jelenlegi jogfelfogás szerint az egyének vagy az egyének csoportjainak a biztonságra való veszélyessége, ahogy az általános emberi jogok élvezetének a megvonásához, úgy a különjogok megadásához sem szolgáltatathat alapot. Ha ugyanis az ember morális lény mivoltát és más emberekkel azonos értékességét tekintjük az emberi jogok alapjának, akkor csak kivételes esetben fogadhatók el a szűkebb vagy tágabb értelemben vett közjó megvalósítása érdekében az emberi jogok korlátozásához vezető intézkedések, mivel a haszonelvűség elfogadása esetén az egyén vagy az egyének csoportjai a magasztosnak tartott közösségi célok eszközévé válhatnak.

Mindezt összefoglalva nyugodt szívvel levonható az a következtetés, hogy legalábbis nem szerencsés a biztonságpolitikai szemléletmód intézményesítése az emberi jogok védelmének valamely kérdése kapcsán. Mégis ez utóbbi történt meg – a kisebbségek nemzetközi védelmének a keretében – például az EBESZ Kisebb-

Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities, Sixth session, 10 May 2000. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.3, Ted Gurr – Barbara Harff: *Minorities at Risk: a global view of ethnopolitical conflicts*. Washington D. C., 1995, U. S. Institute of Peace. Ted Gurr: *Peoples versus States: minorities at risk in the new century*. Washington D. C., 2000, U. S. Institute of Peace.

¹¹ A kisebbségi főbiztos posztját „A változás kihívásai” II. helsinki döntés hozta létre. A dokumentumot 1992. július 10-én Helsinkiben fogadták el. A kisebbségi főbiztos tevékenységéről lásd részletesebben Walter Kemp (szerk.): *Quiet Diplomacy in Action*. The Hague, 2001, Kluwer Law International.

ségi Főbiztos intézményének a létrehozásánál. A főbiztos posztját konfliktuskezelésre hozták létre, megbízva olyan kezdeti stádiumban levő kisebbségi konfliktusok kezelésével, melyek a békét, stabilitást vagy a részt vevő államok kapcsolatait veszélyeztető konfliktusokká fejlődhetnek.¹¹ Ezzel a megközelítéssel valahol ott kezdődnek a gondok, amikor egy kisebbséggel a nemzetközi jogközösség bevalottan akkor kezd el foglalkozni, amikor az nézete szerint veszélyessé válik a nemzetközi biztonságra, más hasonló helyzetben levő kisebbség sorsával pedig éppenséggel nem törődik. Természetesen mindettől függetlenül el lehet fogadni a biztonságpolitikai megközelítést, de akkor azt, hogy a kisebbségi különjogokat emellett az emberi jogok védelmének a keretében kezelik – Bentham szavaival élve – joggal nevezhetnénk „gólyalábakon járó képtelenségnek”. Mégis számomra szimpatikusabb az az emberi jogi megközelítés, mely a különleges védelmet nem a biztonsági kockázatokhoz, hanem a kisebbségi helyzet adta hátrányokhoz társítja, s a kisebbségek jogvédelmének az igényét az igazságos egyenlőség fogalma felől vezeti le. A kisebbségi különjogok megadásakor tehát nem – az ember morális lény mivoltától független – többletjogok haszonelvű osztogatásáról van szó, hanem arról, hogy a többséggel szemben hátrányos helyzetbe került személyeket olyan szintre emeljék, hogy képesek legyenek élni a mindenkit megillető emberi jogaikkal.

Természetesen félreértésben van az, aki mindezek után úgy gondolná, hogy a biztonságpolitikai megközelítés csak az EBESZ-nek és intézményeinek a kisebbségi kérdéshez való viszonyulását határozza meg. Vegyünk egy másik példát. Az Európai Unió – annak ellenére, hogy tagállamaival szemben már nem támaszt ilyen követelményeket – a tagjelölt államoktól a csatlakozási folyamat során számon kérte a kisebbségek védelmét. Feltehetőleg az Unió döntéshozóit az a cél vezette, hogy az új tagállamok minél kevesebb új veszélyforrást magukkal hozva érkezzenek a szervezetbe. Ez a biztonságpolitikai szemléletmód egyértelműen kiolvasható abból, ahogy az Unió a romakérdéssel foglalkozott. Az e kérdéskörrel kapcsolatosan elfogadott dokumentumokat áttanulmányozva úgy tűnhet, hogy a romakérdés a szervezetet elsősorban az új tagállamok csatlakozásáig foglalkoztatta. Az Európai Bizottság például míg a csatlakozási folyamat alatt készített rendszeres éves országjelentéseiben részletesen foglalkozott a roma kisebbség helyzetével, addig a csatlakozási folyamat végén készített összehasonlító jelentéseiben már enyhén szólva rövidre vágta a kérdést.¹² Sőt az Unió szervei által az e kérdésben elfogadott dokumentumok néha csak a biztonságpolitikai megközelítés figyelembevételével válnak értelmezhetővé. Az Európai Parlament egyik határozatában megállapította: „bár a romákat minden államban, ahol megtalálhatók, széles körű diszkrimináció

¹² European Commission Regular Reports 1998–2002, Comprehensive Monitoring Reports (Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, Slovenia).

¹³ Minutes of 13/07/1995 – Final Edition B4-0974/95 Resolution on discrimination against the Roma.

éri, de a számuk Kelet-Közép-Európában a problémát különösen súlyossá teszi”.¹³ (Gondolom ez egy meglehetősen reálpolitikai megnyilatkozás, és talán úgy kell értelmezni, hogy utóbbi esetben a kisebbséghez tartozók nagyobb biztonsági kockázatot jelentenek.)

A NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK HIÁNYOSSÁGAI

A következő hiányossága ezeknek a dokumentumoknak meglehetősen következtetlenségük. Ez különösen igaz az Európai Bizottságnak a csatlakozási folyamat során készített országjelentéseire. Ezeknél gyakran megesik, hogy az egyik évben megemlítenek egy kérdést, aztán a következő évben elfeledkeznek róla, hogy azt az azt követő évben ismét elővegyék. Példának okáért a 2000-ben Lengyelországról készített rendszeres jelentés megjegyzi, hogy „fennáll romák elleni erőszak és a közhatóságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés”.¹⁴ Ennek ellenére a következő évi jelentésben már egy szót sem találunk a közhatóságok általi hátrányos megkülönböztetéséről, amiből elvileg azt a következtetést is levonhatnánk, hogy időközben megnyugtatóan megoldódott a kérdés. Vagy például az egyik évben Bulgáriával kapcsolatosan elfogadott jelentés megjegyzi hogy a „rendőrségi védelem nem megfelelő”,¹⁵ más alkalommal viszont a dokumentumok egy szót sem ejtenek erről a kérdésről.

Néhány esetben pedig ezek a dokumentumok egész egyszerűen összekevernek fogalmakat. Például a kisebbségi oktatást gyakran fogalmilag nem tudják elkülöníteni az iskolai szegregációtól, illetve egész egyszerűen összetévesztik azzal.¹⁶ Ezek a dokumentumok gyakran nem képesek elméletileg elválasztani egymástól a hátrányos megkülönböztetést és a pozitív megkülönböztetést. Így nem véletlen, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egy ajánlása – miközben támogatja és védi a roma gyerekek kisebbségi oktatását – felhívja a figyelmet arra a veszélyre, hogy az nem vezethet önálló tantervekhez, mert ez egyben külön osztályok felállítását eredményezné.¹⁷

Sőt ezekben a dokumentumokban még előítéletes nézetekre is találhatunk példákat: *Emberi jogi problémák és a romák védelme* (ENSZ-munkaanyag). Ez a dokumentum ír az Usti nad Labem városában épített falról, amely elválasztotta egymástól a város roma és nem roma lakosságát. A tanulmány megjegyzi a következőket: „Tagadhatatlan, hogy a város hatóságainak minden bizonnyal volt aggodalomra

¹⁴ Poland 2002 Report (Minority rights and the protection of minorities).

¹⁵ Bulgaria 1999 Report (Minority rights and the protection of minorities).

¹⁶ The most widespread form of segregation of Roma students in certain countries is that they are systematically routed to „special schools” for the mentally disabled.

¹⁷ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Education of Roma/ Gypsy Children in Europe Recommendation No. R (2000) 4.

okuk és ésszerű intézkedéseket kellett volna tenniük a zaj és szennyeződés kiküszöbölésére, mely a nem roma szomszédoknak sok kellemetlenséget okozó két lakóépületből (emeletes házból) áradt. Az a javaslat azonban, hogy építsenek egy falat, mely elkülönítené és szegregálná a két közösséget, nagyon nyugtalanító volt, hiszen az az emberi méltóság meggyalázása és az egyének törvény előtti egyenlőségének megszegése. A fal megépítése túlmélt minden józan megfontoláson. Megnyugtató, hogy a cseh kormány haladéktalanul intézkedett a helyzet orvoslása érdekében és elrendelte a fal lebontását nem sokkal felépítése után.”¹⁸ Más helyütt a következőket tartalmazza a dokumentum: „Azt is mondják, hogy a roma gyerekeket általában 6 vagy 7 éves korukig szoptatják, így sok fontos hatás (pl. nyelv) nem éri őket iskolakezés előtt.” (Az idézet az egyetlen univerzális szinten elfogadott, kizárólag a romákkal foglalkozó dokumentumból való.)

A különböző nemzetközi szervezetek által a romákkal kapcsolatosan elfogadott dokumentumok nemegyszer inkoherensek, és nehéz közös szabályozási elveket kimutatni bennük. A legtöbb, mi elmondható róluk, hogy meghatározza őket a biztonságpolitikai szemléletmód, és általánosságban ajánlják a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Továbbá elkötelezettek tünnek a roma nemzet koncepciója és a kisebbségi különjogok mellett, de a pozitív intézkedések más típusainak megfontolásával nemigen törődnek.

¹⁸ The Human Rights Problems and Protections of the Roma E/CN.4 Sub.2/2000/28 23 June 2000 Para. 24.