

A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM KIHÍVÁSAI

A romákat érintő nemzetközi jogeset tanulságai

Orsós Zoltán*

1. A kisebbségvédelem jogi eszköztára

A romák számáról megbízható és teljes körű statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, azonban az EU Alapjogi Ügynöksége (FRA) által készített EU-MIDIS felmérések – bár metodológiai és gyakorlati korlátokkal terheltek – jelentése¹ alapján megállapítható, hogy a romák az Európa Unió legnagyobb etnikai kisebbségét alkotják. Több európai tagállamban – többek között Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban és Németországban – érvényben lévő jogszabályi előírások tiltják a faji vagy etnikai származásra utaló adatok gyűjtését, így az adatgyűjtési lehetőségek lényegesen korlátozottak. A romák számának meghatározása nem csupán a társadalmi integráció, hanem a nemzetközi kisebbségvédelem szempontjából is kiemelten fontos kérdés, mivel jelentős támpontot adnak a roma kisebbség társadalmi, gazdasági és jogi helyzetének objektív értékeléséhez, amely fontos referenciaként szolgál a hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések kidolgozásában.² A romák Európa legnagyobb etnikai közössége, amelynek létszámát becslések szerint mintegy 10-12 millió főre lehet tenni a kontinensen, az Európa Tanács adatai alapján hat országban – többek között Bulgáriában, Észak-Macedóniában, Magyarországon, Romániában, Szerbiában és Szlovákiában – az összlakosság százalékos arányában meghaladta a 7%-os

* A Károli Gáspár Református Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola doktorandusza.

¹ EU-MIDIS II Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről, Romák – Válogatott eredmények, 1–49. (a továbbiakban: EU-MIDIS II.) <https://fra.europa.eu/en>

² Ld. részletesebben: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. 7. <https://fra.europa.eu/en> (a továbbiakban: FRA)

küszöbértéket 2012-ben.³ Az Európai Unió tagállamaiban nagyjából 6 millió roma nemzetiségű ember él, legnagyobb számban Bulgáriában, Szlovákiában, Romániában, Magyarországon, Csehországban (a forrásban Cseh Köztársaság), Spanyolországban, Görögországban, Lengyelországban és Portugáliában.⁴ Ezen demográfiai adatok figyelembevétele elengedhetetlen a kisebbségvédelmi jogi eszköztár értékeléséhez, amelynek célja a roma közösségek diszkrimináció elleni védelme, valamint társadalmi és jogi egyenlőségének előmozdítása az európai jogrendszerben.

2. A kisebbségvédelem jogi keretei Európában

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*International Covenant on Civil and Political Rights*, a továbbiakban: Egyezségokmány)⁵ az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) által 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett alapvető emberi jogi dokumentum⁶, amely a kisebbségvédelem szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír. Az Egyezségokmány 27. cikke kimondja, hogy: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől 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.”⁷

A cikk a nemzetiség alatt olyan különálló, stabil és történelmileg kialakult csoportokat ért, amelynek tagjai erős összetartozás-tudattal rendelkeznek.⁸

Fontos megjegyezni, hogy ez a cikk kisebbségi jogok minimumát tartalmazza, és nem tér ki részletesen például a nyelvi jogokra vonatkozó specifikus rendelkezésekre, valamint olyan csoportokat sem említ, akiket számbeli

³ Uo.

⁴ Uo.

⁵ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>

⁶ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁷ Egyezségokmány 27. cikk.

⁸ Majtényi Balázs – Vizi Balázs: Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban. Gondolat Kiadó Kör, 2005. 9–15.

fölénye ellenére kisebbségként kezelnek (például Dél-Afrika fekete lakossága).⁹ Az Egyezségokmány végrehajtásáért felelős Emberi Jogi Bizottság (*Human Rights Committee*) a 27. cikkely értelmezésére vonatkozó 23-as számú általános megjegyzésében¹⁰ hangsúlyozta, hogy a cikkely tartalma nem azonosítható a népek önrendelkezési jogával foglalkozó 1. cikkellyel. Ez utóbbi kapcsán az Egyezségokmány fakultatív jegyzőkönyve alapján nem nyújtható be egyéni panasz a Bizottsághoz. A Bizottság szerint a 27. cikkelyben meghatározott jogok gyakorlása nem sértheti a részes államok szuverenitását vagy területi integritását. Ugyanakkor bizonyos jogok, például a kulturális jogok gyakorlása, szorosan kötődhet egy adott területhez és annak erőforrásaihoz. Az általános megjegyzés értelmében a 27. cikk nem kizárólag az állampolgárokról terjed ki, alkalmazása nem az állam döntésétől függ, hanem objektív körülményeken alapul. Emellett az államnak nemcsak passzív, hanem aktív cselekvési kötelezettségei is vannak, például biztosítani kell, hogy a kisebbségek részt vehessenek az őket érintő döntések meghozatalában.¹¹

A nemzetközi kisebbségvédelem alapvető normája, hogy elismeri a kisebbségek – így a romák – jogát kulturális, vallási és nyelvi identitásuk megőrzésére és gyakorlására. Az Egyezségokmány ugyan egy jogilag kötelező érvényű nemzetközi szerződés, azonban végrehajtása az egyes államok felelőssége. Noha az egyezségokmány hangsúlyozza, hogy a kisebbségek jogainak biztosítása nemcsak elméleti szinten, hanem a gyakorlatban is megvalósuljon, azonban számos probléma merül fel a romák jogainak védelme kapcsán, mivel az Egyezségokmány 27. cikke, amely a kisebbségek kulturális, vallási és nyelvi jogait védelmezi, számos országban nem érvényesül teljes mértékben.¹²

Sok államban a romák kulturális és nyelvi jogait csupán elvi szinten ismerik el, míg a tényleges megvalósulás komoly akadályokba ütközik. Ennek egyik fő oka, hogy egyes országok nem tekintik a romákat hivatalos nemzeti kisebbségként, ami jelentősen korlátozza az Egyezségokmány 27. cikkének alkalmazhatóságát.¹³ A romák jogainak védelme érdekében az ENSZ Emberi

⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó Kör, 2003. 145–155.

¹⁰ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities) No. 23: Article 27 (Rights of Minorities) <https://www.refworld.org/>

¹¹ Szalayné i. m. 132–135.

¹² Will Kymlicka: *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press, 2007. 97–105.

¹³ Joan Fitzpatrick: *Human Rights and Minority Rights in Crisis. The international System for Protecting Right During States of Emergency*. (Procedural Aspects of International Law Series, Volume 19.) Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2003. 151–155.

Jogi Bizottsága több alkalommal is megállapította, hogy a romák ellen irányuló rendszerszerű diszkrimináció sérti az Egyezségokmány rendelkezéseit, és súlyosan hátráltatja a kisebbségi jogok érvényesülését. A Bizottság számos ország vonatkozásában hívta fel a figyelmet arra, hogy a romák jogainak védelme és azok teljes körű érvényesítése szükségessé teszi a megfelelő jogalkotási és gyakorlati intézkedéseket.¹⁴ A romák jogainak nem megfelelő védelme és a diszkriminációra vonatkozó nemzetközi megállapítások alátámasztják azt a tényt, hogy az Egyezségokmány rendelkezései gyakran nem kerülnek megfelelő alkalmazásra a tagállamokban. Ezen problémák megoldása érdekében nemcsak jogi reformokra van szükség, hanem a nemzeti és nemzetközi szintű politikai akaratra is, amely biztosítja a kisebbségek valódi jogérvényesítését.¹⁵

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)¹⁶ nem tartalmaz explicit kisebbségvédelmi rendelkezést, ugyanakkor a 14. cikk¹⁷ és az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke¹⁸ – a diszkrimináció tilalma és az oktatáshoz való jog – értelmezése során az Európai Emberi Jogi Bíróság több alkalommal is precedensértékű ítéletekben védte meg a roma közösségek jogait. A strasbourgi bíróság gyakorlata implicit módon formálja a kisebbségvédelem normatív tartalmát. Ezzel párhuzamosan a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (1995)¹⁹ az egyik legátfogóbb jogi dokumentum, amely a nemzeti kisebbségek – így a romák – védelmét garantálja, különösen az identitás, nyelvhasználat, oktatás, részvétel és egyenlő bánásmód terén. Az ECRI ajánlásai és monitoring-jelentései fontos gyakorlati eszközei a tagállamok elszámoltathatóságának. Az *Európai Unió Alapjogi Chartája*²⁰ különösen a 21. cikkében tiltja a faji vagy etnikai hovatartozás alapján történő megkülönböztetést. Ezt egészítik ki az EU antidiszkriminációs

¹⁴ Uo. 165.

¹⁵ Uo. 166–167.

¹⁶ Az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt ETS-005 számú egyezménye.

¹⁷ EJEE 14. cikk: A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

¹⁸ EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke: Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.

¹⁹ Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.tv>

²⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2010/C 83/02, 21. cikk.

irányelvei, elsősorban a *2000/43/EK irányelv*²¹ (faji egyenlőségi irányelv) és a *2000/78/EK irányelv* (foglalkoztatási egyenlőségi irányelv), amelyek közvetlenül alkalmazható normákat teremtenek a tagállamok számára a romák elleni hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén. Emellett megemlítenődik a különböző stratégiai dokumentumok és uniós keretprogramok – például az *EU Roma Keretstratégia*²² 2030-ig²³, amely a romák társadalmi inklúzióját, egyenlő hozzáférését és aktív állampolgárságát kívánja előmozdítani.

3. A D. H. és mások kontra Cseh köztársaság²⁴

Az ügy mérőföldkő volt a romák diszkriminációjával kapcsolatos európai joggyakorlatában, mivel ez volt az első olyan ügy, amelyben az Európai Emberi Jogi Bíróság kifejezetten az oktatás területén alkalmazott etnikai alapú diszkriminációval foglalkozott, és amelyben a bíróság pozitív döntést hozott a romák iskolai elkülönítéséről. Az ügy – amely 2007-ben került az Európai Bíróság elé – központi kérdése az volt, hogy a Cseh Köztársaságban alkalmazott oktatáspolitikát – amelyben a roma gyermekeket jelentős arányban alacsonyabb

²¹ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

²² Bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának – a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig – a bizottság közleménye az európai parlamentnek és a tanácsnak – egyenlőségközpontú uniós: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer, COM(2011) 173 végleges, <https://tinyurl.com/56bw7d5y>

²³ A romák társadalmi befogadásának alapvető jogforrásai az Európai Unióban (a teljesség igénye nélkül): az Európai Unió Alapjogi Chartája, a Faji egyenlőségről szóló irányelv, a Tanács kerethatározata a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemről, az Egyenlő bánásmódról szóló irányelv, a Szociális jogok európai pillére, a kohéziós politika irányelvei (2014–2020), a kohéziós politika prioritásai (2021–2027), Rasszizmus elleni cselekvési terv 2020–2025.

²⁴ A Kamara ítélete elleni fellebbezés során a Nagykamara tizenhárom szavazattal négy szavazat ellenében megállapította, hogy megsértették Csehországban az Egyezmény 14. cikkét (megkülönböztetés tilalma) és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkét (oktatáshoz való jog), mivel a Bíróság nem látja megalapozottnak, hogy a megkülönböztetés a roma és nem roma gyermekek közötti bánásmódban objektíven és ésszerűen igazolható, valamint azt sem, hogy az elérendő cél és a cél eléréshez kapcsolódó eszközök között ésszerű arányosság állt fenn, bár a Bíróság elismeri a cseh hatóságok annak érdekében tett erőfeszítéseit, hogy biztosítsa a roma gyermekek iskoláztatását. A Bíróság megjegyzi, hogy egy új törvény megszüntette a speciális iskolákat és a különleges oktatási igényekkel rendelkező gyermekek – beleértve a szociálisan hátrányos helyzetben lévő gyermekeket – oktatását az általános iskolában írja elő. Mivel megállapítást nyert, hogy a vonatkozó joggyakorlat az ügy idején aránytalanul hátrányos hatással volt a roma közösségre, a felperesek e közösség tagjaként szükségszerűen ugyanazt a diszkriminációs bánásmódot szenvedték el. Ezért nem kell az egyedi ügyeket vizsgálni.

szintű iskolákba sorolták – ellentétes-e az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkével, valamint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével, amelyek az egyenlő bánásmódot és az oktatáshoz való jogot garantálják.²⁵ Az ügy a Cseh Köztársaság ellen benyújtott keresettel indult, amelyet az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény²⁶ 34. cikke²⁷ alapján 18 cseh állampolgár nyújtott be 2000. április 18-án. A felperesek arra hivatkoztak, hogy az oktatáshoz való joguk gyakorlása során etnikai vagy faji származásuk miatt hátrányos megkülönböztetés érte őket. Az ügyben 2006. február 7-én az Emberi Jogok Európai Bíróságának Második Szekciója ítéletet hozott, amelyben hat szavazattal egy ellenében megállapította, hogy sem az Egyezmény 14. cikkének, sem az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkének sérelme nem állapítható meg. A felperesek 2006. május 5-én az Egyezmény 43. cikke²⁸ alapján kérték az ügy áttételét a Nagykamarához, amelynek egyik bizottsága 2006. július 3-án helyt adott a kérelemnek. Az eljárás során mind a felperesek, mind az alperesi kormányzat írásbeli észrevételeket nyújtott be az érdemi kérdések tekintetében, emellett több nem kormányzati szervezet is benyújtotta írásbeli észrevételeit a Bírósághoz harmadik félként,²⁹ amelyekhez kapcsolódóan a Bíróság elnöke engedélyezte, hogy ezek a szervezetek részt vegyenek az írásbeli eljárásban.³⁰ A cseh Kormány tájékoztatása szerint az úgynevezett speciális iskolák (*zvláštní školy*) létrehozása az első világháborút követően történt, eredetileg azon gyerme-

²⁵ D. H. és mások kontra Cseh Köztársaság, (a továbbiakban: D. H. ügy)
<https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/d-h-es-masok-kontra-cseh-koztarsasag>

²⁶ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁷ 32. Cikk – A Bíróság joghatósága: 1. A Bíróság joghatósága az Egyezmény és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden olyan ügyre kiterjed, amelyet a 33., a 34., 46. vagy 47. Cikknek megfelelően elé terjesztettek.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300031.tv>

²⁸ 43. Cikk – Az ügynek a Nagykamara elé terjesztése

1. Kivételes esetekben a Kamara ítéletének meghozatalától számított három hónapon belül az ügyben részes bármely fél kérheti az ügynek a Nagykamara elé terjesztését.
2. A Nagykamara öt bíróból álló kollégiuma határozatával akkor fogadja el ezt a kérelmet, ha az ügy az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet fel.
3. Ha a bírói kollégium elfogadja a kérelmet, a Nagykamara az ügyben ítélettel dönt.

²⁹ Név szerint: the International Step by Step Association, the Roma Education Fund, the European Early Childhood Research Association; Interights and Human Rights Watch; Minority Rights Group International, the European Network Against Racism, the European Roma Information Office; és a Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme.

³⁰ D. H. ügy, 1–9. pont.

kek számára, akik sajátos nevelési igényekkel rendelkeztek.³¹ Ezen intézmények célja az volt, hogy oktatási lehetőséget biztosítsanak különösen azok számára, akik mentális vagy társadalmi szempontból hátrányos helyzetűnek minősültek. A felperesek által benyújtott adatok szerint az ostravai speciális iskolákba járó 1360 diák közül 762 fő, azaz a tanulók 56%-a roma származású volt, míg az ostravai általános iskolákban tanuló 33 372 diák mindössze 2,26%-a tartozott a roma közösséghez. Emellett a statisztikai adatok arra is rámutattak, hogy míg a nem roma származású diákok csupán 1,8%-a tanult speciális iskolában, addig az ostravai roma gyermekek 50,3%-át ilyen intézményekbe irányították. Ezen arányok alapján egy roma gyermeknek Ostravában huszonhét-szer nagyobb esélye volt arra, hogy speciális iskolába kerüljön, mint egy nem roma diáknak. 1996 és 1999 között több felperest – jellemzően roma származású gyermekeket – Ostravában speciális iskolákba irányítottak, akár közvetlenül, akár röviddel az iskolaváltást követően.³²

A rendelkezésre álló dokumentumok szerint a gyermekek szülei formálisan beleegyeztek ebbe az elhelyezésbe, és ezt a hozzájárulásukat aláírt formanyomtatványokkal erősítették meg, ugyanakkor két esetben maga a formanyomtatvány dátuma későbbi volt, mint az a döntés, amely alapján a gyermekeket már elhelyezték a speciális iskolákban. A dokumentumokon ráadásul kézzel javították a dátumokat, és az egyik esetben ezt egy tanár feljegyzése is kísérte, amely gépelési hibára hivatkozott. 1999. június 29-én az iskolaigazgatás arról tájékoztatta a felpereseket, hogy lehetőségük van visszatérni a hagyományos általános iskolákba.³³ Ezt megelőzően, 1999. június 15-én, az érintett felperesek közül néhányan – mindössze négy fő kivételével – azt kérték az Ostravai Oktatási Hatóságtól, hogy a közigazgatási fellebbezési eljáráson kívül is vizsgálja felül azt a döntést, amely őket speciális iskolába helyezte. Kifogásuk szerint a döntések nem megalapozott pszichológiai vizsgálatokon nyugodtak, és a törvényes képviselőket nem tájékoztatták kellőképpen a speciális iskolai elhelyezés hosszú távú következményeiről. Éppen ezért kérték a kérdéses határozatok visszavonását, hivatkozva azok törvényellenességére, valamint a diszkriminációmentes oktatáshoz való joguk sérelmére. Az Oktatási Hatóság 1999. szeptember 10-én kelt válaszelevelében elutasította a kérelmet, azzal az indokkal, hogy a korábbi határozatok megfeleltek a hatályos jogszabályoknak, és az ügy nem teljesíti a

³¹ Az ilyen iskolákba járó gyermekek száma folyamatosan emelkedett (1960-ban 23 000, 1988-ban 59 301). Az általános iskolák felvételi követelményeiből következő kiválasztási eljárás miatt 1989 előtt a legtöbb roma gyermek ilyen iskolába járt.

³² D. H. ügy, 15–18. pont.

³³ Uo. 19–28. pont.

fellebbezési eljáráson kívüli újrafelvétel feltételeit. Emellett 1999. június 15-én két felperes külön alkotmányjogi panaszt is benyújtott. Ebben többek között arra hivatkoztak, hogy az őket érintő eljárás – és általában véve a speciális oktatási rendszer működése – tényleges, azaz *de facto* diszkriminációt valósított meg. Különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. és 14. cikkére, valamint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkére alapozták keresetüket. Elismerve azt, hogy formálisan nem nyújtottak be fellebbezést a speciális iskolai elhelyezésről szóló döntések ellen, azt állították, hogy nem kaptak megfelelő tájékoztatást ezek következményeiről, valamint, hogy az ő ügyükben fennálló jogsértés tartós jellegű volt, és túlmutatott az egyéni érdekeken. Véleményük szerint a gyakorlat rendszerszinten vezetett faji alapon történő elkülönítéshez, amely egyfajta párhuzamos oktatási struktúrában öltött testet: míg a roma gyermekek számára a speciális iskolákat tartották fenn, addig a többségi társadalom gyermekei a normál általános iskolákba jártak. Ez a megkülönböztetés szerintük önkényes volt, nem állt mögötte sem észszerű, sem objektív igazolás, és lényegében megfosztotta őket az oktatáshoz való jog érvényesülésétől. Végül 1999. október 20-án a Cseh Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt, részben annak nyilvánvaló megalapozatlansága, részben pedig saját hatáskörének hiányára hivatkozva.³⁴

3.1. A jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kérdése az ostravai speciális iskolák ügyében

A cseh Kormányzat érvelése szerint a felperesek nem merítették ki a rendelkezésükre álló hazai jogorvoslati lehetőségeket, így nem teljesítették az Emberi Jogok Európai Egyezménye 35. cikk (1) bekezdése³⁵ szerinti előfeltételt, amely az ügy érdemi vizsgálhatóságát meghatározza. E körben kiemelték, hogy egyik felperes sem élt fellebbezéssel azon közigazgatási döntések ellen, amelyek speciális iskolába helyezték őket. Továbbá hat felperes egyáltalán nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt sem. A kormány szerint a felperesek nem éltek azokkal a lehetőségekkel sem, amelyeket a polgári jog kínált volna számukra, különösen nem indítottak személyiségi jogi pert, amely az emberi méltóság megsértésére

³⁴ D. H. ügy, 25. pont.

³⁵ Az ügyet csak akkor lehet a Bíróság elé terjeszteni, ha az összes hazai jogorvoslati lehetőséget már kimerítették a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően, és pedig attól az időponttól számított négy hónapon belül, amikor a hazai végleges határozatot meghozták.

hivatkozva kínált volna jogvédelmet. Hasonlóképpen, szüleik nem fordultak sem az Iskolafelügyelethez, sem az Oktatási Minisztériumhoz panasszal vagy kérelmezéssel. Ezzel szemben a felperesek azzal érveltek, hogy a Cseh Köztársaságban nem áll rendelkezésre olyan megfelelő és hatékony jogorvoslati mechanizmus, amely a közoktatásban tapasztalható faji alapú diszkrimináció orvoslására tényleges megoldást jelenthetne. E szerint az állam nem biztosított reálisan elérhető és tényleges védelmet nyújtó utat az ilyen jellegű jogsértésekkel szemben.³⁶

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának megközelítése a hazai jogorvoslatok kimerítésének követelményével kapcsolatban – amelyet az Egyezmény 35. cikk (1) bekezdése ír elő – pragmatikus és a valós körülményekre érzékeny. A Bíróság hangsúlyozza, hogy e szabály alkalmazását nem lehet túlzott formalizmussal végrehajtani, hanem figyelembe kell venni annak valódi célját: annak vizsgálatát, hogy a panaszos a tőle ésszerűen elvárható mértékben próbálta-e meg érvényesíteni jogait az adott állam jogrendszerén belül. Azaz nem elegendő pusztán azt vizsgálni, hogy létezett-e elvileg formális jogorvoslati lehetőség – a Bíróságnak a jogorvoslatok gyakorlati hozzáférhetőségét, hatékonyságát, valamint az adott panaszos egyéni körülményeit is értékelnie kell. A releváns teszt tehát az, hogy a konkrét eset valamennyi körülményét mérlegelve a felperesek valóban megtettek-e minden ésszerűen elvárhatót annak érdekében, hogy jogsérelem esetén védelmet találjanak a hazai jogorvoslati rendszer keretében. Ha ez nem állapítható meg – például a jogorvoslatok formálisan elérhető volta ellenére azok gyakorlatilag alkalmatlanok vagy elérhetetlenek a jogsérelem tényleges orvoslására –, akkor a Bíróság az ügyet befogadhatónak tekintheti és érdemben vizsgálhatja a panaszt.³⁷

3.2. Kamara ítélete: az Egyezmény sérelmének hiánya

A Kamara 2006. február 7-én meghozott ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy az ügy érdemében nem történt jogsértés az Emberi Jogok Európai Egyezménye hivatkozott rendelkezései – köztük különösen a 14. cikk (megkülönböztetés tilalma) és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke (oktatáshoz való jog) – vonatkozásában. A Kamara továbbá megállapította, hogy a speciális

³⁶ D. H. ügy, 113–123. pont.

³⁷ Ld. részletesebben: *Ilhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, 59 §, ECHR 2000?VII. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyik jelentős döntése, amely fontos precedensként szolgál többek között a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésére vonatkozó követelmény értelmezéséhez is.

iskolák rendszere Csehországban nem kizárólag a roma gyermekek oktatására irányult, és nem lehet azt faji alapú szelekció eszközeként értelmezni. A testület elismerte, hogy a cseh kormányzat jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy az e kategóriába tartozó iskolákban hatékony segítséget nyújtson azon gyermekek számára, akik különféle tanulási nehézségekkel küzdenek, és akik számára az általános tanrend nem bizonyult megfelelőnek. Az eljárási szabályok és jogszabályi keretek a Kamara szerint nem hivatkoztak a gyermekek etnikai származására, hanem az elhelyezés fő célja az volt, hogy az oktatási kínálatot a tanulók egyéni képességeihez és szükségleteihez igazítsák. A Kamara külön hangsúlyt helyezett arra, hogy a felperesek nem tudták meggyőzően cáfolni azokat a szakértői értékeléseket, amelyek szerint tanulási nehézségeik objektíven indokolták a speciális iskolába történő elhelyezésüket. A döntésben kiemelt szerepet kapott az a körülmény is, hogy a felperesek szülei vagy nem tiltakoztak a döntések ellen, vagy kifejezetten kérvényezték is gyermekeik speciális iskolai elhelyezését. E körülmények alapján a Kamara nem látta megalapozottnak azt az állítást, hogy az elhelyezések kényszerítő jelleggel, vagy az érintettek tudta és beleegyezése nélkül történtek volna.³⁸

3.3. A Bíróság értékelése

Az Emberi Jogok Európai Bírósága állandó ítélezési gyakorlatában már egyértelműen rögzítette, hogy a diszkrimináció akkor valósul meg, ha valamely hatóság vagy más szervezet azonos helyzetben lévő személyeket eltérő bánásmódban részesít anélkül, hogy az eltérést objektív és ésszerű indokokkal³⁹ alátámasztani tudná.⁴⁰ Ezzel összhangban azonban a 14. cikk nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok bizonyos társadalmi csoportokat eltérő bánásmódban részesítsenek – feltéve, hogy ez az eltérő bánásmód a közöttük fennálló tényleges egyenlőtlenségek korrigálását szolgálja. Sőt, egyes esetekben már önmagában az is a 14. cikk sérelmét eredményezheti, ha az állam

³⁸ D. H. ügy, 125–127. pont.

³⁹ Amennyiben fennáll a különböző bánásmód, az államnak kell igazolnia, hogy az alkalmazott eltérés „objektív és ésszerű módon” indokolt – azaz a különbségtétel legitim célt szolgál, és a választott eszköz és a cél között arányosság áll fenn.

⁴⁰ A Willis v. Egyesült Királyság és Okpiz v. Németország ügyekből világosan következik, hogy a diszkrimináció vizsgálatának első lépése annak megállapítása, hogy a panaszos összehasonlítható helyzetben van-e másokkal, akikkel szemben eltérő bánásmódot alkalmaztak. E körben a „hasonló helyzet” nem jelenti azonos státuszt minden szempontból, de megköveteli az érdemi relevanciát az adott jog vagy előny tekintetében.

elmulasztja az egyébként fennálló egyenlőtlenség mérséklésére irányuló, differenciált bánásmódot alkalmazni.⁴¹ A Bíróság továbbá elismeri, hogy olyan általános érvényű politika vagy intézkedés, amely nem kifejezetten valamely meghatározott csoportra irányul, de annak tagjait aránytalan hátrányban részesíti, szintén diszkriminatívnek minősülhet.⁴² Végezetül, a Bíróság ítélkezési gyakorlata azt is kifejezetten elfogadja, hogy a diszkrimináció megvalósulhat nem csupán formális szabályozás eredményeként, hanem de facto helyzetek révén is, azaz pusztán abból kifolyólag, hogy egy adott intézkedés tényleges hatásában idéz elő hátrányos megkülönböztetést.⁴³

Az etnikai alapon történő megkülönböztetés az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja szerint a faji diszkrimináció egyik megnyilvánulási formájának tekintendő, amely a diszkrimináció különösen elítélendő, súlyos következményekkel járó típusát képezi. Éppen ezen oknál fogva a faji alapú megkülönböztetés nem csupán morális elutasítást von maga után, hanem az állami szervek részéről is fokozott éberséget, határozott intézkedéseket és aktív fellépést követel meg, figyelemmel arra, hogy az ilyen diszkrimináció aláássa a demokratikus társadalmak alapját képező egyenlőség és méltóság elvét. Ebből következően az állam kötelessége, hogy a rendelkezésére álló valamennyi jogi, intézményi és politikai eszköz mozgósításával fellépjen a rasszizmussal szemben, továbbá hogy e fellépés során megerősítse azt a társadalomról alkotott demokratikus eszményképet, amely szerint a kulturális és etnikai sokféleség nem fenyegetésként, hanem ellenkezőleg, a közösségi fejlődés és gazdagodás egyik legitim forrásaként értékelendő. A Bíróság ugyanakkor kategorikusan kimondta, hogy olyan megkülönböztetés, amely kizárólag vagy döntően egy személy etnikai származásán alapul, semmilyen körülmények között nem igazolható objektív és észszerű indokokkal egy olyan demokratikus társada-

⁴¹ Az *Education in Belgium*, *Thlimmenos* és *Stec* ügyek alapján a Bíróság elismeri, hogy nemcsak az egyenlő bánásmód sérelme tilos, hanem az is, ha az állam elmulasztja az egyenlőtlenségek korrigálását ott, ahol arra nyilvánvaló szükség mutatkozik. Másként fogalmazva: a tényleges egyenlőséget elősegítő, úgynevezett „*affirmative action*” vagy pozitív diszkrimináció nem-hogy megengedett, hanem bizonyos esetekben követelményként is megjelenhet.

⁴² A *Hugh Jordan* és *Hoogendijk* ügyek kifejezetten rámutatnak arra, hogy a formálisan semleges intézkedés is minősülhet diszkriminatívnek, ha az ténylegesen aránytalan hátrányt okoz egy meghatározott csoportnak. Ennek vizsgálatakor az ún. *disparate impact* teszt alkalmazható, amely azt elemzi, hogy az adott szabályozás – céljától függetlenül – hogyan hat a gyakorlatban egyes csoportokra.

⁴³ A *Zarb Adami v. Málta* ügy egyértelműen kimondja, hogy a diszkrimináció nem csupán normatív aktus következménye lehet, hanem létrejöhet a gyakorlatban kialakult tényleges helyzet alapján is, azaz nem szükséges formális jogszabályi megkülönböztetés.

lomban, amely önazonosságát a pluralizmuson, a tolerancián és a különböző kulturális identitások kölcsönös tiszteletén alapítja.⁴⁴

A bizonyítási teher megoszlásával kapcsolatosan az Emberi Jogok Európai Bírósága következetes ítélkezési gyakorlatában egyértelművé tette, hogy amennyiben a kérelmező – tehát az eljárás felperesi pozíciójában fellépő fél – elsődlegesen képes valószínűsíteni, illetve megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani az eltérő bánásmód tényét, akkor a bizonyítási teher áttevődik az államra, amelynek kötelességévé válik, hogy meggyőző és jogilag elfogadható módon igazolja: a különböző bánásmód alkalmazása objektív és ésszerű indokokon alapult, azaz a diszkriminációra utaló körülmények ellenére az adott intézkedés vagy mulasztás nem minősül a 14. cikk sérelmének. Amennyiben tehát a felperes legalább *prima facie* szinten bizonyítani tudja, hogy etnikai, nemi, vallási vagy más védett tulajdonságán alapuló eltérő bánásmódban részesült, a Kormányzatnak nem elegendő egyszerűen tagadni a megkülönböztetés fennállását, hanem részletes, konkrét és alátámasztott érveket kell előterjesztene annak bizonyítására, hogy az alkalmazott bánásmód szükséges, arányos, és egyúttal összhangban áll a demokratikus társadalmak alapvető értékeivel.⁴⁵

A Bíróság pozitív megállapítással él azon tény kapcsán, hogy a Cseh Köztársaság – más tagállamok gyakorlatával ellentétben – legalább törekvést mutatott a roma közösséghez tartozó személyek strukturális hátrányainak orvoslására, különös tekintettel az oktatási és társadalmi integráció előmozdítására. Elismerve e törekvés összetettségét és a végrehajtás során felmerülő kihívásokat – úgymint a roma közösség kulturális sajátosságai vagy a többségi társadalom, különösen a nem roma szülők részéről jelentkező jelentős fokú ellenállás – a Bíróság mindazonáltal nem tekinti ezeket önmagukban felmentő körülményeknek az Egyezményben rögzített kötelezettségek alóli mentesülésre.⁴⁶ A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a Bíróság megállapította, hogy a roma gyermekek speciális iskolákba történő irányítása során alkalmazott iskoláztatási megállapodásokból hiányoztak azok a garanciák, amelyek biztosították volna, hogy az állam – az oktatási autonómiájának gyakorlása során – figyelemmel legyen e hátrányos helyzetű csoport sajátos szükségleteire. Ezek a megállapodások ugyanis az érintett gyermekeket olyan intézményekbe irányították, amelyek kifejezetten értelmileg sérült tanulók ré-

⁴⁴ Nachova és mások kontra Bulgária [GC], 43577/98 és 43579/98, 145. §, EJEB 2005; Timishev kontra Oroszország, 55762/00 és 55974/00, 56. §, EJEB 2005).

⁴⁵ D. H. ügy, 177. pont.

⁴⁶ Uo. 175–173. pont.

szére kerültek kialakításra, alacsonyabb szintű tantervet követtek, és a tanulók elszigetelten, a többségi társadalomból érkező társaiktól elkülönülten vettek részt az oktatásban. E szegregáció következményeként a gyermekek nemhogy integrációs támogatásban nem részesültek, de olyan oktatási környezetbe kerültek, amely tovább súlyosbította szociális hátrányaikat, és hosszú távon akadályozta személyes kibontakozásukat és a társadalmi mobilitást. A Kormányzat hallgatólagosan maga is elismerte, hogy e speciális iskolák végzettjeinek elhelyezkedési lehetőségei jelentősen korlátozottak voltak. Mindezek alapján, bár a Bíróság méltányolja a cseh hatóságok erőfeszítéseit az oktatáshoz való hozzáférés biztosítása érdekében, nem látja megalapozottnak azt az érvet, hogy a roma és nem roma gyermekek közötti bánásmódbeli különbség objektíven és észszerűen igazolható lett volna, illetve nem állapítható meg észszerű arányosság az alkalmazott intézkedések és az elérni kívánt cél között.⁴⁷ Figyelemre méltó továbbá az a körülmény, hogy időközben egy új jogszabályi rendelkezés a speciális iskolák felszámolásáról intézkedett, és előírta, hogy a különleges oktatási igényű gyermekeket – ideértve a társadalmilag hátrányos helyzetűeket is – az általános iskolák keretein belül kell oktatni. A Bíróság hangsúlyozza, hogy mivel az érintett joggyakorlat a vizsgált időszakban aránytalanul sújtotta a roma közösséget, az ehhez a közösséghez tartozó kérelmezők szükségszerűen elszenvedték a diszkriminatív bánásmódot. Ennek megfelelően nincs szükség az egyes kérelmezők vonatkozásában külön bizonyításra a diszkrimináció fennállására vonatkozóan. Mindezek alapján a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezők tekintetében megsértették az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkét – amely a diszkrimináció tilalmát rögzíti – összefüggésben az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével, amely az oktatáshoz való jogot biztosítja.⁴⁸

A Nagykamara 2007. november 13-án meghozott ítéletében – tizenhárom szavattal négy ellenében – megállapította, hogy a Cseh Köztársaság megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkét az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az állam ugyan nem rendelkezett kifejezett diszkriminatív szándékkal, azonban az alkalmazott oktatáspolitikai gyakorlat – nevezetesen az, hogy a roma gyermekeket aránytalanul nagy számban utalták speciális iskolákba – ténylegesen hátrányos megkülönböztetést eredményezett. A Bíróság ezzel elismerte a *de facto* diszkrimináció jogi kategóriáját, és kifejtette, hogy a megkülönböztetés megvalósulásához nem szükséges közvetlen szándékosság vagy kifejezett jogszabályi rendelkezés; elegendő annak

⁴⁷ Uo. 182–184. pont.

⁴⁸ Uo. 205–209. pont.

bizonyítása, hogy a gyakorlat aránytalan hatással van valamely védett csoport tagjaira, és az nem igazolható objektív és észszerű indokkal.

3.4. Konklúzió

A D.H. és mások ügyben hozott ítélet precedens értékű, mivel első ízben mondta ki az Emberi Jogok Európai Bírósága, hogy az oktatásban alkalmazott intézményi gyakorlat – bár formálisan semlegesnek tűnik – faji alapú diszkriminációt valósíthat meg, ha annak hatásai aránytalanul érintenek egy etnikai kisebbséget. Ez az ítélet megnyitotta az utat más, strukturális diszkriminációra vonatkozó panaszok befogadásához és elbírálásához, különösen azokban az esetekben, ahol a jogsértés nem a jogszabályi rendelkezések szintjén, hanem azok végrehajtásának módjában jelenik meg. Az ügy ezenfelül paradigmaváltást hozott a romákat érintő kisebbségi jogvédelem európai rendszerében: rámutatott arra, hogy az állam passzivitása – azaz a hátrányos megkülönböztetést kiküszöbölni képtelen közpolitika – ugyanolyan mértékben vezethet jogsértéshez, mint a közvetlen diszkriminációt megvalósító aktív beavatkozás. Ennek megfelelően a Bíróság elvárásásként a tagállamok számára a pozitív intézkedések alkalmazását, amelyek célja a kisebbségi közösségek tényleges társadalmi integrációja és esélyegyenlősége.

4. Az Oršuš és mások kontra Horvátország ügy⁴⁹

Az Oršuš és mások kontra Horvátország ügyben tizennégy roma gyermek fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, akik különböző horvátországi általános iskolák tanulóiként tanulmányaik során külön osztályokba kerültek, amelyeket – hivatalos indoklás szerint – „nyelvi felzárkóztatás” céljából hoztak létre. A panaszosok szerint azonban e gyakorlat etnikai alapú szegregációt valósított meg, amely sértette az Egyezmény 14. cikkét az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben.⁵⁰ A horvát állam védekezése szerint a külön osztályok létrehozása kizárólag a horvát nyelv ismeretének hiányára vezethető vissza, és célja a tanulók eredményesebb integrációja volt. A roma gyermekek azonban – még a nyelvi hiányosságok leküzdése után is – gyakran

⁴⁹ Case of Oršuš and others v. Croatia, (Application no. 15766/03), Strasbourg, 16 March 2010. (a továbbiakban: Oršuš ügy) [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-97689%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-97689%22]})

⁵⁰ Uo. 9., 10. pont.

az elkülönített osztályokban maradtak, az oktatás színvonala pedig észrevehetően alacsonyabb volt, mint a „főáramú” osztályokban.⁵¹

Az elsőként eljáró Kamara 2008. július 17-én meghozott ítéletében nem találta megállapíthatónak az Egyezmény sérelmét, mivel úgy ítélte meg, hogy a panaszosok szegregációja nem faji, hanem nyelvi alapon történt, és az intézkedések célja nem a hátrányos megkülönböztetés, hanem az oktatás hatékonyságának növelése volt.⁵² A kérelmezők kérésére az ügy a Bíróság Nagykamarája elé került, amely 2010. március 16-án tíz szavazattal hét ellenében megváltoztatta a Kamara döntését, és megállapította, hogy Horvátország megsértette a 14. cikket az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben.⁵³

A Nagykamara értelmezése szerint a külön osztályok alkalmazása faji alapú elkülönítéshez vezetett, mivel azokban szinte kizárólag roma gyermekek kaptak helyet, és az állam nem biztosított megfelelő garanciákat arra, hogy az elkülönítés átmeneti és arányos legyen. Az intézkedések nem voltak kellően átláthatók, az iskolák gyakran diszkrecionális alapon döntöttek a tanulók besorolásáról, és nem állt rendelkezésre egységes nyomon követési vagy felülvizsgálati mechanizmus.⁵⁴ A Bíróság szerint önmagában az, hogy egy tanuló nem beszél kellően az oktatás nyelvét, nem igazolja a hosszú távú, ténylegesen etnikai alapú szegregációt, különösen akkor, ha az intézményrendszer nem biztosít hatékony eszközöket a nyelvi hátrányok felszámolására és az integráció elősegítésére.⁵⁵

4.1. Az ítélet következményei

Az Oršuš-ügyben született ítélet megerősítette a D.H.-ügy során lefektetett elveket, ugyanakkor új hangsúlyokat helyezett az állam proaktív kötelezettségeire. A Bíróság világossá tette, hogy a tagállamok nemcsak arra kötelesek, hogy tartózkodjanak a diszkriminációtól, hanem arra is, hogy megfelelő pozitív intézkedésekkel biztosítsák az oktatási rendszer inkluzivitását és a hátrányos helyzetű tanulók tényleges esélyegyenlőségét.⁵⁶

⁵¹ Uo. 11–17. pont.

⁵² Uo. 113–115. pont.

⁵³ Uo. 116–122. pont.

⁵⁴ Uo. 118. pont.

⁵⁵ Uo. 121.

⁵⁶ Uo. 1–6.

A döntés különösen fontos precedenst teremtett azon diszkriminációs helyzetek felismerésére, ahol a formálisan nyelvi vagy adminisztratív kategóriák mögött valós, strukturális és etnikai alapú elkülönítés húzódik meg, amelyet a Bíróság az indirekt diszkrimináció fogalmába sorolt.

4.2. Lavida és mások kontra Görögország ügy⁵⁷

A Lavida-ügyben a kérelmezők – roma származású tanulók törvényes képviselői – azt sérelmezték, hogy a görög állam mulasztásával etnikai alapú szegregációt tartott fenn azzal, hogy egy általános iskolát kizárólag a roma közösség gyermekei számára működtetett. A kérdéses iskola ténylegesen és teljes egészében roma tanulókat fogadott, és bár nem volt jogszabályi előírás az elkülönítésre, az állami szervek elmulasztották az integráció elősegítését és a helyzet korrekcióját.⁵⁸ A kérelmezők az Egyezmény 14. cikkére (megkülönböztetés tilalma) és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkére (oktatáshoz való jog) hivatkoztak, állítva, hogy az állam mulasztásával sérült gyermekeik jogegyenlősége az oktatás területén.⁵⁹

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2013. május 30-án egyhangúlag megállapította, hogy Görögország megsértette az Egyezmény 14. cikkét az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben. A Bíróság szerint a helyzet olyan mértékű, de facto szegregációt eredményezett, amelyre semmilyen objektív és észszerű indokkal nem szolgált az állam, és amely az állami intézkedések és felügyelet hiányának volt köszönhető.⁶⁰

A Bíróság hangsúlyozta, hogy bár az oktatási elkülönítés nem volt jogszabályban előírva, a tényleges hatás a döntő – és ha a hatóságok tudomásul veszik és fenntartják az elkülönítést azáltal, hogy nem tesznek semmit az integráció érdekében, az a diszkrimináció egyik formájának minősül.⁶¹ A görög kormány azzal védekezett, hogy az iskola kijelölése az adott területen élő roma gyermekek számának következménye volt, és nem állt szándékukban elkülöníteni őket. A Bíróság ezt nem fogadta el, mivel a hatóságok semmit nem tettek annak

⁵⁷ Case of Lavida and others v. Greece, (Application no. 7973/10), Strasbourg 30 May 2013. (a továbbiakban: Lavida ügy), [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-120188%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-120188%22]})

⁵⁸ Uo. 4-8.

⁵⁹ Uo. 1-3.

⁶⁰ Uo. 54–59. pont.

⁶¹ Uo. 1–5. pont.

érdekében, hogy a helyzet ne váljon tartóssá, sőt, azt hallgatólagosan elfogadták és konzerválták.⁶²

4.3. Következtetés

A Lavida-ügy újfent aláhúzta azt az elvet, amely a D.H. és Oršuš ügyekből már ismert: a megkülönböztetés megvalósulása nem kizárólag aktív diszkriminatív szándék vagy szabályozás révén történhet, hanem akkor is, ha az állam elmulasztja a hátrányos helyzetű csoportok védelmét és a jogegyenlőség biztosítását. A döntés külön figyelmet fordított arra a tételre, hogy a valódi esélyegyenlőség megteremtéséhez az állam részéről proaktív intézkedésekre van szükség, különösen ott, ahol a társadalmi és történelmi hátrányok mélyen strukturált diszkriminációs mintákat eredményeztek.

5. A nemzetközi kisebbségvédelem elméleti és gyakorlati kihívásai

A nemzetközi kisebbségvédelem jogi eszköztára az elmúlt évtizedekben jelentős fejlődésen ment keresztül, különösen az Európai Emberi Jogi Egyezményhez kapcsolódó esetjogi gyakorlat révén. Azonban a normatív szabályozás kiszélesedése ellenére a nemzeti kisebbségek – különösen a roma közösségek – tényleges védelme számos strukturális és intézményi akadályba ütközik, amelyek együttesen kérdésessé teszik a nemzetközi mechanizmusok hatékonyságát. Az egyik legmarkánsabb problémát a jogalkalmazás inkohereenciája jelenti. Noha a Strasbourg-i Bíróság joggyakorlata a diszkrimináció tilalma, illetve az egyenlő bánásmód elve körében több esetben is precedens értékű megállapításokat tett (lásd például a D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság vagy a Lavida és mások kontra Görögország ügyet), ezek az ítéletek elsősorban eseti jellegűek, és nem eredményeznek egységes normatív követelményrendszert a tagállamok irányában. A „margin of appreciation”⁶³ doktrínájának tág értelmezése következtében a tagállamok széles mérlegelési lehetőséggel élhetnek, amely gyakran a hátrányos helyzetű csoportok kárára történik, különösen, ha a diszkrimináció közvetett és rendszerszintű.

⁶² Uo. 34–38. pont.

⁶³ The margin of Application. <https://tinyurl.com/55t6935u>

Továbbá, a nemzetközi döntések végrehajtásának intézményes gyengeségei is alapvetően kérdőjelezik meg a mechanizmus hatékonyságát. Míg az Emberi Jogok Európai Bírósága kötelező erejű ítéleteket hoz, azok tényleges végrehajtása – különösen strukturális vagy rendszerszintű problémák esetén – nagyrészt a tagállam politikai akaratán múlik. A Miniszteri Bizottság általi nyomon követés inkább politikai, mintsem jogi természetű, így az elmarasztalt államok gyakran formai, szimbolikus intézkedésekkel igyekeznek eleget tenni az ítéletben foglaltaknak, valódi rendszerszintű reformok helyett. A D.H. ügy utóéletének példája jól szemlélteti ezt a tendenciát: bár a Cseh Köztársaság formálisan módosította az iskolai beiskolázási rendszert, a roma gyermekek tényleges integrációja továbbra is elmarad az elvárható szinttől. Összességében megállapítható, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok hatékonysága a jogi keretek megléte ellenére jelentős kihívásokkal küzd, amelyek leküzdése nem csupán jogi, hanem politikai, társadalmi és intézményi változtatásokat is megkövetel. A roma kisebbség példája e tekintetben paradigmátikus: egyszerre mutatja meg a nemzetközi jog lehetőségeit és korlátait, valamint a tagállamok felelősségét és az állami akarat hiányának következményeit.

6. Következtetések és *de lege ferenda* javaslatok

A dolgozat célkitűzése az volt, hogy a roma kisebbséget érintő, releváns nemzetközi jogesetek vizsgálatán keresztül feltárja a nemzetközi kisebbségvédelmi jog fejlődését, hatékonyságát, valamint azokat a strukturális és gyakorlati nehézségeket, amelyek e mechanizmusok működését korlátozzák. Az elemzés során kirajzolódott, hogy bár a nemzetközi emberi jogi normarendszer – különösen az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó bírói gyakorlat – értékes eszköztárat kínál a kisebbségek védelmére, tényleges érvényesülése jelentős kihívásokba ütközik.

Az egyik legfőbb következtetés az, hogy a nemzetközi kisebbségvédelem jelenlegi rendszere elsősorban reaktív, eseti és egyéni jogsérelmek orvoslására épül, miközben a kisebbségi csoportokat sújtó diszkrimináció többnyire rendszerszintű és strukturális természetű. A roma közösségek szegregációja, oktatáshoz való hozzáféréseinek korlátozása, valamint a hatóságokkal szembeni bizalmatlanság – ahogy az a D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság, Lavida kontra Görögország és Oršuš kontra Horvátország ügyekből kitűnik – olyan összetett társadalmi problémák, amelyek megoldása túlmutat az egyes bírói döntések keretein.

A jelenlegi helyzetben a nemzetközi kisebbségvédelem *de lege ferenda* reformját egyrészt a strukturális jogsértések hatékonyabb kezelését lehetővé tevő mechanizmusok kialakításában lehet elképzelni. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárási szabályait célszerű lenne kiegészíteni olyan eszközökkel, amelyek lehetővé teszik a rendszerszintű jogsértések kollektív, nem pusztán individuális sérelemként történő kezelését. Ennek egyik eszköze lehetne a kollektív keresetek bevezetése, valamint az ítéletek végrehajtásának erőteljesebb, szankciókat kilátásba helyező ellenőrzése.

Másrészt a végrehajtás intézményes megerősítése jó kiindulási alap lehet, amely alapján a Miniszteri Bizottság ellenőrzési jogkörét és eszköztárát célszerű lenne kiszélesíteni, különösen azon esetekben, ahol strukturális reformok elmaradása a korábbi ítéletek hatékonyságát veszélyezteti. A szankcionálás lehetőségét – például a pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés korlátozásával – szükséges lenne szabályozni.

A nemzeti kisebbségi politikák kötelezőbb jogi keretek közé terelése fontos eleme lehetne a kisebbségvédelem szempontjából, ugyanis a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó *soft law* jellegű dokumentumokat (pl. Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, EBESZ-ajánlások) célszerű lenne kötelező erejű normák irányába fejleszteni, amelyek megsértése nem csupán politikai, hanem jogi következményekkel is járna. Kiemelt kérdés az oktatáspolitikai egyenlőtlenségek kiemelt kezelése, azaz a roma gyermekek oktatáshoz való tényleges hozzáféréseinek előmozdítása érdekében egy egységes európai minimumstandard kidolgozása indokolt lehetne, amely kifejezetten tiltja a közvetett szegregációs gyakorlatokat, és pozitív állami kötelezettségeket ír elő a tagállamok számára.

Elengedhetetlen a civil kontroll és társadalmi nyomásgyakorlás erősítése. A nemzetközi és nemzeti jogvédő szervezetek szerepvállalásának elősegítése, különösen a stratégiai pereskedés és a jogtudatosság fejlesztése terén, nélkülözhetetlen eszköz a változások kikényszerítésére. A transzparens adatgyűjtés és az oktatási szegregáció mértékének nyilvános monitorozása hozzájárulhat a közvélemény érzékenyítéséhez is.

Összességében elmondható, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi jog jelenlegi rendszere fontos alapokat fektetett le a roma kisebbség jogainak elismerése és védelme tekintetében, ugyanakkor hatékonysága csak akkor növelhető, ha a jogi mechanizmusokat komplex társadalmi és politikai reformfolyamatok is kiegészítik. A roma kisebbség helyzete e tekintetben próbaköve a nemzetközi közösség valódi elkötelezettségének az emberi jogok egyetemessége mellett – amennyiben ezen a területen sikerül áttörést elérni, úgy az a kisebbségi jogvédelem egészére is kiterjeszthető modellként szolgálhat.