

ROMÁNIA ÉS A RÓMAI EGYEZMÉNY

EGYÉNI JOGOK, DISZKRIMINÁCIÓ ÉS KÜLÖNLEGES INTÉZKEDÉSEK

Románia már 1990-ben teljes jogú tagságért folyamodott az Európa Tanácshoz, ám csupán 1993-ban csatlakozott ténylegesen. A korábbi külügyminiszter, Adrian Severin, aki a csatlakozási tárgyalások kapcsán különösen ismertté vált, a következőképpen összegezte a történeteket: „Az Európa Tanácsba vezető utunkon a bányászok 1990. június 13–15-i, bukaresti megjelenését követően hirtelen torlasz emelkedett.¹ [...] Világos volt, hogy nagyon nehéz lesz ismét normális ütemben haladni. Óriási erőfeszítéseket tettünk ennek érdekében. [...] Erőfeszítéseinket hamarabb koronázta siker, mintsem gondoltuk volna: 1991 januárjában Románia megkapta a különleges meghívotti státust.² [...] Úgy tűnik, az addigi erőfeszítések bizonyos mértékig ellensúlyozták a hírhedt 1990-es bukaresti bányászjárás okozta késedelmet. Ám nem sokkal később, 1991 szeptemberében a bányászok másodszer is Bukarestbe vonultak, ami gyakorlatilag oda vetett vissza minket, ahonnan indultunk. Noha különleges meghívotti státusunkat nem függesztették föl, a teljes jogú tagságra való áttérés folyamata sem gyorsult föl. [...] Elmondhatjuk, hogy a teljes jogú tagság elnyerése 1993-ban hamarabb következett be, mintsem gondoltuk volna. [...] Gyakorlatias megközelítésben ezt azzal a ténnyel magyarázhatjuk, hogy Románia mégiscsak fontos ország, amelyet nem lehetett kihagyni az európai struktúrákból, különösen akkor nem, amikor Oroszország keményen nyomott előre, hogy bejusson ebbe a szervezetbe.”³

Azért éltem e hosszú idézettel, mivel jól érzékeltem, hogy Románia némiképp kivételesnek számító körülmények között vétetett föl az Európa Tanácsba. Belépése nem annak következményeként valósulhatott meg, mintha Romániában az emberi jogi helyzet, illetve a jogállam kiépítése tipikusan az Európa Tanács normái szerint alakult volna, hanem inkább egy kemény politikai alkufolyamat eredményeképpen. Amint Adrian Severin rámutatott, a csatlakozás egész folyamata a bányászlázadások jegyében zajlott. Amit a volt külügyminiszter nem említ, az a nehézségek másik dimenziója; ezzel Romániának szintén szembe kellett néznie annak érdekében, hogy befogadják a strasbourgi szervezet által képviselt „demokráciák családjá”-ba: a kisebbségek ügye és a szélsőséges nacionalista politika kérdése.

A ROMÁN DEMOKRÁCIA TÁVLATAI ÉS AZ EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYŰLÉSÉNEK 176. SZÁMÚ VÉLEMÉNYE

E második dimenzió világosan feltárul a 176. számú véleményben, amelyben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése végül határozatot hozott arról, hogy teljesíti Romániának a teljes jogú tagság iránti kérését. A praecambulum udvariassági formuláin, valamint azon utaláson túl, mely szerint „Románia kifejezte kötelezettségvállalását arra, hogy rövidesen aláírja és ratifikálja az Emberi jogok európai egyezményét”, a vélemény a következő észrevételeket tartalmazza, amelyek fontosságuk miatt megérdemlik, hogy bővebben idézzük őket:

„5. Értékeli a román hatóságok írásos nyilatkozatát, amelyben azok elkötelezik magukat arra, hogy kisebbségvédelmi politikájukat az Emberi jogok európai egyezményének a nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozó kiegészítő jegyzőkönyvében, az 1201. (1993) ajánlásban lefektetett elvekre, valamint a Románia külügyminiszterének, Melescanu úrnak 1993. június 22-én kelt levelében foglaltakra alapozzák. Megkívánja ezen kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzését, a 488. (1993) számú határozat értelmében.

6. Összhangban a román parlament és a román hatóságok kötelezettség-vállalásaival csakúgy, mint a csatlakozási kérelem ügyében érintett bizottságok jelentéseiben foglalt megjegyzésekkel és indítványokkal, a Közgyűlés felhívja a román hatóságok figyelmét a hatalmi ágak intézményes szétválasztásának, a média tényleges függetlensége garantálásának és a helyi közigazgatási szervek szabad működése biztosításának szükségességére. A Közgyűlés javasolja Romániának, hogy a lehető legrövidebb időn belül írja alá a Helyi önkormányzatok európai kartáját.

7. Elvárja, hogy Románia mielőbb változtassa meg törvényhozását a következő értelemben:

I. hogy a bírói testület szervezetéről szóló törvény 19. cikke, valamint lehetőség szerint más rendelkezések tegyék lehetetlenné a jövőben azt, hogy egy miniszter az ítélkezésre vonatkozó irányelveket, utasításokat adhasson ki, egy bírónak;

II. hogy a büntető törvénykönyv 200. cikke ne tekintse többé bűncselekménynek a homoszexuális ak-

tust, ha az felnőtt személyek között, beleegyezésükkel, nem nyilvános helyen történik.

8. A Közgyűlés felszólítja a román kormányt, hogy szolgáltatassa vissza az egyházi tulajdonokat, továbbá engedélyezze egyházi iskolák alapítását és működését, különös tekintettel a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermekek anyanyelven történő oktatására.

9. Összhangban a román hatóságok által vállalt kötelezettségekkel, a Közgyűlés nyomatékosan sürgeti, hogy foganatosítsanak intézkedéseket a fogva tartás körülményeinek javítása érdekében. Felszólítja továbbá az illetékes román politikai vezetőket, hogy vizsgálják felül pozitív módon a politikai vagy etnikai alapon bebörtönzött személyek szabadon bocsátásának kérdését.

10. A Közgyűlés indítványozza, hogy a román hatóságok és a román parlament:

I. az általuk vállalt kötelezettségeknek és a Közgyűlés 1201. ajánlásának megfelelően hozzanak törvényt a nemzeti kisebbségekről és az oktatásról, s alkalmazzák azt;

II. minden módon küzdjenek a rasszizmus és az antiszemitizmus, valamint a nacionalista és vallási alapú megkülönböztetés és az erre való uszítás minden formája ellen.

11. A Közgyűlés javasolja Romániának, hogy a lehető legrövidebb időn belül írja alá A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartáját.”

MENNYIRE TARTOTTA TISZTELETBEN ROMÁNIA A 176. VÉLEMÉNYT A TELJES JOGÚ TAGSÁG ELNYERÉSE UTÁN

Tekintsük át, milyen mértékben teljesítette Románia az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 176. véleményében megfogalmazott kötelezettségeit. Amint már rámutattunk, ezek az intézkedések az igazságszolgáltatás függetlenségének, a sajtó szabadságának, a homoszexuálisokat sújtó diszkrimináció tilalmának biztosítását, valamint a nemzeti kisebbségek védelme megfelelő rendszerének működtetését célozták. Továbbá, nyilvánvalóan, az Emberi jogok európai egyezményének hatályba léptetését.

Az akkori román köztársasági elnök, Ion Iliescu jóváhagyta azoknak a bírácoknak a névsorát, akik ily módon – 1995 végétől szinte az ő mandátuma lejártáig, 1996 végéig – tisztességükkel elmozdíthatatlanná lettek. Ezáltal megszűnt a bírósági döntések befolyásolásának egyik fontos eszköze. A hatalmi ágak 176. véleményben említett szétválasztásának egyik feltétele teljesült. Ugyanakkor azonban a bírák elmozdíthatatlansága korántsem elegendő biztosíték a megfelelő igazságszolgáltatási rendszer működésére. Az anarchi-

kus törvényhozás, az anyagi források hiánya, a túlfeszített munka, a hozzá nem értés és a korrupció fogják hosszú távon jellemezni a román igazságügyet. Mégis, a törvényes intézmények függetlenségének biztosítására tett kicsinyke lépés – a bírák elmozdíthatatlansága – lényegi előrehaladás volt, amelyet a 176. vélemény megfogalmazása utáni három éven belül vittek végbe.

Az új büntető törvénykönyv 1996-ban történt elfogadása után módosították az azonos neműek közötti szexuális kapcsolatokról szóló, 200. cikket. Új változata *általában* nem rendeli szabadságvesztéssel büntetni az azonos nemű felnőttek közötti beleegyezésükkel történő nemi aktust. A 200. cikk (1) bekezdésébe kikötést foglaltak: az azonos neműek közötti nemi kapcsolatnak nem szabad közbotrányt okoznia. Olyan megszorítás ez, amellyel könnyű visszaélni. Ráadásul a beleegyezéshez más korhatárt állapítanak meg a heteroszexuális, illetve a homoszexuális kapcsolatok esetében. S ami még fontosabb: homoszexuálisok számára tilos az olyan típusú szerveződések létrehozása, amelyek célja identitásuk kifejezése. Következésképp a homoszexuálisokat továbbra is hátrányos megkülönböztetés éri. 2000-ben az alsóház elfogadott egy törvénytervezetet, amely a 200. cikk hatályon kívül helyezését indítványozta. Különböző csoportok – köztük a román ortodox egyház – nyomást gyakoroltak a szenátusra, amely még nem szavazott e törvénytervezetről. Azon csoportok nyomásgyakorlása, amelyek a 2000. esztendő végén oly hangosan érvelnek a homoszexualitás ellen, még súlyosabb kárt is okozhat: arra a döntésre készítheti a szenátust, hogy a homoszexuálisokat továbbra is egyfajta veszélyeztetettség állapotában tartsa.⁴

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által megfogalmazott, a valódi médiaszabadság garantálásával kapcsolatos aggodalom a büntető törvénykönyv több olyan cikkét (205., 206., 239. cikkek) érinti, amelyek a sajtó útján elkövetett vétségeket – rágalmazás, becsületsértés, a haza gyalázása – börtönbüntetéssel rendelik sújtani. Esztendőkkal az után, hogy Románia teljes jogú tagja lett az Európa Tanácsnak, mindez Damoklész kardjaként függ az újságírók feje fölött. Az 1996 végén elfogadott új büntető törvénykönyv továbbra is fenntartja ezeket az esetekre a börtönbüntetést. 1999-ben olyan új törvényjavaslatot terjesztettek elő, amely a sajtóvétségek esetében pénzbírságot indítványoz; ám e törvényjavaslatot a román parlament a mai napig nem fogadta el. Így történt, hogy az Európa Tanács e kényes kérdést érintő, 1993-ban rögzített követelményének 2000-re sem sikerült eleget tenni. Ezen idő alatt több újságíró be-
börtönöztek; egyiküknek Emil Constantinescu elnök kegyelmet adott. 1999. szeptember 28-án a strasbourg-

gi Emberi Jogok Európai Bírósága a román államot elmarasztaló ítéletet hozott egy másik lapíró, Ioan Dalban ügyében,⁵ akit rágalmozásért börtönbüntetésre ítélték. Ebben az esetben a Bíróság kimondta: „az egyezmény 10. cikkének megsértése valósult meg”.

A legátfogóbb kísérlet a 176. véleményben felsorolt követelmények teljesítésére talán a Büntetés-végrehajtási Hivatal tevékenységi területén valósult meg, ahol folyamatosan törekedtek arra, hogy az adott kereteken belül javítsák a fogva tartás körülményeit. A fejlődés jó néhány esztendő telt igénybe, s az 1996-os választások után kinevezett új vezetés hivatali idejében felgyorsult. A Hivatal által kezdeményezett kutatási és információs program segítségével, a szabályozás megváltoztatása, valamint független szervezetek tényfeltáró missziójának engedélyezése révén lényegi változtatásokat hajtottak végre a fogva tartás rendszerében. A 2000. év végén a fogva tartás feltételei – a börtönviszonyokat elsősorban a túlszűfolttság jellemzi – még távolról sem kielégítőek. Ez a helyzet azonban jobbra az égető forráshiány következménye, s nem a román büntetés-végrehajtási rendszer reformjának hibás megközelítéséből fakad.

Románia 1994. október 4-én aláírta a Helyi önkormányzatok európai kartáját, „a helyi hatalom autonóm gyakorlásá”-ról. A román központi hatóságok ugyanakkor folyamatosan akadályozzák a helyi hatóságok bizonyos tevékenységeit: különösképpen gátolják azok nemzetközi jellegű tevékenységeit,⁶ illetve a nemzeti kisebbségek helyzetével összefüggő hatásköreik gyakorlását. 1997 májusában a román kormány sürgősségi rendeletet fogadott el, amely – a helyi közigazgatás működése garanciáinak megerősítésével – lényegesen módosította a helyi közigazgatásról szóló korábbi, 69/1991 számú törvényt. Az új törvényt azonban hónapokon keresztül szabotálták még a központi hatalom miniszterei is; mígnem 1997 végén az Alkotmánybíróság döntése, tagadva a rendelet sürgősségi voltát, semmisnek mondta ki.⁷ A helyi közigazgatásról szóló újabb törvénytervezet még mindig a parlament előtt van, s nincs esély arra, hogy a 2000 végén tartandó választások előtt elfogadják.

Az egyházi javak visszaadása csak részben történt meg. Kormányrendeletekkel visszaadták a magyar egyházak és a mozlím vallás számos régi épületét. Bírósági döntések nyomán a görög katolikus egyház is visszakapta néhány korábbi istentiszteleti helyét. Ám az egyházi tulajdonnal kapcsolatos, rendkívül fontos probléma átfogó, a jogelveknek megfelelő megoldása még várat magára. Jelenleg a tulajdon kérdésének kezelése a legkevesbé sem az Európa Tanács normáinak megfelelően történik. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elsőként a Vasilescu-ügyben,⁸ majd pedig a Brumărescu-ügyben⁹ Románia ellen hozott ítéletet.

A kisebbségvédelem területén figyelhető meg a leglátványosabb ellentét a valóságos helyzet és Romániának az Európa Tanácsba történt felvételekor vállalt kötelezettségei között. A kisebbségek helyzete 1994-1996 között megromlott.¹⁰ Az elsősorban magyarok és romák ellen irányuló, nacionalista színezetű, az állami hatóságok szintjén is bátorított kampányokon kívül számos olyan hivatalos állásfoglalást sorolhatunk föl, amely vitatta a Románia által 1993-ban vállalt kötelezettségek jogosságát.¹¹ Csupán egyetlen példát említenék: a román parlamentnek az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésébe delegált állandó küldöttsége kétségbe vonta, hogy Romániának kötelessége volna megtartania az 1201. ajánlást, úgy, amint ez benne foglaltatik a 176. véleményben. Megjegyzendő, hogy a Parlamenti Közgyűlés fenntartja az 1201. (1993) ajánlást az Európa Tanács tagállamai állam- és kormányfőinek 1993. október 9-i bécsi csúcstalálkozóján hozott azon határozat után is, amely keretegyezmény¹¹ kidolgozását írta elő a Miniszteri Bizottság számára. Ugyanezt a szemléletet tükrözik a Közgyűlés egyéb döntései is: az 1255. ajánlás, a 484. (1993) határozat és az 508. (1995) határozat.¹³ 1995. évi ülészaka végén a román parlament meghozta történetének egyik legszerencsétlenebb döntését annak az új oktatási törvénynek az elfogadásával, amely megnyirbálja a nemzeti kisebbségeknek az oktatás terén élvezett korábbi jogait. Ez az eljárás, amely szembehelyezkedett a szerzett jogok általános elvével, egyszersmind az 1201. (1993) ajánlásban foglaltakkal is, súlyos feszültségekhez vezetett a román-magyar kapcsolatokban. Csupán ezen új jogszabály végrehajtásának elhalasztása mentette meg Romániát a nagyobb hazai és nemzetközi válságtól.

1996 végén ez a tendencia megváltozott. Még a választások előtt aláírták és ratifikálták a román-magyar alapszerződést, amely az 1201. (1993) ajánlást kötelező érvényű jogi eszközzé tette.¹⁴ Az 1996 végén bekövetkezett politikai változások a nemzeti kisebbségek helyzetének teljes újrafogalmazásához vezettek. A romániai magyarok képviselőinek, az RMDSZ-nek a kormányzati szerepvállalása jelezte: fontos javulás következett be a kisebbségeknek a nyilvános döntéshozatali folyamatban való részvétele terén. A kisebbségi jogoknak az oktatásban való érvényesülése szempontjából haladást jelentett a 36./1997 számú sürgősségi kormányrendelet, amelynek főbb rendelkezéseit 1999 végén törvényben is elfogadták. Így tehát a különleges intézkedések romániai rendszere előrelépés a kívánt szint elérése felé. Noha Romániában az etnikumközi párbeszéd bonyolultabban fejlődik, ez az a terület, ahol a legnyilvánvalóbb haladás történt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 176. (1993) véleményében megfogal-

mazott s a román állam által vállalt kötelezettségek teljesítése terén. Ezt a fejlődést legjobban talán a „román–magyar megbékélési modell” kidolgozásának eszméje példázza.¹⁵

A JOGOK ÉRTÉKRENDJE ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE

A 176. vélemény lényeges eleme, hogy számos olyan alapelvre utal, amely nem képezi az Emberi jogok európai egyezményének tárgyát, ám amelynek – törvényhozás, illetve gyakorlati intézkedések általi – alkalmazását elvárják a román hatóságoktól. Az említett alapelvek nagy része a kisebbségi jogok kérdésére vonatkozik, amelyeket az Emberi jogok európai egyezménye nem érint. A 176. vélemény utal a 1201. (1993) ajánlásra, amely kodifikálja a nemzeti kisebbségek jogait; a bennük megtestesülő identitással összefüggésben utal az egyházak tulajdonának kérdésére; valamint a Regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájára. Felvethető a kérdés: vajon nem támasztott-e abszurd feltételt a Parlamenti Közgyűlés Románia Európa tanácsi csatlakozásához, amikor olyan normákra hivatkozott, amelyek saját alkotmányában, az Emberi jogok európai egyezményében sincsenek benne. Ebben az összefüggésben idekívánkozik néhány megjegyzés.

Mindenekelőtt: tény, hogy noha e dokumentum sajátosan az egyéni jogok és szabadságok védelmének eszköze, bizonyos cikkei közvetlenül az etnokulturális csoportok és nemzeti kisebbségek státusára vonatkoznak. Ez a helyzet a *Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságról* szóló 9. cikk, a *Véleménynyilvánítás szabadságáról* szóló 10. cikk, a *Gyülekezés és egyesülés szabadságáról* szóló 11. cikk, a *Megkülönböztetés tilalmáról* szóló 14. cikk és a *Jogkorlátozás alkalmazásának megszorításáról* szóló 18. cikk esetében.¹⁶

Másodsorban: az Emberi jogok európai egyezménye alkalmazásának és tiszteletben tartásának nélkülözhetetlen előfeltétele a jogállam tiszteletben tartása. Nem létezhet olyan állam, amelyben az egyéni szabadságjogokat tiszteletben tartják, ám megsértik a jogállam rendjét. Ez fogalmi ellentmondás lenne. Az egyezmény hatályba léptetése és a jogállam bevezetése között legalábbis a következő cikkekben nyilvánvaló a megfelelés: 1. cikk: *Kötelezettség az emberi jogok tiszteletben tartására*, 6. cikk: a *Tiszteséges tárgyaláshoz való jogról*, 7. cikk: a *Törvényi rendelkezés nélküli büntetés kiszabásának tilalmáról*, 13. cikk: a *Hatékony jogorvoslat-hoz való jogról*, 14. cikk: a *Megkülönböztetés tilalmáról*, valamint a 17. cikk: a *Joggal való visszaélés tilalmáról*.

A jogállamra gyakorolt nyomás olyan társadalmi-politikai, intézményi légkört teremt, amely össze-

egyeztethetetlen az emberi jogok védelmének gyakorlati és szimbolikus felvállalása megkövetelte, szükséges biztonságérzettel. Ha vitatják a normák alkalmazásának jogosságát azokban az esetekben, amikor azok kollektív jogokat érintenek, ez előbb-utóbb, közvetve vagy közvetlenül károsan hat vissza az egyéni jogok helyzetére. Íme, ezért jelent veszélyt a nacionalista politika az egyének helyzetére, egyszersmind a kisebbségi csoportok számára is. A Romániának az Európa Tanácsba történt felvételét megelőző időszakban szembeötlő volt a kapcsolat a kisebbségi jogok, illetve az egyéni jogok megkérdőjelezése között: ez magyarázza a 176. vélemény tartalmi sajátosságait. Ez a helyzet 1994–1996 között továbbra is fennállt, ekkor ugyanis erősen nacionalista színezetű kormánykoalíció volt hatalmon. Sőt, nemzetiségellenes előítéletből az államhatalom legmagasabb szintjein 1996 után is gyakran megsértették a törvényi normákat. Jó példa erre a helyi közigazgatásról szóló törvényt módosító és kiegészítő sürgősségi kormányrendelet végrehajtásának akadályozása. E kirívó esetet érdemes tüzetesebben szemügyre vennünk.

Az 1996. novemberi választások után az RMDSZ kormányzati részvétele egyik feltételül szabta az anyanyelvnek a közigazgatásban és az oktatásban való használatát érintő új szabályozás elfogadását. A következő év május 26-án a kormány teljesítette ígérete első felét. A rendelet elfogadása után a marosvásárhelyi polgármester több kétnyelvű táblát helyezett el a város határában. Éjszaka a magyar feliratokat festékkel mázolták be. Új feliratokat tettek ki, s mindenütt ugyanaz történt ismét. A városháza kérelmei ellenére a marosvásárhelyi rendőrség megtagadta a feliratok őrzését. Sőt, a Maros megyei rendőrkapitányság vezetője kijelentette: „Amióta bebizonyosodott, hogy a kétnyelvű feliratok elhelyezése illegális volt, nem intézkedtünk azon személyekkel szemben, akik lefestették a feliratokat.” Pedig a román rendőrség szervezetéről és működéséről szóló, 26/1994 számú törvény világosan kötelességévé teszi ezen intézménynek az esetleges konfliktusok megelőzését. A marosvásárhelyi esetben a közvagyon rongálása történt. Következésképp, amikor a rendőrség megtagadta, hogy föllépjen a közbiztonság megóvása érdekében, törvényt sértett. Július 17-én a Helyi Közigazgatási Hivatal államtitkára levelet intézett a Maros megyei prefektus hivatalához, amelyben megmagyarázta, miképpen kell értelmezni a helyi közigazgatásról szóló törvényt. Leszögezte: a kormány által elfogadott sürgősségi rendelet végrehajtása feltételezi a helyi tanács informálását, mint amely „nevek kijelölésében és megváltoztatásában, a helyi költségvetés takarékos kezelésével [...] illetékes”. Az államtitkár azt is kérte, hogy a kétnyelvű feliratokat csak a helységnevek, közintézmény-

mények és a helyi közigazgatási hatóságok által létrehozott köztisztviselők esetében alkalmazzák (tehát utcanévtáblákon ne). Ily módon szembeszegült azzal az érvényes kormánydöntéssel, amelyet támogatni lett volna hivatott.

Ezért a jogállam hitelességének kérdése nem csupán akkor vetődhet föl különösen élesen, amikor az egyén státusa mint olyan megkérdőjeleződik, hanem akkor is, amikor egy nemzeti kisebbség kerül veszélyeztetett helyzetbe. Az *egyéni és a kollektív jogok me-rev szétválasztása illúzió*. Egy soknemzetiségű társadalomban a különböző típusú jogok kiegyensúlyozott viszonya a demokratikus rendszer működésének feltétele. Ezért meghatározó jelentőségű az, hogy átfogó képünk legyen a jogok rendszeréről még akkor is, ha csupán egy sajátos területre összpontosítunk, mint például jelen esetben az Emberi jogok európai egyezményében megfogalmazott jogokra.

Ahhoz pedig, hogy a jogok rendszeréről átfogó képünk legyen, annak funkcióira kell figyelniünk, hiszen mintegy bennük foglaltatik az egész rendszer. Pontosan ilyen funkció a csoportok, különösen a nemzeti kisebbségek védelme. Valójában nem képzelhető el olyan működőképes közösségvédelmi rendszer, amely mellől hiányzik az egyéni jogok elismerése és tiszteletben tartása. (A politika nyelvén ez úgy fogalmazódik meg, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének alapja a demokrácia.) Ezekhez a megkülönböztetés tilalmát előíró záradéknak kell kapcsolódnia. Végül pedig következik a különleges intézkedések rendszere. Általános felfogás szerint a megkülönböztetés tilalma, különleges intézkedésekkel társulva, összekapcsolódik az esélyegyenlőség biztosításával. Egyes szerzők úgy vélik, a diszkrimináció tilalma azonos az esélyegyenlőséggel. Ugyanakkor kívánatos különbséget tenni azon aktusok között, melyek bizonyos állampolgárokat akadályoznak olyan egyéni jogaik gyakorlásában, amelyekkel mások rendelkeznek, és a különleges intézkedések bevezetése között. Míg az előbbiek egyfajta elemi civil attitűdöt tükröznek, és kizárólag a politikai akarat függvényei, a különleges intézkedések elméleti szintű problémákat vetnek föl, s legalábbis költségesek.

A jogok hierarchiájával van tehát dolgunk, amely az egyes demokráciákban erősen eltérő lehet. (Például a francia állam nagyobb jelentőséget tulajdonít az egyéni jogoknak, a csoportokat érintő intézkedéseket mellékeseknek tekinti.) Csaknem általános szabályként elmondható: az európai demokráciákban az egyéni jogokat értékeli a legtöbbre, azután jön a megkülönböztetés ügye, majd, egyfajta ráadásként, a csoportok védelmét szolgáló különleges intézkedések zárják a sort.

ROMÁN PARADOXON: A KÜLÖNLEGES INTÉZKEDÉSEK MEGELŐZIK AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS INTÉZKEDÉSEKET

Az európai jogi keretekre tekintettel paradoxonnak kell tartanunk azt, hogy Romániában a különleges intézkedések rangban megelőzik a megkülönböztetést tiltó intézkedéseket. A megkülönböztetés tilalmának elve benne foglaltatik a román alkotmányban, valamint az e területre vonatkozó nemzetközi dokumentumokban, amelyek részét képezik a honi törvényalkotásnak. A törvényhozás egyetlen dokumentuma sem ítéli el azonban a megkülönböztetést mint olyat, és a büntető törvénykönyv diszkriminációról szóló 317., valamint 247. cikkeinek alkalmazása nehézkes, vitatható és elégtelen. Oka lehet ennek az, hogy az említett törvénycikkek csak a nagyon súlyos jelenségekkel foglalkoznak. A másik, legnyilvánvalóbb ok a politikai támogatás hiánya. 1997 óta a Kisebbségvédelmi Hivatal több tucatszor kérte az államügyészt, hogy indítson vizsgálatot olyan esetekben, amelyek kimerítették a 246., illetve a 247. cikkben meghatározott feltételeket. Ám csupán egyetlen, antiszemita cselekmény esetében született elmarasztaló ítélet, 1999-ben, amikor is két év felfüggesztett szabadságvesztést szabtak ki.

A diszkrimináció leggyakoribb céltáblái a romák. A magyarokat is éri hátrányos megkülönböztetés, különösen a hadseregben, a rendőrségnél és a titkosszolgálatoknál elérhető magas rendfokozatok betöltésére való esélyük tekintetében. A romákkal szembeni megkülönböztetés tetten érhető a gazdaságban, foglalkoztatásuk, illetve a szakmai munka feltételei terén, a közigazgatáshoz és a jogszolgáltatáshoz, az egészségügyi és egyéb szolgáltatásokhoz, javakhoz és előnyökhöz való hozzáférés, továbbá a nyilvános helyek használata tekintetében. A sajtóban és a köztereken gyakoriak az olyan kitételek, mint: „munkaerőt felveszünk.../cigányokat nem alkalmazunk”; „cigányokat nem szolgálunk ki a vendéglőben”; „lakás eladó/cigánymentes ház”. Ez idáig egyetlen vállalatot vagy sajtóorgániumot sem ítélték még el, amely ilyen szöveget helyezett el vagy közölt, sem olyanokat, amelyek hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak a foglalkoztatás, illetve javak vagy szolgáltatások stb. eladása során.¹⁷

Ha valaki megvizsgálja a különleges intézkedések romániai rendszerét, megállapíthatja, hogy a nemzeti normák színvonala magas, a szabályozás kétségkívül fejlettebb a nemzetközi standardként jelenleg elfogadottnál.¹⁸

Az alkotmányos alapvetés is nagylelkűen fogalmaz. A 6. (1) cikk szerint: „Az állam elismeri és garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőr-

zésére, fejlesztésére és kifejezésére.” Az egyik legfontosabb rendelkezés a parlamenti képviselőre vonatkozik. Az 59. (2) cikkben ez áll: „Azon nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei, amelyek nem érik el a parlamentbe jutáshoz szükséges szavazatszámot, a választójogi törvény értelmében egy-egy képviselői helyre jogosultak.” Az anyanyelvű oktatás minden fokon és szinten biztosítva van. Nyilvánvalóan lényeges az 1998-ban módosított oktatási törvény 124. cikke: „Az oktatási rendszer minden fokán és szintjén a felvételi és a minősítő vizsgákat a törvény szerint azon a nyelven lehet letenni, amelyen az adott tárgy tanítása folyt.” A felsőfokú oktatást a 123. cikk (1) és (2) bekezdése szabályozza: „Az állami felsőoktatásban a törvény szerint kérésre szervezhető anyanyelvű tankörök, tanszékek, főiskolák, karok és tanintézmények. Ez esetben a szaknyelvet románul kell tanulni”; illetve: „A multikulturális felépítésű és multikulturális tevékenységet folytató felsőoktatási intézményeket ösztönözni kell arra, hogy segítsék elő az interetnikus kapcsolatok megfelelő alakulását, valamint az integrálódást nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.”

E helyütt nincs mód arra, hogy a felsorolt jogokat európai összehasonlításban vizsgáljuk, sem pedig arra, hogy állapotukat azon jogok szintjével összevegyjük, amelyeket – a román társadalom etnikai sokszínűségének tükrében – kielégítőnek ítélnénk. Vitán felül áll – amint a felsorolt példák is igazolják –, hogy Romániában a különleges intézkedések rendszere fejlett. A különleges intézkedések elfogadására való nyitottság jellemző nemcsak a törvényhozás, hanem a politika szintjén is. Gyakorlatilag ma minden jelentős egyetemen kvótarendszer működik a roma hallgatók mint súlyosan megkülönböztetett közösség tagjai érdekében. Ez a helyzet mindennél világosabban jelzi azt a paradoxont, amelyről korábban szoltunk: a különleges intézkedések rendszerének elsőségét az antidiszkriminációs intézkedések rendszerével szemben.

AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS TÖRVÉNY SORSÁNAK ÚJABB ÁLLOMÁSAI

Intézményi szinten a diszkriminatív cselekmények felszámolásának igénye csupán az elmúlt években jelentkezett. E törekvés természetesen összefügg a nemzetközi fejlődéssel. Az államok és a mérvadó nemzetközi szervezetek, amelyek figyelemmel kísérik az emberi jogok és a demokrácia helyzetét a világban, 2000-ben kampányt indítottak a megkülönböztetés eltörléséért. Ebben az esztendőben számos esemény készítette elő az Egyesült Nemzetek Szervezete 2001-ben tartandó ülését, amelyet a megkülönböztetés elleni küzdelem-

nek fognak szentelni. A legjelentősebb fejlődés e téren azonban mégiscsak az európai kontinensen ment végbe. Mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió eldöntötte, hogy a megkülönböztetés problémáját kényszerítő erejű eszközökkel oldja meg.

Az Európa Tanács tagállamai – köztük Románia – 2000. november 4-én aláírták az Emberi jogok európai egyezményének 12. kiegészítő jegyzőkönyvét, amely jogilag kötelező érvényű eszköz a rasszizmus és intolerancia elleni harcban. A jegyzőkönyv elfogadása után a megkülönböztetés több területe tartozik az egyezmény illetékességébe, a diszkriminációs eseteket pedig könnyebben lehet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága elé idézni, s ott elítélni.

2000. június 6-án az Európai Unió elfogadta a Tanács irányelvét a személyek egyenlő bánásmódban részesítése elvének gyakorlatba ültetéséről, tekintet nélkül faji vagy etnikai hovatartozásukra. Figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság indokolásában a következőképpen érvel: „Végül az irányelv szilárd alapot teremt az Európai Unió kibővítéséhez, amelynek az emberi jogok teljes és hatékony tiszteletben tartásán kell alapulnia. A bővítési folyamat révén új és különböző kultúrák, valamint etnikai kisebbségek kerülnek be az Európai Unióba. Mind a jelenlegi, mind a leendő tagállamokban, a társadalom túlterhelésének megakadályozása érdekében, egy átfogó, a faji és etnikai sokféleséget tisztelő és iránta türelmes Közösség megteremtése érdekében ki kell alakítani a rasszizmus elleni küzdelem közös európai kereteit.”¹⁹

Mindez mutatja, hogy ezen irányelv a személyek egyenlő bánásmódban részesítése elvének gyakorlatba ültetéséről, tekintet nélkül faji vagy etnikai hovatartozásukra, az *acquis communautaire* részét képezi. Az *irányelv rendelkezéseinek tiszteletben tartása az Európai Unióba történő integrálódás előfeltételévé lesz.* Következésképp Románia számára ma sokkal sürgetőbb szükség van a megkülönböztetés különböző megjelenési formái elleni intézkedések bevezetésére, mint a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt. 2000 tavaszán a Kisebbségvédelmi Hivatal törvénytervezetet bocsátott ki a megkülönböztetés valamennyi formájának eltörlésére; ezt a parlamenti szünet idején egyszerű kormányrendeletként elfogadták.²⁰ 2000 novemberében lép hatályba, amikor a kormány várhatóan kiadja a törvény végrehajtási utasítását. Melyek ezen normatív dokumentum legfőbb rendelkezései?

A megkülönböztetés összes formájának megelőzéséről és büntetéséről szóló rendelet értelmében a ‘megkülönböztetés’ kifejezés magában foglalja „faji, nemzeti, etnikai hovatartozáson, nyelvi, vallási, társadalmi állapoton, hitbéli vagy nemi különbözőségeken, szexuális orientáción, hátrányos réteghez tartozáson vagy bármely más kritériumon alapuló minden kü-

lönbségtételt, kirekesztést, korlátozást avagy kedvezményezést, amelynek célja avagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságok egyenlő elismerésének, alkalmazásának vagy gyakorlásának korlátozása vagy megakadályozása, politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális téren, illetve a közélet bármely más területén”. Az antidiszkriminációs politika megvalósulhat a következőképpen: a) ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és csoportok, nemzeti kisebbségi közösségek esélyegyenlősége nem érvényesül, az érdekében alkalmazott kvótarendszer segítségével; b) a diszkriminatív magatartás szankcionálása révén.

A rendelet előírásait minden hivatalos vagy magán, természetes vagy jogi személy, továbbá minden olyan közintézmény esetében alkalmazni kell, amelyek a következő területeken illetékesek: a) alkalmazási feltételek, munkaerő-toborzási és kiválasztási feltételek és kritériumok, előléptetési kritériumok, a hivatásválasztás minden formájához és szintjéhez való hozzáférés, szakképzés és továbbképző tanfolyamok; b) szociális védelem és szociális biztonság; c) közszolgáltatások és egyéb szolgáltatások; javakhoz és lehetőségekhez való hozzáférés; d) oktatási rendszer; e) a béke és közbiztonság megszilárdítása.

A gazdasági tevékenység terén az esélyegyenlőségre vonatkozóan a foglalkoztatás és szakma tekintetében a következők minősülnek vétségnek: megkülönböztetés faj, nemzetiség, etnikai csoport, szociális helyzet, hátrányos helyzetű csoporthoz tartozás szerint, illetve valakinek a hite, neme vagy szexuális orientációja alapján munkaviszonyban vagy a szociális védelmi rendszerben.

Egy hite, neme vagy szexuális orientációja miatt hátrányos helyzetű réteg jogi, közigazgatási és egészségügyi közszolgáltatásokhoz, egyéb szolgáltatásokhoz, javakhoz és előnyökhöz való hozzáféréseinek megakadályozása, ha a cselekmény nem esik a büntetőjogi törvény hatálya alá, vétségnek számít.

Vétségek továbbá: egyéneknek vagy egyének csoportjának megakadályozása az állami, illetve a magán oktatási rendszer bármely fajtájában, azok bármely fokára vagy szintjére való eljutásban; mindennemű fenyegetés, kényszerítés, erő alkalmazása, valamint a beolvasztás, gyarmatosítás vagy személyek kényszerköltöztetésének minden módja, amelynek célja egy régió vagy település etnikai, faji vagy társadalmi összetételének megváltoztatása; bármely sértő nyilvános viselkedés, bármely nacionalista-soviniszta jellegű nyilvános viselkedés, minden faji vagy nemzeti gyűlölködésre való felbujtás, továbbá minden olyan magatartás, amelynek célja egy másik személy méltóságának megsértése, illetve ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy sértő légkör kialakítása egy személy, személyek csoportja vagy egy közösség ellen,

faji, nemzeti, etnikai csoporthoz tartozásuk miatt. A rendeletben tilalmazott vétségeket pénzbüntetéssel kell sújtani, amennyiben a cselekmény nem esik a büntetőjogi törvény hatálya alá, s így a törvény szerint e vétségek nem büntethetők. Döntés született a Nemzeti Tanács a Diszkrimináció Leküzdésére létrehozásáról. A jelenlegi – kormányhatározattal elfogadandó – javaslat szerint a szakértőkből álló tanács ténymegállapító szervként működik azon törvénysértések felderítésére, amelyek az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának elvét sértik.

KÖVETKEZTETÉSEK

Románia csatlakozása az Európa Tanácshoz vitathatatlanul erősen hatott az ország intézményrendszerére. Mégis, ha közelebbről megvizsgáljuk a Románia által 1993-ban vállalt kötelezettségeket, megállapíthatjuk, hogy közülük sok hét évvel a bejelentés után is teljesítetlen még. (A fontosabbak: a homoszexuálisok diszkriminációjának megszüntetése, a tulajdonhoz való jog, illetve a sajtóvétség kérdésének rendezése, a valódi jogállam megszilárdítása.) Ilyen körülmények között joggal vetődik föl a kérdés: vajon amikor 1997-ben az Európa Tanács lemondott Románia monitorozásáról, sőt egyáltalán: Románia teljes jogú tagként való elismerése e tiszteletre méltó szervezetben mennyire voltak valóban jótékony hatású döntések.

Válaszom igenlő; megfigyelhető ugyanis, hogy Románia integrálódása az Európa Tanácsba ténylegesen hozzájárult a civil szféra és a politika azon szereplőinek legitimálásához, akik az Európa Tanács demokratikus normáinak meghonosításáért küzdöttek. Az eredmény a demokratikus rendszer megszilárdítása lett, amely radikális módon fejeződött ki az elmúlt hatvanhét év történetének első szabad választását követő 1996-os hatalomváltásban. Egyáltalán nem meglepő, hogy e stabilizálódás nyomán az emberi jogok védelmének eszközei kiteljesedtek, ám ez, furcsa módon, felülről lefelé valósult meg, vagyis az etnikumok közötti béke biztosítását szolgáló különleges intézkedések rendszerének kiterjesztéséből kiindulva. A 2000. év meghatározó fordulatot jelenthet az antidiszkriminációs eszközök elfogadása és alkalmazása terén. Ekkor, természetes jogállami keretek között, meglepő módon éppen az emberi jogok és alapvető szabadságok garantálása válhat egyfajta Hamupipőkévé. Most, amikor az Emberi jogok európai egyezménye elfogadásának ötvenedik évfordulóját ünnepeljük, Romániának választ kell adnia a következő kérdésre: mikor lesz elég szilárd és hatékony a román igazságszolgáltatási rendszer ahhoz, hogy biztosítsa az európai földrész emberi jogi alkotmányának alkalmazását.

JEGYZETEK

1. Az intézményes hatalom időről időre bányászcsapatokat szólított Bukarestbe, erőszakos fellépésre sarkallva őket azon csoportok ellen, amelyek kétségbe vonták az akkori köztársasági elnök, Ion Iliescu által képviselt rendszer legitimitását.
2. Petre Roman akkori miniszterelnök Strasbourgba utazott, hogy szót emeljen Románia ügyében. Smaranda Enachéval és Ion Ratiuval együtt módomból volt nekem is [G. A.] küldöttként részt vennem az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének meghallgatásán, ahol a téma ugyanez volt: Románia felvétele az Európa Tanácsba. Smaranda Enachéval közös álláspontunk akkor is az volt, hogy Románia nem felel meg az emberi jogok tiszteletével kapcsolatos követelményeknek. Petre Roman kiválóan teljesített, amikor Románia kérelmét támogatta, ha ugyan valóban „kiváló”-nak minősíthetünk egy hatóság beszédet, amely egyebek közt kereken tagadta a bányászjárásakor történeteket.
3. Gabriel Andreescu: *Locurile unde se construiește Europa. Adrian Severin în dialog cu Gabriel Andreescu* [Helyek, ahol Európa épül. Adrian Severinnel beszélget Gabriel Andreescu], Polirom, Bucuresti, 2000.
4. A tanulmány 2000. október végén íródott, a választási kampány idején, amikor a populista erők magatartása erősen befolyásolta a parlamenti politika szereplőit.
5. Lásd Bán Tamás esetismertetését: *Fundamentum* 2000/1., 149–151. o. Esetszám: 28114/95. [a szerk.]
6. Liviu-Corneliu Popescu: *Legislation and Legal Practice to the International Relations of Local Communities* [A helyi közösségek nemzetközi kapcsolatait érintő törvényhozás és joggyakorlat]. In *International Studies* no. 2, Bucharest, 1996, 43–54. o.
7. A kormány által elfogadott sürgősségi rendeletet a parlamentnek meg kellett vitatnia, majd nyilatkoznia érvényességéről, illetve módosítása szükségességéről. A parlamenti vita késett. Időközben az akkor Gheorghe Funar vezette Román Nemzeti Egységpárt megtámadta a helyi közigazgatási törvényt módosító sürgősségi rendeletet, amelyet alkotmányellenesnek tartott. (Nyilvánvaló, hogy a rendelet egyetlen előírása sem sértette az 1991-ben elfogadott alkotmánynak nem a betűjét, sem a szellemét.) Az alkotmánybírósági ítélet ezen jogszabály esetében a sürgősség hiányát hozta fel a megsemmisítés ürügyeként.
8. Aurel Ciobanu-Dordea: *Consideratii pe marginea hotărârii Curtii Europene a Drepturilor Omului în Cauza Vasilescu v. România* [Észrevételek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Vasilescu kontra Románia ügyben hozott ítélete margójára]. In *Romanian Human Rights Quarterly* no. 17, 1999, 19–27. o. Esetszám: 27053/95.
9. A bíróság 1999-ben egyhangúlag megállapította, hogy az Emberi jogok európai egyezménye 6. cikkének megsértése történt egy román állampolgár ügyében, akinek 1950-ben kárpótlás nélkül államosították az ingatlanát. (Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1999. október 28-án, a Brumărescu kontra Románia ügyben hozott ítélete. In *Romanian Human Rights Quarterly* no. 18, 1999, 76–79. o. Esetszám: 28342/95.)
10. Lásd *APADOR-CH* [Asotiatia pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki] Reports 1994, 1995, 1996, Bucharest.
11. Gabriel Andreescu: *Political Manipulation and Its Best* [A politikai manipuláció és annak legjava]. In *Transition*, vol. I, no. 22, December 1995, 46–50.
12. Heinrich Klebes: *The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities* [Az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről]. In *Human Rights Journal*, vol. 16, no. 1–3, 1995, 92–98. o.
13. Gabriel Andreescu: *Recommendation 1201 and a Security (Stability) Network in Central and Eastern Europe* [Az 1201. ajánlás és egy közép- és kelet-európai biztonsági (stabilitási) együttműködés]. In *International Studies* no. 3, Bucharest, 1997, 49–63. o.
14. Az 1201. ajánlást azután a román–ukrán alapszerződésbe is belefoglalták. Lásd Corneliu-Liviu Popescu: *National Minorities Protection under Romania's Basic Treaties with its Neighbours* [A nemzeti kisebbségek védelme Románia alapszerződéseiben]. In *International Studies* no. 4, Bucharest, 1998, 47–56. o.
15. Gabriel Andreescu: *The Transylvanian Issue and the Issue of Europe* [Az erdélyi kérdés és Európa kérdése]. In *Hungarian Quarterly*, vol. 39, Winter 1998, 56–64. o.
16. A 11. jegyzőkönyv rendelkezéseire fűzött kiegészítések (ETS. No. 155).
17. 1998-ban a Kisebbségvédelmi Hivatal sürgette, hogy a Főügyészség indítson eljárást azok ellen a vállalatok ellen, amelyek olyan szövegeket helyeztek el, mint például: „S. C. Grizzly Guard felvesz... testőröket. Romákat nem alkalmazunk” vagy: „Felvételre keresünk [S. C. MGD Style SRL] 500 biztonsági őrt Bukarest 2., 3. és 4. kerületből. Korhatár: 21–45 év. Romák kizárva”. A Főügyészség elutasította az eljárás megindítására szóló megkeresést. Lásd Gabriel Andreescu: *Shadow Report on the Enforcement of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, Ombudspersons for National Minorities, Bucharest, June 2000.
18. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyszersmind teljesen elegendő is.
19. Az irányelv hivatalos fordítását lásd *Fundamentum* 2000/4., *Dokumentum és kommentár* rovat [a szerk.].
20. A parlament által a nyári szünet előtt megszavazott törvény alapján a kormány a szünetben átruházott jogkörben törvényerejű rendeleteket hozhat, amelyeket a parlament később elfogad vagy módosít.

(Fordította: Pongrácz Mária)