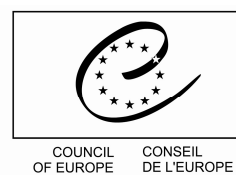


# ECRI JELENTÉS MAGYARORSZÁGRÓL

(negyedik monitoring kör)

Elfogadva 2008. június 20-án

Nyilvánosságra hozatal napja: 2009. február 24.





# TARTALOMJEGYZÉK

<b>ELŐSZÓ</b> .....	<b>5</b>
<b>ÖSSZEGZÉS</b> .....	<b>7</b>
<b>MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS AJÁNLÁSOK</b> .....	<b>11</b>
<b>I. JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK MEGLÉTE ÉS ALKALMAZÁSA</b> .....	<b>11</b>
NEMZETKÖZI JOGI OKMÁNYOK .....	11
A RASSZISTA MEGNYILVÁNULÁSOKRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK.....	12
FAJI INDÍTTATÁSÚ BŰNCSELEKMÉNYEKRE VONATKOZÓ BŰNTETŐJOGI RENDELKEZÉSEK .....	14
AZ ÉRVÉNYES BŰNTETŐJOGI RENDELKEZÉSEK ALKALMAZÁSA. ....	15
A FAJI ALAPÚ DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI JOGSZABÁLYOK .....	17
HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS ELLEN KÜZDŐ TESTÜLETEK ÉS MÁS INTÉZMÉNYEK.....	18
A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK JOGAIT SZABÁLYOZÓ RENDELKEZÉSEK .....	23
<b>II. RASSZIZMUS A KÖZBESZÉDBEN</b> .....	<b>25</b>
<b>III. RASSZISTA ERŐSZAK</b> .....	<b>27</b>
<b>IV. ANTISZEMITIZMUS</b> .....	<b>27</b>
<b>V. DISZKRIMINÁCIÓ KÜLÖNFÉLE TERÜLETEKEN</b> .....	<b>29</b>
OKTATÁS.....	29
FOGLALKOZTATÁS .....	37
LAKÁSVISZONYOK .....	38
EGÉSZSÉGÜGY .....	40
BEJUTÁS NYILVÁNOS HELYEKRE .....	43
<b>VI. KISZOLGÁLTATOTT / CÉLBA VETT CSOPORTOK</b> .....	<b>43</b>
ROMA KÖZÖSSÉGEK .....	43
MIGRÁNSOK, MENEKÜLTEK ÉS MENEDÉKKÉRŐK .....	45
NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK .....	50
<b>VII. RENDÉSZETI DOLGOZÓK VISELKEDÉSE</b> .....	<b>51</b>
<b>VIII. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS</b> .....	<b>53</b>
<b>IX. A RASSZIZMUS ÉS A FAJI DISZKRIMINÁCIÓ FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE</b>	<b>54</b>
<b>IDŐKÖZI UTÁNKÖVETÉSI AJÁNLÁSOK</b> .....	<b>55</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK</b> .....	<b>57</b>
<b>MELLÉKLET</b> .....	<b>59</b>



## ELŐSZÓ

A Európai Rasszizmus és Intolerancia- Ellenes Bizottságot (ECRI) az Európa Tanács hozta létre. Az ECRI az emberi jogok alakulását és érvényesülését figyelemmel kísérő, a rasszizmussal és az intoleranciával összefüggő kérdésekre szakosodott, független testület. Tagjai morális tekintélyük és a rasszizmussal, idegengyűlölettel, antiszemitizmussal és az intoleranciával összefüggő kérdések kezelésében kialakult és széles körben elismert szakértelmük alapján kinevezett független és pártatlan személyek.

Az ECRI munkaprogramjának egyik alapja egy olyan, ország-specifikus értékelés, melynek keretében az Európa Tanács minden tagállamában elemzi a rasszizmussal és intoleranciával kapcsolatos helyzetet, és javaslatokat tesz a megállapított problémák kezelésére.

Az ország-specifikus értékelés az Európa Tanács minden tagállamát azonos elbánásban részesíti. A munka 5 éves ciklusokban folyik, minden évben az érintett országok kilenczeted részére terjed ki. Az első kör beszámolóit az 1998. a második kör beszámolóit a 2002. év végére készítették el, a harmadik kör beszámolóit pedig 2007. végén fejezték be. A negyedik kör beszámolóinak elkészítése 2008. januárjában indult.

A beszámolók elkészítésében alkalmazott módszerek körébe tartozott a vonatkozó dokumentumok elemzése, az érintett országokba tett „kapcsolat-felvételi látogatások” és a nemzeti hatóságokkal ezt követően folytatott bizalmas párbeszéd.

Az ECRI beszámolóit nem vizsgálatokon vagy tanúktól származó bizonyítékokon alapulnak. Az elemzések alapja számos forrásból gyűjtött, nagy mennyiségű információ. A dokumentumelemzések számos fontos nemzeti és nemzetközi forrásra épülnek. A helyszíni látogatás lehetővé teszi az érintett (kormányzati és nem kormányzati) körök részletes információk begyűjtése érdekében történő, közvetlen megkeresését. A nemzeti hatóságokkal folytatott bizalmas párbeszéd lehetővé teszi az utóbbiak számára - ha szükségesnek tartják - a jelentés tervezetéhez módosítások javasolását a dokumentumokba esetleg bekerült, a tényekkel összefüggő tévedések kiküszöbölése érdekében. A párbeszéd végén a nemzeti hatóságok, ha szükségesnek tartják, a saját nézeteiknek az ECRI végleges beszámolójához csatolását kérhetik.

Az országspecifikus beszámolók negyedik köre a végrehajtásra és az értékelésre összpontosít. Azt vizsgáljuk, hogy az ECRI korábbi beszámolóiban tett főbb ajánlásokat mennyiben követték, és értékeljük az elfogadott politikákat és a megtett intézkedéseket. A beszámolók az érintett országban bekövetkezett új fejleményeket is elemzik.

Elsőbbségi végrehajtást kérünk több konkrét ajánlást illetően, amelyeket a negyedik kör új jelentésében szerelő ajánlások közül választottunk ki. Legkésőbb két évvel ezen beszámoló megjelenése után az ECRI időközi utánkövetési eljárást indít a fenti konkrét ajánlásokat illetően.

**Az alábbi jelentést az ECRI teljes mértékben a saját felelősségére készítette. A jelentés a 2008. június 20-i helyzetet mutatja be; az ezután bekövetkezett események nem szerepelnek az itt következő elemzésben, és nem vették azokat figyelembe az ECRI következtetéseiben és javaslataiban sem.**



## ÖSSZEZGÉS

**Az ECRI harmadik Magyarországról szóló jelentésének 2004. június 8-án történt közzététele óta a beszámolóban foglalt területek számottevő részében valósult meg előrelépés.**

2003. decemberében fogadták el az Egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvényt, amely a közjogi és magánjogi viszonyok számos területén tiltja a hátrányos megkülönböztetést összesen tizenkilencféle alapon, beleértve a faji hovatartozást, a bőrszínt, a nemzeti, a nemzetiségi vagy etnikai származást, az anyanyelvet és a vallási meggyőződést, ezt követően pedig 2005. február 1-én létrehozták az Egyenlő Bánásmód Hatóságot, amely az egyének számára közvetlen lehetőséget ad a tiltás megsértése miatti panaszok orvoslására. A testület létrehozatalát nagy érdeklődés kísérte a magyar társadalomban, már az első évben több mint 500 panaszt nyújtottak be, ez a szám pedig azóta is töretlenül emelkedik. A Törvény tartalmaz egy jelentős újítást is a magyar jogrendszerben, amennyiben nem-kormányzati szervezetek is felléphetnek felperesként olyan esetekben, amikor valamilyen rendelkezést diszkriminatívnak tartanak, még akkor is, ha még nem történt semmiféle egyéni sérelem, valamint a bizonyítás terhének a megosztását, aminek az a célja, hogy enyhítsék azokat a nehézségeket, amelyekkel a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak szembe kell nézniük sérelmeik bizonyítása során. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság mint jogorvoslati lehetőség - amely jogosult arra, hogy a törvény ellen vétőkre bírságot szabjon ki, és közvégtelje azoknak a szervezeteknek a nevét, amelyek megsértették az egyenlő bánásmódra vonatkozó előírásokat - párhuzamosan vehető igénybe más jogorvoslati lehetőségekkel, mint például kártérítési per indítása, ha pedig állami hatóságok is érintettek, az Országgyűlési Biztosokhoz is lehet fordulni.

A hatóságok emellett fontos olyan új jogszabályokat is hoztak, amelyek javították a magyarországi menekült-ellátási rendszert, különösen azzal, hogy a menedékes státuszt kapott személyek szinte ugyanazt a védelmet élvezik, mint a menekültek. A gyermekkorú menekültek és menedékkérők ma már jogosultak, sőt kötelesek a kötelező iskolai képzésben részt venni, a magyar állampolgárokra vonatkozó feltételek mellett, attól a naptól kezdve, hogy beadták menedékjogi kérelmüket. Lényeges, hogy azoknak az eseteknek a számát is korlátozták, amelyekben az állampolgársággal nem rendelkező személyeket idegenrendészeti őrizetben lehet tartani a bevándorlási törvények alapján, és ezekben az esetekben is jelentősen lerövidítették az őrizet maximális időtartamát.

2007. júniusában az Országgyűlés határozatot hozott a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv, amely meghatározta a cselekvési kereteket több olyan területen, ahol a romák hátrányos megkülönböztetést illetve hátrányokat szenvednek el a mindennapi életben. Ez a határozat számos olyan intézkedéssel együtt született, amelyeket az utóbbi években hoztak azért, hogy javítsák a romák helyzetét olyan területeken, mint például az oktatás és a foglalkoztatás. Különösen nagy jelentőségű intézkedések történnek az oktatási rendszerben, ahol lépéseket tettek a szegregáció megszüntetése érdekében azzal, hogy megkönnyítették a többszörösen hátrányos helyzetű gyermekek óvodai beíratását, szigorúbb követelményeket írtak elő az önkormányzatok számára a iskolakörzetek határainak meghúzásában, illetve az osztályok megszervezésében az iskolákon belül, és új tudásteszteket állítottak össze, melyek célja a kulturális különbségek és a társadalmi-gazdasági hátrányok hangsúlyosabb figyelembe vétele a gyermekek által mutatott fejlődés értékelésében. Az elmúlt években a területet érintő lényeges bírósági döntések is születtek, többek közt az egyenlő bánásmódról szóló törvény rendelkezései alapján. Annak érdekében is történtek intézkedések, hogy növeljék a rendőrség roma munkatársainak számát.

A kisebbségi önkormányzatok területén az elmúlt választásokat megelőzően végrehajtottak egy intézkedés-sorozatot, ami bizonyos mértékig megakadályozta a rendszerben korábban észlelt visszaélések megismétlődését.

**Az ECRI üdvözli ezeket a pozitív magyarországi fejleményeket. Ugyanakkor az elért eredmények ellenére is vannak még aggályos területek.**

Ami a roma kisebbséget illeti, az ő hátrányai olyan természetűek, hogy hosszú távú, intenzív erőfeszítésekre lesz szükség ennek a megváltoztatásához; bár számos eddigi intézkedésnek pozitív hatása lehet, ezeket folytatni kell, bizonyos esetekben pedig fel kell erősíteni ahhoz, hogy az eredmények tartósak legyenek. A foglalkoztatás területén számos kezdeményezés indult, gyakran azzal a kettős céllal, hogy segítséget nyújtsanak az álláskeresőknél, illetve új szakképzettség megszerzésében, ezek az intézkedések azonban gyakran rövid távúak, és egyszerre csak kevés roma számára jelentenek tényleges segítséget. A gyakorlatban a romákat továbbra is aránytalanul nagy munkanélküliség sújtja, az álláskeresőknél pedig hátrányos megkülönböztetéssel kell megküzdniük. Az oktatás és a lakhatás területén a központi hatóságok erőfeszítéseinek sikerét sok esetben meggátolja az a mód, ahogyan a helyi hatóságok az intézkedéseket a gyakorlatba átültetik: számos visszaélésről érkezett jelentés, így a központi hatóságok változtatásra irányuló intézkedéseinek a hatékonysága számottevően csökken. A roma családokat a helyi hatóságok diszkriminatív szabályokkal és gyakorlatokkal fosztják meg a szociális alapon adott lakhatás lehetőségétől; a roma gyermekeket pedig továbbra is sújtja az iskolai elkülönítés, a szegregáció, ami jelentős mértékben rontja a gyerekek iskolai eredményeit, és ennek megfelelően beszűkülnek a jövőbeni választási lehetőségeik és foglalkoztatási kilátásaik.

Az ECRI jelentése óta bekövetkezett Magyarországon egy különösen nyugtalanító fejlemény, miszerint jelentősen fokozódott a közbeszédben tapasztalható rasszizmus. A sajtóban és az interneten rendszeresen jelennek meg antiszemita cikkek, a romaellenes közbeszéd pedig láthatóan egyre elterjedtebb és virulensebb. Különösen az egyik radikális jobboldali csoport létrehozása és egyre erősebb jelenléte keltett komoly aggályokat a civil társadalom és a kormány tagjaiban, nem csak a csoport nyíltan cigányellenes és antiszemita megnyilvánulásai miatt, de azért is, mert olyan félkatonai stílusú egyenruhákat és jelvényeket viselnek, amelyek erősen emlékeztetnek arra a jobboldali pártra, amely rövid időre megszerezte a hatalmat a második világháború folyamán, és amelynek az uralma alatt több tízezer zsidót és romát gyilkoltak meg. Legalább egy olyan faji indíttatású erőszakos cselekmény történt, amelyet esetlegesen hozzá lehet kapcsolni ennek a csoportnak a rasszista megnyilvánulásaihoz.

Ugyanakkor a véleményszabadság nagyon magas szintű alkotmányos védelme mostanáig lehetetlenné tette a hatóságok számára, hogy hatékony jogszabályokat léptessenek hatályba a rasszista megnyilvánulásokkal szemben: a magyar jogrendszerben kizárólag a rasszista megnyilvánulások legszélsőségesebb formái büntethetők, például a közvetlen erőszakra való uszítás, ezek a követelmények annyira magas szintűek, hogy tulajdonképpen szinte soha nem alkalmazzák őket. Bár egyrészt igaz, hogy a jogszabályok önmagukban nem tudják megakadályozni a rasszista hozzáállást, a Magyarországon érvényes, szinte korlátlan szólásszabadság megnehezíti azt a munkát, amelynek célja egy saját tagjaival szemben nyitottabb és toleránsabb társadalom létrehozása.

Ugyanakkor tapasztalhatók előítéletek és negatív sztereotípiák a menekültekkel, a menedékkérőkkel és a migránsokkal kapcsolatban is, akik a beszámolók szerint különösen nehezen jutnak lakhatáshoz és munkához. A fentiekén túlmenően, bár a menekültek és a menedékkérők gyermekei elméletben ugyanazokat a jogokat élvezik a kötelező iskoláztatás terén, mint a magyar gyermekek, a gyakorlatban nehezen tudják érvényesíteni a jogukat, mivel az iskolák nehezen fogadják be őket, ha pedig



befogadták őket, sok esetben nem kapják meg a megfelelő segítséget a magyar nyelv megtanulásához. Egy olyan nemzeti integrációs stratégia hiánya, amely segíthetné a magyar társadalom ezen új tagjait abban, hogy teljes mértékben részt vegyenek a társadalom életében, tovább súlyosbítja ennek a csoportnak a problémáit.

Ráadásul nincsenek valós, etnikai csoportra bontott adatok, amelyek segítségével a magyar hatóságok egyértelműen azonosítani tudnák a kezelendő problémákat, és figyelemmel tudnák kísérni a már megtett intézkedéseket.

**Ebben a jelentésében az ECRI azt javasolja, hogy a magyar hatóságok bizonyos területeken tegyenek további intézkedéseket.**

Ezek az intézkedések széles skálát ölelnek fel, kezdve attól, hogy egyértelmű tájékoztatást adnak a nagyközönség számára arról, hogy milyen fórumokon tehetnek panaszt akkor, ha úgy érzik, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétes módon bántak velük, a felvilágosítást célzó intézkedésekig, melyeknek a célcsoportja azok a tisztviselők lennének, akik különböző minőségben kisebbségi csoportok vagy a nagyközönség szolgálatában dolgoznak, a céljuk pedig az idegengyűlölet és az intolerancia közvetlen visszaszorítása lenne, de ilyen intézkedés lenne a jelenleg is hatályos büntetőjogi rendelkezések határozottabb érvényesítése valamint bizonyos nemzetközi alapokmányok ratifikálása, mint pl. az Európai Emberi Jogi Konvenció 12. számú Jegyzőkönyvének aláírása - mindezek további eszközöket jelentenének a rasszizmus elleni harcban.

Az ECRI különösen ebben a jelentésben határozottan ajánlja, hogy a magyar hatóságok folyamatosan vizsgálják felül azt, hogy a Magyarországon hatályos, rasszista megnyilvánulások elleni jogszabályok mennyire teljesítik a nekik szánt feladatot. Erősen ajánlja, hogy ebben a tekintetben vegyék figyelembe azokat a büntetőjogi jellegű ajánlásokat, amelyeket az ECRI 7. számú Általános Szakmai Ajánlása tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a nemzeti törvényekben miként harcoljanak a rasszizmus és a faji alapú hátrányos megkülönböztetés ellen, különösen pedig arra fordítsanak figyelmet, hogy amennyiben ezek az előírások bizonyos korlátokat szabnak a vélemény szabadságnak, a korlátokat az Európai Emberi Jogi Konvenció 10. Cikkelye és az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjoga alapján értelmezzék, és azt kéri, hogy az elkövetkező két év során ennek az ajánlásnak a végrehajtása legyen kiemelt feladat.

Az ECRI azt is ajánlja, hogy a magyar illetékesek állítsanak fel egy országos szinten működő független követő rendszert, mellyel figyelemmel kísérhető és biztosítható, hogy az iskolafenntartók eleget tegyenek a központilag meghozott előírásoknak. Ennek a rendszernek különösen annak biztosításában kell hatékonynak lennie, hogy a gyakorlatban is tiszteletben tartsák a szegregáció tilalmát, továbbá ECRI azt kéri, hogy az elkövetkező két év során ennek az ajánlásnak a végrehajtása legyen kiemelt feladat.

Az ECRI azt is ajánlja ebben a jelentésében, hogy határozzanak meg olyan módszereket, amelyekkel mérhetővé válik a kisebbségi csoportok helyzete az élet különböző területein, kihangsúlyozva, hogy ez a fajta nyomon követés kulcsfontosságú azon politikák hatásának és sikerének a meghatározásában, amelyek célja a helyzet javítása, továbbá ezeket a méréseket úgy kell lefolytatni, hogy megfelelően tiszteletben tartsák az adatvédelem és a magántitok védelmének a követelményeit, olyan önkéntes önbevallási rendszeren alapuljon, amelynek során világosan elmagyarázzák, hogy miért van szükség ezeknek az információknak az összegyűjtésére; az ECRI azt is kéri, hogy az elkövetkező két év során ennek az ajánlásnak a végrehajtása legyen kiemelt feladat.



# MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS AJÁNLÁSOK

## I. Jogsabályi rendelkezések megléte és alkalmazása

### Nemzetközi jogi okmányok

1. Harmadik jelentésében az ECRI sürgette, hogy Magyarország ratifikálja az Európai Emberi Jogi Konvenció 12. számú Jegyzőkönyvét.
2. A magyar hatóságok tájékoztatták az ECRI-t arról, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi törvény alapján létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság mindennapi munkája <sup>1</sup> szorosan kapcsolódik a 12. számú Jegyzőkönyvhöz, a Hivatal tapasztalatait figyelembe kell venni a Jegyzőkönyv ratifikálási dátumának meghatározásakor. Az ECRI érdeklődéssel veszi tudomásul, hogy a hatóságok véleménye szerint elegendő tapasztalat gyűlt össze mára ahhoz, hogy előrelépés történjen, és bár a Jegyzőkönyv ratifikálása egyelőre nem szerepel az Országgyűlés törvényhozási menetrendjében, a ratifikációból fakadó következményeket jelenleg elemzik. Az ECRI reméli, hogy ezt az elemzést mihamarabb lefolytatják, és hogy a közeljövőben meghatározzák a ratifikálás menetrendjét.
3. Az ECRI határozottan sürgeti, hogy Magyarország a lehető leghamarabb ratifikálja az Európai Emberi Jogi Konvenció 12. számú Jegyzőkönyvét.
4. Harmadik jelentésében az ECRI azt is sürgette, hogy Magyarország írja alá és ratifikálja a számítástechnikai bűncselekményekről (*cyber crime*) szóló Egyezmény kiegészítő Jegyzőkönyvét a számítógépes rendszerek használatával elkövetett rasszista és idegengyűlölő jellegű cselekmények kriminalizálására vonatkozóan. Az ECRI arra ösztönözte Magyarországot, hogy írja alá és ratifikálja a minden migráns munkavállaló és családtagjai jogainak védelméről szóló ENSZ Egyezményt. Azt az ajánlást tette továbbá, hogy Magyarország ratifikálja az átdolgozott Európai Szociális Chartát és a Külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló európai egyezményt.
5. Ami a számítástechnikai bűncselekményekről szóló Egyezmény kiegészítő Jegyzőkönyvét illeti, a hatóságok jelezték, hogy bizonyos, a Jegyzőkönyvben szereplő cselekmények a hatályos magyarországi jogszabályok alapján nem büntethetők. Azt is jelezték, hogy az ebben az irányban kifejtett törvényhozói erőfeszítések dacára, a jelenlegi alkotmánybírósági álláspont a véleményszabadság és a gyűlöletbeszéd tilalma közötti egyensúly megőrzéséről <sup>2</sup> lehetetlenné teszi a Jegyzőkönyv ratifikálási dátumának előrejelzését.
6. 2008. áprilisában már folyamatban volt az átdolgozott szociális charta ratifikálása, a hatóságok pedig azt tervezték, hogy a vonatkozó törvénymódosítást még a nyári szünet előtt az Országgyűlés elé terjesztik. A fentiek mellett, az ECRI harmadik jelentése óta a migráns munkavállaló és családtagjai jogainak védelméről szóló ENSZ Egyezményt magyarrá is lefordították és beterjesztették vitára; ugyanakkor kevés előrelépés történt a Külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló európai egyezmény ratifikálása terén.

<sup>1</sup> lásd alább *Hátrányos megkülönböztetés ellen küzdő testületek és más intézmények*,

<sup>2</sup> Lásd alább *A rasszista megnyilvánulásokra vonatkozó rendelkezések*

7. Az ECRI arra biztatja Magyarországot, hogy haladéktalanul ratifikálja az átdolgozott szociális chartát, és megismétli azt az ajánlását, hogy Magyarország ratifikálja a Külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló európai egyezményt, illetve a minden migráns munkavállaló és családtagjai jogainak védelméről szóló ENSZ Egyezményt.
8. Sürgeti, hogy a magyar hatóságok minél hamarabb találjanak megoldást arra, hogy ratifikálhassák a Kibertérben megvalósuló bűncselekményekről szóló Egyezmény kiegészítő Jegyzőkönyvét a számítógépes rendszerek használatával elkövetett rasszista és idegengyűlölő jellegű cselekmények kriminalizálására vonatkozóan.

### **A rasszista megnyilvánulásokra vonatkozó rendelkezések**

9. A Büntető Törvénykönyv 269. cikkelyének módosítására vonatkozóan, amelyet 2003. decemberében fogadott el az Országgyűlés, az ECRI azt javasolta, hogy a hatóságok szerezzenek érvényt ennek az új jogszabálynak, amelynek célja a rasszizmus elleni harc erősítése, ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy ezeket a jogszabályi rendelkezéseket az ECHR 10. cikkelyével és az Európai Emberi Jogi Bíróság vonatkozó esetjogával összhangban kell alkalmazni. Később azonban a módosításokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mivel arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály sérti az Alkotmányban biztosított véleményszabadság elfogadható határokon belül történő korlátozásának a mértékét. Az Alkotmánybíróság határozatában (18/2004) megerősítette a korábbi esetjogot (30/1992 és 12/1999 számú döntések), amelyek maguk is a Legfelsőbb Bíróságnak az ezredfordulón hozott állásfoglalására támaszkodnak), azzal az érveléssel, hogy a törvényhozó kizárólag a legveszélyesebb magatartásformák esetén korlátozhatja a szólásszabadságot büntetőjogi eszközökkel, vagyis olyan magatartás esetén, amely az emberek többségében annyira intenzív érzelmeket korbácsol fel, amelyek a gyűlölet felkeltése esetén a köznyugalom megzavarását okozhatják; mi több, a Bíróság kihangsúlyozta, hogy egy elvont fenyegetés nem elégséges ennek a küszöbnek az eléréséhez, a köznyugalom megzavarásának a veszélye "egyértelmű és közvetlen" kell, hogy legyen. Ennek az ítéletnek az eredményeképpen - habár számos, a rasszizmus ellen küzdő aktivista szerint az alkotmányt ettől eltérően is lehetne értelmezni - a meghatározott közösségek elleni uszítás nem büntethető, és a magyar Büntető Törvénykönyv 269. cikkelye alapján kizárólag a gyűlöletbeszéd legszélsőségesebb formái szankcionálhatók, vagyis az az uszítás, amely közvetlenül alkalmas erőszakos cselekmények kiváltására. Mi több, az Alkotmánybíróság jelenlegi értelmezése szerint az alkotmány csak rendkívül kicsiny mozgásteret ad a törvények megfogalmazóinak annak meghatározására, hogy milyen cselekmények minősülnek bűncselekménynek abban a helyzetben, amikor a szólásszabadság követelményeit kell egyensúlyba hozni mások jogainak védelmével.
10. Két újabb kísérlet történt a gyűlöletbeszéd elleni szankciók szélesebb körű beépítésére a magyarországi jogrendszerbe azóta, hogy meghozták a fent hivatkozott ítéletet. 2008. elején hat országgyűlési képviselő indítványára az Országgyűlés törvénybe iktatta a Büntető Törvénykönyv egy új módosítását, amely a visszaéléseket új módon közelítette meg, melynek alapján az ügyésznek jogában állt volna szélesebb körű okok miatt is eljárást indítania, beleértve a nem-szóbeli jellegű visszaéléseket is (mint például a náci karlendítés). 2007. októberében a kormány kezdeményezésére az Országgyűlés már módosította is a Polgári Törvénykönyvet. Korábban csak olyan személyek kérhettek polgári jog szerinti jogorvoslatot, például kártérítést, akiket személyesen érintettek a sértő vagy gyalázkodó kijelentések; a 2007-es

módosítás szerint viszont ezt a jogot kiterjesztették volna azokra a személyekre vagy szervezetekre is, akik ahhoz a csoporthoz tartoznak, amelyet általánosan érint a szélesebb értelemben vett, nemzetiség, etnikai vagy faji hovatartozás miatti támadás. Azonban a fenti jogszabályok egyike sem lépett életbe, mivel mindegyiket előzetes normakontrollra utalták az Alkotmánybíróság elé. Arra kérték fel a Bíróságot, hogy a jogszabályi rendelkezéseket több szempontból is vizsgálják meg, beleértve azt is, nem valósítják-e meg a véleményszabadság aránytalan korlátozását, rákérdeztek arra, hogy a jogszabályok eléggé egyértelműek-e jogbiztonság szempontjából, nem valósítanak-e meg hátrányos megkülönböztetést azokkal a személyekkel szemben, akik *nem* tagjai a jogszabályok által védett kisebbségi csoportoknak, nem sértik-e a civil társadalmi szervezetek azon tagjainak az önrendelkezési jogát, akik nem érzik magukat sértve egy adott kijelentés miatt, habár a szervezetük úgy dönt, hogy jogi eljárást kezdeményez. 2008. június 30-án az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a Büntető Törvénykönyv 2008-as módosításai alkotmányellenesek.<sup>3</sup> (E jelentés összeállításakor a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának eredménye még nem volt ismeretes.

11. Az ECRI meg kívánja jegyezni, hogy tekintet nélkül arra, hogy a kérdéses polgári jogi rendelkezések esetleges jogtechnikai hiányosságainak a végső elbírálása során milyen eredmény születik, hacsak nem történik komoly előrelépés az alkotmányos esetjog területén, minden jel arra utal, hogy kudarcra vannak ítélve azok a jövőbeni kísérletek, amelyek a gyűlöletbeszéd elleni magyarországi jogszabályi szankciók erősítését célozzák. Ebben az összefüggésben az ECRI méltányolja a magyar törvényhozó és végrehajtó testületek arra irányuló erőfeszítéseit, hogy megerősítsék az erre a területre vonatkozó jogszabályokat. Az ECRI különös aggodalommal jegyzi meg, hogy a jelenlegi magyarországi helyzet nem feltétlenül felel meg az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogának.
12. Az ECRI ezzel összefüggésben emlékeztet a saját, 7. sz. Általános Szakmai Ajánlás című dokumentumában lefektetett, a rasszizmus és a faji alapú diszkrimináció elleni nemzeti jogszabályokkal kapcsolatos követelményekre, melyekben azt ajánlja, hogy a büntető törvénykönyvben tiltsanak meg egy sor magatartást, egyebek mellett az erőszakra, gyűlöletre vagy hátrányos megkülönböztetésre való nyilvános uszítást, a nyilvános zaklatást és gyalázkodást, valamint az egyes személyek vagy meghatározott személyek csoportjai elleni fenyegetést faj, bőrszín, beszélt nyelv, vallás, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai származás alapján.<sup>4</sup> Az ECRI arra is emlékeztet, hogy ugyanebben az ajánlásban szerepel az is, hogy kriminalizálni kell azokat a rasszista célzatú nyilvános közléseket, amelyek adott személyek vagy személyek csoportjainak a felsőbbrendűségét hirdetik, illetve adott személyeket vagy személyek csoportjait becsmérlik vagy rágalmazzák faj, bőrszín, beszélt nyelv, vallás, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai származás alapján.<sup>5</sup>
13. Az ECRI nyomatékosan ajánlja, hogy a magyar hatóságok folyamatosan vizsgálják felül azt, hogy a Magyarországon hatályos, rasszista megnyilvánulások elleni jogszabályok mennyire teljesítik a nekik szánt feladatot. Nyomatékosan ajánlja továbbá, hogy ebben a tekintetben vegyék figyelembe a nemzetközi gyakorlatot, beleértve az ECRI 7. számú Általános Szakmai Ajánlásának tartalmát arra vonatkozóan, hogy a nemzeti törvényekben miként lépjenek fel a rasszizmus és a faji alapú hátrányos megkülönböztetés

<sup>3</sup> 236/A/2008. AB sz. határozat

<sup>4</sup> ECRI 7 sz. Általános Politikai Ajánlás, 18a-c bekezdések (valamint a Magyarázó Jegyzet 38-40 sz. bekezdései).

<sup>5</sup> ECRI 7 sz. Általános Politikai Ajánlás, 18d bekezdés (valamint a Magyarázó Jegyzet 38-39 sz. bekezdései).

ellen, amely szerint a törvénynek büntetnie kellene a rasszista cselekményeket, ami magában foglalja az erőszakra, gyűlöletre vagy hátrányos megkülönböztetésre való nyilvános uszítást, valamint az egyes személyek vagy meghatározott személyek csoportjai elleni nyilvános zaklatást, gyalázást vagy fenyegetést, faj, bőrszín, beszélt nyelv, vallás, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai származás alapján. Azt ajánlja, hogy ebben a tekintetben a hatóságok különösen is fordítsanak gondot annak biztosítására, hogy amennyiben ezek a standardok azt jelentenék, hogy bizonyos korlátokat kell szabni a véleményszabadságnak, ezeket a korlátokat Európai Emberi Jogi Konvenció 10. cikkelye és az Európai Emberi Jogi Bíróság vonatkozó esetjoga szerint értelmezzék. Az ECRI továbbá azt ajánlja, hogy a magyar hatóságok tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy a bírák jobban megismerjék a rasszista megnyilvánulások ellen alkalmazott nemzetközi gyakorlatot.

14. Magyarországról szóló harmadik jelentésében az ECRI arra is ösztönözte a magyar hatóságokat, hogy vegyék figyelembe 7. sz. Általános Szalmi Ajánlás című dokumentumában lefektetett, a rasszizmus és a faji alapú diszkrimináció elleni nemzeti jogszabályokkal kapcsolatos követelményeket, melyekben azt ajánlja, hogy a törvény büntessen bizonyos rasszista cselekményeket, így: a népirtás bűnének rasszista célú nyilvános tagadását; a rasszista anyagok rasszista céllal történő terjesztését és propagálását; valamint olyan csoportok létrehozását és működését, amelyek célja a rasszizmus előmozdítása.
15. Az ECRI megállapítja, hogy a fent vizsgált jogszabályi rendelkezések mellett, amelyek a rasszista megnyilvánulások legszélsőségesebb formáit rendelik büntetni, <sup>6</sup> a Büntető Törvénykönyv 269B cikkelye tiltja bizonyos totalitárius szimbólumok használatát. Ugyanakkor ezen a konkrét tiltáson túlmenően a rasszista megnyilvánulások fent említett további formái közül a magyar büntetőjog egyet sem tilt.
16. Az ECRI ismételten arra ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy vegyék figyelembe 7. sz. Általános Szakmai Ajánlás című dokumentumában lefektetett, a rasszizmus és a faji alapú diszkrimináció elleni nemzeti jogszabályokkal kapcsolatos követelményeket, melyekben azt ajánlja, hogy a törvény büntessen bizonyos rasszista cselekményeket, így: a népirtás bűnének rasszista célú nyilvános tagadását; a rasszista anyagok rasszista céllal történő terjesztését és propagálását; valamint olyan csoportok létrehozását és működését, amelyek célja a rasszizmus előmozdítása. Ebben az összefüggésben emlékeztet arra hogy ajánlására is, hogy Magyarország ratifikálja a számítástechnikai bűncselekményekről szóló Egyezmény kiegészítő Jegyzőkönyvét a számítógépes rendszerek használatával elkövetett rasszista és idegengyűlölő jellegű cselekmények kriminalizálására vonatkozóan.

### **Faji indíttatású bűncselekményekre vonatkozó büntetőjogi rendelkezések**

17. A Büntető Törvénykönyv 174B cikkelye határozza meg azokat a konkrét törvénysértéseket, vagyis az olyan erőszakos cselekményeket, bántalmazást vagy fenyegetéssel történő kényszerítést, amelyeket bárki ellen etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt követnek el. Ezeket a bűncselekményeket súlyosabban büntetik, mint a hasonló, de a fent megjelölt csoportokhoz nem tartozó személyek ellen elkövetett bűncselekményeket. A magyar jogrendszerből hiányzik minden olyan konkrét elkövetési alakzat vagy súlyosbító körülmény, amely a gyűlöleti indíttatású, vagyon elleni bűncselekményeket büntetné; a tulajdon védelme az áldozatok speciális jellemzőinek figyelembe vétele nélkül érvényesül.

---

<sup>6</sup> Lásd a fenti 9-13 bekezdéseket,

18. A magyar hatóságok jelezték, hogy a kifejezetten gyűlöleti indíttatású bűncselekmények általános kategóriájába beletartozik a népirtás (a Büntető Törvénykönyv 155. cikkelye) és az apartheid (157. cikkely), valamint a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja ellen elkövetett bűncselekmények (174/B cikkely), a közösség elleni izgatás (269. cikkely) és a fent említett önkényuralmi jelképek használata (269/B cikkely). A fentiek mellett a Büntető Törvénykönyv bizonyos cikkelyei, például azok, amelyek a gyilkosságot vagy a súlyos testi sértést taglalják, kifejezetten lehetővé teszik a bírók számára, hogy saját megítélésük szerint figyelembe vegyék az ítélet kiszabásánál az "aljas indokokat", amennyiben ezeket a törvény meghatározza, a Legfelsőbb Bíróság pedig iránymutatást adott ki a bírók számára ezekkel a kérdésekkel kapcsolatban. Így tehát minden egyes esetben a bírói megítélésen múlik, hogy figyelembe veszi-e a vétkes rasszista motiváltságát mint az aljas indok egy formáját, és ezt súlyosbító körülményként számítja-e be. Ugyanakkor a jogszabály vonatkozó része külön nem említi a rasszista indíttatást mint az aljas indok formáját, és nincs a magyar jogrendben olyan általános rendelkezés, amelynek alapján a faji indíttatás kifejezetten súlyosbító körülmény lenne mindenfajta közönséges bűncselekmény esetében. Az ECRI megfigyelése szerint a fentiek miatt gyakorlatilag lehetetlen a magyarországi helyzet figyelemmel kísérése a faji indíttatású bűncselekmények területén; mi több, egy ilyen jogszabályi rendelkezés hiánya azt is jelentheti, hogy a faji indíttatással elkövetett közönséges bűncselekményeket nem üldözik és büntetik ilyenként következetesen.<sup>7</sup>

19. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar hatóságok iktassanak be a büntető jogszabályok közé olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten súlyosbító körülménynek nyilvánítják a faji indíttatást, figyelembe véve 7. sz. Általános Szakmai Ajánlás a rasszizmus és a faji alapú diszkrimináció elleni nemzeti jogszabályokkal kapcsolatosan című dokumentumban szereplő ajánlásokat.

### **Az Érvényes büntetőjogi rendelkezések alkalmazása.**

20. A Magyarországról szóló harmadik jelentésében az ECRI ismételt a rasszizmus elleni küzdelemre vonatkozó büntetőjogi előírások fokozott végrehajtására hívta fel az illetékes hatóságokat. Azt javasolja, hogy további emberi és pénzügyi erőforrásokat mozgósítsanak azoknak az intézkedéseknek a végrehajtására, amelyek célja a rasszista bűnök teljes körű és következetes felderítése és üldözése, illetve hogy a magyar hatóságok folytassák azt a munkát, amelynek során képzést nyújtanak a rendőrtisztek, az ügyvédek, ügyészek és bírók számára a rasszizmus és a faji alapon történő diszkriminációt tiltó jogszabályok alkalmazásának kérdéseiről.

21. Nincsenek könnyen beszerezhető statisztikák arról, hogy a fent ismertetett büntetőjogi rendelkezéseket hogyan alkalmazzák,<sup>8</sup> például a meghozott ítéletek, a kezdeményezett vádemelések vagy a benyújtott panaszok terén. A fentiek mellett, a Büntető Törvénykönyv 174B cikkelye kizárólag bizonyos, személyek elleni rasszista bűncselekményekre vonatkozik az ezen rendelkezés alkalmazásáról szóló számadatok semmilyen módon nem adnak tájékoztatást arról, hogy milyen gyakoriak a faji indíttatású, vagyon elleni bűncselekmények. A magyar hatóságok azt is jelezték, hogy ami azokat a közönséges bűncselekményeket illeti, amelyek esetében a bírák gyakorolták azt a jogukat, hogy saját belátásuk szerint súlyosabb ítéletet szabjanak ki az elkövető faji indíttatása miatt, ezekben az ítéletekben súlyosbító körülményként az "aljas indok" jelenne meg, nem pedig a rasszizmus, ami azt jelenti, hogy nem lenne

<sup>7</sup> Ld. alább, *Érvényes büntetőjogi rendelkezések alkalmazása.*

<sup>8</sup> Ld. fentebb, *Büntetőjogi jogszabályok rasszista megnyilvánulásokról, Büntetőjogi jogszabályok faji indíttatású bűncselekményekről.*

könnyű feladat azonosítani azokat a múltbeli eseteket, amelyekben szerepet játszott a rasszizmus.

22. Továbbra is kétségekről értesülünk azzal kapcsolatosan, hogy következetesen kivizsgálják-e azokat a bűneseteket, amelyeknél faji indíttatás is szerepet játszhatott, és megtörténik-e a vádemelés. Az ilyen helyzetekben előfordulhat, hogy egyes áldozatok nem szívesen vennének részt az eljárásban,<sup>9</sup> és figyelembe kell venni azt is, hogy a Büntető Törvénykönyv 174B cikkelye alapján a gyanúsítottak erősen érdekeltek abban, hogy ne vallják be esetleges faji motiváltságukat a bűncselekmény elkövetésében, valamint a szokásos nehézségeket is a faji indíttatás bizonyításában. Egyes jelentések arról számoltak be, hogy bizonyos esetekben annak ellenére, hogy elégséges bizonyíték állt rendelkezésre a faji motiváltságról ahhoz, hogy rasszista jellegű erőszak miatt emeljenek vádat, a bűncselekményt a bíróságok végül úgy minősítették, hogy annak kizárólag személyes összetűzés volt az oka, nem pedig faji indíttatás.
23. Ami pedig a gyűlöletbeszéd témáját illeti, számos nem-kormányzati szervezet mély csalódottságának ad hangot amiatt, hogy a bíróságok erősen korlátozó módon értelmezik azokat a lehetőségeket, amelyek révén az ilyen helyzetekben határokat lehet szabni a szólásszabadságnak. Sokan azt állítják, hogy az alkotmány meglévő rendelkezései másként is értelmezhetők, és másfajta egyensúly is létrehozható a véleményszabadság és a gyűlöletbeszéd-től való szabadság között. Mások megjegyzik, hogy még azokban az esetekben is, amikor a Büntető Törvénykönyv 269 cikkelyének jelenleg is elfogadott értelmezése alapján büntelmi eljárás indítható, inkább a törvénynek azokat a rendelkezéseit alkalmazzák, amelyek az egyszerű köznyugalom-megzavarásra vonatkoznak.
24. 2008. elején a Fővárosi Főügyészség eljárást indított egy újonnan alakult radikális jobboldali csoportosulás ellen.<sup>10</sup> A jelek szerint ez az eljárás nem a Büntető Törvénykönyv alapján indult el, hanem a Gyülekezési törvény alapján; a kulcskérdés, amiről a bíróságnak döntést kell hoznia az, hogy a szervezet a saját alapszabályát vagy a Gyülekezési törvényt sérti-e meg, például azzal, hogy sérti más csoportosulások szabadságát, vagy felfegyverzi saját tagjait. A hatóságok megjegyezték, hogy néhány évvel ezelőtt hasonló eljárást indítottak egy másik jobboldali szervezet ellen, amelyet a Fővárosi Bíróság 2004. december 1-én feloszlatozott.<sup>11</sup>
25. Az ECRI sürgeti, hogy a magyar hatóságok fokozzák az erőfeszítéseiket annak érdekében, hogy határozottabban alkalmazzák a gyakorlatban a rasszizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos büntetőjogi rendelkezéseket.
26. Ezzel kapcsolatban az EK megismétli azt a javaslatát, hogy további emberi és pénzügyi erőforrásokat mozgósítsanak azoknak az intézkedéseknek a végrehajtására, amelyek célja a rasszista bűnök teljes körű és következetes felderítése és üldözése.
27. Azt a javaslatát is megismétli, hogy a magyar hatóságok folytassák azt a munkát, amelynek során képzést nyújtanak a rendőrtisztek, az ügyvédek, ügyészek és bírák számára a rasszizmus és a faji alapon történő diszkriminációt tiltó jogszabályok alkalmazásának kérdéseiről.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ld. még lentebb, *Faji indíttatású erőszak*.

<sup>10</sup> Lásd alább, *Rasszizmus a közbeszédben*.

<sup>11</sup> Ami az ügy tárgyalásán uralkodó légkört illeti, lásd alább uo.

<sup>12</sup> Lásd alább, 174. pont.



28. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar hatóságok tegyenek lépéseket a bűncselekmények szisztematikus és átfogó figyelése kialakítására abból a szempontból, hogy történt-e bennük faji indíttatású jogsértés, ami terjedjen ki az eljárás minden szakaszára, beleértve a feljelentéseket, a vádemeléseket és az elmarasztaló ítéleteket. Ezzel a területtel kapcsolatosan felhívja a figyelmet az ECRI 11. sz. általános ajánlására a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendészeti területén folytatott küzdelemről, különösen pedig az Ajánlás III. részére, amely a rendőrségnek a faji indíttatású jogsértések elleni küzdelemben és a rasszista jogsértések figyelemmel kísérésében játszott szerepéről szól.

### **A faji alapú diszkrimináció elleni jogszabályok**

29. Harmadik Magyarországról szóló jelentésében az EK üdvözölte az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény 2003. decemberi elfogadását (a továbbiakban: Törvény az egyenlő bánásmódról), és azt javasolta, hogy a magyar hatóságok mielőbb hajtsák végre a törvényt és alkalmazását szorosan kísérik figyelemmel. Arra ösztönözte a hatóságokat, hogy tájékoztassák a lakosságot a törvény tartalmáról és hatályáról. További ajánlás volt, hogy a hatóságok szervezzenek képzést a bírói kar tagjai és a jogtanácsadók számára a polgári és közigazgatási jog hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgáló rendelkezései tartalmára és végrehajtására vonatkozólag, amely képzés az újonnan életbe lépett jogszabályokra is terjedjen ki.
30. Az ECRI emlékeztet arra, hogy az Esélyegyenlőségi törvény tiltja a közvetett és közvetlen diszkriminációt 19 különböző alapon, beleértve a faji eredetet, a bőrszín, a nemzetiséget, a nemzeti vagy etnikai eredetet, az anyanyelvet és a vallási meggyőződést. A törvény nagyon sok területet felölel, így például a foglalkoztatást, a társadalombiztosítást, az egészségügyi ellátást, a lakhatást és a képzést, az áruk és szolgáltatások kínálatát, és a köz- és magánélet szereplőinek széles skálájára vonatkozik. Kifejezetten engedélyezi az ideiglenes jellegű pozitív diszkriminációs intézkedéseket, ha azok célja az egyenlő esélyek előmozdítása bizonyos hátrányos helyzetű csoportok helyzetének javítása érdekében. A törvény a közigazgatási és a polgári jogban a bizonyítási teher megosztását írja elő az áldozat és a diszkriminációban vétkes fél között. Emellett a Törvény rendelkezik egy olyan Hatóság felállításáról, melynek a feladata az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati érvényesítése.<sup>13</sup>
31. Az Esélyegyenlőségi törvényt kihirdetése óta számos alkalommal módosították. Ma már kifejezetten tiltja a törvénytelen szegregációt. Annak érdekében, hogy a Törvényt összhangba hozzák a 2000/43/EK számú Tanácsi Irányelvvel, jelenleg azt mondja ki, hogy a törvény 7(2) pontjában szereplő általános kivételre már nem lehet hivatkozni azokban az esetekben, amikor közvetlen diszkrimináció történt faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai eredet miatt; amennyiben a fenti okok miatt történt közvetlen diszkrimináció, kizárólag bizonyos meghatározott, kivételekre vonatkozó pontokra lehet hivatkozni, amelyeket a Törvény sorol fel, mint az adott jogviszonyra vonatkozó kivételeket. A foglalkoztatás területén az a gyakorlat, hogy eltérő fizetést, bért vagy más javadalmazást adnak különböző személyeknek az eltérő nemük, bőrszínük, faji hovatartozások, nemzetiségük, nemzeti vagy etnikai származásuk miatt, ma már minden esetben az egyenlő elbánás elvének a megsértését jelenti (vagyis semmilyen körülmények között nem igazolható). Az állami költségvetési intézmények, a több mint 50 főt

<sup>13</sup> A Hatóságról további információkat talál alább: *Hátrányos megkülönböztetés ellen küzdő testületek és más intézmények.*

foglalkoztató munkaadók és azok a jogi személyek, amelyekben az állam többségi tulajdonrészrel rendelkezik, kötelesek esélyegyenlőségi tervet készíteni, az Egyenlő Bánásmód Hatóság pedig jogosult annak ellenőrzésére, hogy elfogadtak-e ilyen tervet.<sup>14</sup>

32. Meg kell említeni egy másik, új jelentős eljárási jogintézményt, amely szerint a nem-kormányzati szervezetek és más, különleges érdekeket képviselő szervezetek élhetnek a közérdekű igényérvényesítési jogával (*actio popularis*), és nem csak abban az esetben, amikor úgy vélik, megsértették az egyenlő bánásmód elvét egy személy lényeges tulajdonságai alapján (vagyis a Törvény 8. cikkelyében felsorolt tulajdonságok alapján), ami nagyobb, de pontosan nem megállapítható számú csoportot érint, hanem akkor is, ha fennáll egy ilyen jogsértés közvetlen veszélye. Ami a bizonyítási teher megosztását illeti, azokat a kezdeti problémákat, amelyek abból adódtak, hogy az első fokon eljáró bíróságok nem megfelelően alkalmazták a mechanizmust, másodfokon sikeresen kijavították, és a későbbiekben az ECRI-nek nem jutott hasonló eset a tudomására. A fentiek mellett az új szabályok alapján a panaszosoknak már nem kell bizonyítaniuk, hogy ténylegesen más bánásmódban részesültek, mint azok a személyek, akik nem az ő tulajdonságaikkal jellemezhetőek - elegendő az is, ha a panaszosok bemutatják, hogy egy elméleti, összevethető helyzetben egy ilyen személy kedvezőbb bánásmódban részesülne.
33. Az ECRI üdvözli az Egyenlő bánásmód törvény fent említett javításait, amelyek fontos részét képezik a faji megkülönböztetés elleni magyarországi küzdelemnek, és általánosságban is tükrözik az ECRI 7. sz. Általános Szakmai Ajánlás a rasszizmus és a faji alapú diszkrimináció elleni nemzeti jogszabályokkal kapcsolatosan című dokumentumban szereplő követelményeket.
34. Az ECRI azt ajánlja, hogy az illetékes hatóságok gondoskodjanak arról, hogy elegendő pénzügyi és emberi erőforrások álljanak az Egyenlő Bánásmód Hatóság rendelkezésére ahhoz, hogy betölthesse rendeltetését, különösen figyelembe véve azt, hogy a Hatóság új hatásköröket kapott a munkáltatók esélyegyenlőségi terveinek ellenőrzésére.

### **Hátrányos megkülönböztetés ellen küzdő testületek és más intézmények**

35. Harmadik jelentésében az ECRI megvizsgálta a különféle, már meglévő vagy a közeljövőben felállítandó, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni harccal foglalkozó szakosított testületek hatáskörét, működését és összehangolását, és ezen a területen számos ajánlást fogalmazott meg. Egyebek mellett azt ajánlotta, hogy a magyar hatóságok lássák el ezeket a meglévő illetve létrehozandó, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni harccal foglalkozó szervezeteket elegendő emberi és pénzügyi erőforrással és elegendő hatáskörrel ahhoz, hogy a lehető legjobb körülmények között tudjanak működni.
36. Az alábbiakban sorra vesszük az egyes szervezetek működését, majd általánosságban is vizsgáljuk az összehangolással és az együttműködéssel kapcsolatos kérdéseket.

---

<sup>14</sup> Lásd alább: *Hátrányos megkülönböztetés ellen küzdő testületek és más intézmények*, itt részletesebb leírást adunk arról, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság miként ellenőrzi az esélyegyenlőségi terveket.

37. A Harmadik jelentésében, azon az ajánláson túl, hogy a testület kapja meg a szükséges erőforrásokat, az ECRI határozottan arra buzdította a hatóságokat, hogy fontolják meg az Egyenlő Bánásmód Hatóság teljes függetlenségének a garantálását, az ECRI 2. és 7. Általános Szakmai Ajánlásainak megfelelően.
38. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005. február 1-én kezdte meg működését, azóta minden évben jelentősen megnőtt a Hatóság által kezelt esetek száma. A Hatósághoz 491 esetbejelentés érkezett 2005-ben, 592 bejelentés 2006-ban és 756 2007-ben.<sup>15</sup> A 2006-ban benyújtott esetek közül 202 zárult le jogerősen.<sup>16</sup> Ezek között 13%-os arányban szerepelt az egyenlő bánásmód követelményének a megsértése; az esetek 6%-ban megállapodás jött létre a panaszos és a terhelt fél között; 35%-ot az érdemi vizsgálat során alaptalannak találtak és elutasítottak; további 20%-ot érdemi vizsgálat nélkül elutasítottak, mivel nem tartoztak a Hatóság hatáskörében; 26%-ot pedig eljárási okokból utasítottak el.<sup>17</sup> A Hatóság megemlítette, hogy sokan úgy nyújtanak be panaszt, hogy előtte nem részesültek jogi tanácsadásban; ezeket a panaszosokat először kioktatják, hogy jobban ismerjék a jogszabályokat. Arról is tájékoztatást adnak, hogyan vehető igénybe ingyenes jogsegély szolgáltat, a panaszosokat pedig szükség esetén elirányítják az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Antidiszkriminációs Ügyvédi Ügyfélszolgálati Hálózatához.
39. Párhuzamosan azzal a kulcsfontosságú szereppel, amelyet az egyes panaszok kezelésében betölt, a Hatóság annak érdekében is tett lépéseket, hogy növelje munkájának és a hatáskörébe tartozó fontos kérdéseknek az ismertségét. Ennek keretében elindították hivatalos webhelyüket, az ([www.egyenlobanasmod.hu](http://www.egyenlobanasmod.hu))-t, és egy második webhelyet is ([www.antidiszko.hu](http://www.antidiszko.hu)), melyeknek az a céljuk, hogy a nagyközönség számára könnyebben értelmezhető formában adjanak tájékoztatást az antidiszkriminációról, de publikálnak olyan broszúrákat is, amelyek ismertetik a Hatóság hatáskörét, az eljárási szabályokat, illetve rendszeres hírlevelet is megjelentetnek, amelyet több ezer olvasó számára küldenek meg. A Hatóság tagjai és személyzete rendszeresen részt vesznek konferenciákon és más, tudatosság-növelő, köztestületek és civil társadalmi szereplők által szervezett rendezvényeken; illetve rendszeresen szerepelnek a médiában. Az ECRI üdvözli ezeket a kezdeményezéseket, és megállapítja, hogy a Hatóság részére bejelentett esetek minden kétséget kizáróan azt jelzik, hogy a testület létezése a nyilvánosság körében egyre inkább közismertté válik. Ugyanakkor az érdemi megalapozatlanság vagy hatáskör hiánya miatt elutasított esetek nagy aránya (2006-ban összesen 55%) azt jelzi, hogy legalábbis egyelőre a diszkrimináció fogalmát Magyarországon sokan még nem tudják megfelelően értelmezni, illetve nem eléggé ismerik a Hatóság hatáskörét. Ebben az összefüggésben az ECRI sajnálattal állapítja meg, hogy a jelek szerint nem történt előrelépés a Hatóság azon javaslata ügyében, hogy mind az egyenlő bánásmód elvét, mind

---

<sup>15</sup> Minden 2005-re és 2006-ra vonatkozó számadatot az Egyenlő Bánásmód Hatóság vonatkozó éves beszámolóiból vettünk. A jelentés elkészítésének időpontjában a 2007-es évre vonatkozóan még nem álltak rendelkezésre teljes körű adatok; ahol ilyen adatok szerepelnek, ott az Egyenlő Bánásmód Hatóság által írásban adott tájékoztatást vettük alapul, amelyet az ECRI számára annak látogatása idején adtak meg. A tartalmi kérdésekkel (milyen területeken fordult elő hátrányos megkülönböztetés, milyen tulajdonságok szerint) alább foglalkozunk, a *Hátrányos megkülönböztetés különféle területeken, kiszolgáltatott és célba vett csoportok* című részben.

<sup>16</sup> A fennmaradó 390 esetet vagy más hatósághoz tették át (49), vagy az év végén még mindig függőben voltak (35), vagy pedig tanácsadással és nem vizsgálat indításával oldották meg őket (306).

<sup>17</sup> A panaszt visszavonták, a panaszos nem tett semmit, már kezdeményeztek vizsgálatot egy másik illetékes hatóságnál, stb.

pedig a nagyközönség számára rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket és módokat tegyék a kötelező köztisztviselői képzés részévé.<sup>18</sup>

40. A Törvény az egyenlő bánásmódról nemrégiben végrehajtott módosítása részeként,<sup>19</sup> az Egyenlő Bánásmód Hatóság megkapta azt a jogkört, hogy vizsgálatot indíthat annak ellenőrzésére, hogy a kötelezett munkáltatóknál van-e elfogadott esélyegyenlőségi terv. Ugyanakkor az ECRI tudomása szerint ez a hatáskör kimerül annak a vizsgálatában, hogy van-e ilyen terv, illetve a terv hiánya esetén büntetés kiszabásában; annak vizsgálatára azonban nem terjed ki, hogy a terv tartalmilag mennyire megfelelő. Ez a hatáskör azonban ezzel együtt is egy újabb, jelentős megterheléssel járó feladatot rá a Hatóságra, annak minden pénzügyi és emberi erőforrás vonzatával együtt.<sup>20</sup>
41. Az ECRI harmadik jelentése óta megváltozott az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogi státusza, már nem a minisztérium felügyelete, hanem az irányítása alá tartozik.<sup>21</sup> Ez arra utal, hogy csökkent a Hatóság függetlensége. Az ECRI megjegyzi, hogy azt a rendelkezést, amely garantálta, hogy a Hatóság munkájába érdemben nem lehet beleszólni, vagyis az Esélyegyenlőségi Törvény 13(2) pontját, amely korábban azt mondta ki, hogy a "A hatóság a Kormány irányítása alatt működik, felügyeletét a Kormány kijelölt tagja látja el" visszavonták,<sup>22</sup> és ma már a Törvény egyszerűen a következőt mondja ki: "A hatóság az e törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható." A költségvetést illetően ugyanakkor a helyzet már nem ennyire egyértelmű, mivel a Hatóság költségvetését (bár külön soron) a Szociális és Munkaügyi Minisztérium költségvetésén belül állapítják meg. Ebben az összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a Hatóság továbbra is illetékességgel rendelkezik Magyarország egész területén; nincsenek viszont regionális vagy helyi kihelyezett hivatalai. Így azoknak az eseteknek a többségében, amelyek a fővároson kívül történnek, a kivizsgálást végző hatósági tisztviselőknél el kell utazniuk annak az önkormányzatnak a hivatalában, ahol a kérelmező lakik, és ott kerülhet sor a meghallgatásra. A Hatóság kidolgozott egy javaslatot, amely formalizálná az Esélyek Házával jelenleg is fennálló együttműködését,<sup>23</sup> azt pedig kifejezetten előírná, hogy bizonyos számú eljárást helyi szinten kellene lebonyolítani, mielőtt az indítványokat megküldenék magához a Hatósághoz. Ugyanakkor ezen intézkedések illetve a kormány által korábban megadott többlet-létszám ellenére is megállapítható, hogy a Hatóság folyamatosan növekvő munkaterhelése miatt a jövőben további erőforrások biztosítására lehet szükség.
42. Az ECRI emlékeztet a fenti ajánlására az Egyenlő Bánásmód Hatóság rendelkezésére álló erőforrásokkal kapcsolatosan. Azt ajánlja továbbá, hogy a magyar hatóságok tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy nemzeti és etnikai kisebbségi csoportok tagja ismerjék meg a jelenleg hatályos diszkrimináció ellenes jogszabályokat - beleértve magának a diszkriminációnak a fogalmát - és tudjanak arról, hogyan lehet védelmet kérni ezen jogszabályok alapján.

<sup>18</sup> Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2005. évi éves jelentés, 55-56. oldal

<sup>19</sup> A 2006 évi CIV Törvény 3 és 12 (1) pontjai vezették be; érvényes 2007. január 1-től.

<sup>20</sup> A szabálysértő munkáltatók elleni további lehetséges szankciókkal kapcsolatos Ld. lentebb, *Diszkrimináció különböző területeken – foglalkoztatás.*

<sup>21</sup> A 332/2006 (XII.23). sz. Kormányrendelettel módosított 362/2004 (XII.26) sz. Kormányrendelet.

<sup>22</sup> ECRI, a Magyarországról szóló harmadik jelentés, 34. pont

<sup>23</sup> Lásd alább, *Együttműködés és összehangolás a rasszizmus és a faji diszkrimináció ellen küzdő különféle szakosított testületek között.*

43. Harmadik jelentésében, hivatkozással egy korábbi ajánlására annak lehetőségéről, hogy a Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosa kapja meg azt a hatáskört, hogy bíróságokhoz keresetet terjeszthessen be, az ECRI sürgette, hogy az illetékes hatóságok terjesszék ki a Biztos hatáskörét, figyelemmel az ECRI 2. számú, a rasszizmus, idegengyűlölet, antiszemitizmus és intolerancia elleni, nemzeti szintű küzdelemért felelős szakosított szervezetekre vonatkozó Általános Szakmai Ajánlására, valamint a 7. számú, a rasszizmussal és a faji megkülönböztetéssel szembeni nemzeti jogi szabályozásra vonatkozó Általános Szakmai Ajánlására.
44. Az ECRI kezdettől fogva méltányolja, hogy a Biztos rendkívül értékes jogorvoslati lehetőséget kínál a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjainak azokra az esetekre, ha alkotmányellenes módon sérelmek érik őket, elsősorban az élet nyilvános színterein.<sup>24</sup> A testület hatásköre a magyar alkotmány alapján ugyanolyan erős maradt, mint az ECRI harmadik jelentésének elkészültekor volt. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság létrehozása és az, hogy nincs egyértelmű jogszabályi elhatárolás a két testület hatásköre között, nem szűkítette le az Országgyűlési Biztos cselekvési lehetőségeit, de bizonyos esetekben, különösen az állami hatóságokat illetően, azt jelenti, hogy azok a panasztevők, akik valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak, a jogorvoslati lehetőségeiket illetően külön utakat járnak be: miközben az Egyenlő Bánásmód Hatóság bírságot szabhat ki azokra, akik megsértették az egyenlő elbánás követelményét, az Országgyűlési Biztosnak elsősorban tárgyalásos megoldásra kell törekednie, és jogában áll nagyobb horderejű változtatásokat is javasolni.
45. Az ECRI megállapítja, hogy bár a két másik Országgyűlési Biztos (az állampolgári jogok biztosa és az adatvédelmi biztos) szakterülete nem azonos azzal a területtel, amelynek a vizsgálatára az ECRI megbízást kapott, esetenként megbízhatják őket olyan témák vizsgálatával, amelyek az ECRI érdeklődési körébe tartoznak. Az állampolgári jogok Országgyűlési Biztosa 2008. áprilisában kiadott egy jelentést, amelyben megvizsgált egy, a Debreceni Befogadó Állomással kapcsolatos panaszt,<sup>25</sup> és az adatvédelemmel kapcsolatos kérdések gyakran közvetlenül is érintik a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjait.<sup>26</sup> Ezért az ECRI örömmel állapítja meg, hogy jó kapcsolat alakult ki a Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosa és az Adatvédelmi biztos között,<sup>27</sup> és reméli, hogy ez a három intézmény a továbbiakban is nyitott és konstruktív munkakapcsolatot fog ápolni egymással.
46. Végezetül az ECRI megjegyzi, hogy a Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosának megvan a maga szerepe azoknak a jogoknak a védelmében, amelyek a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozókat megilletik, és ez a szerep nem azonos az Egyenlő Bánásmód Hatóság diszkrimináció ellenes szerepével.

---

<sup>24</sup> A Biztos munkájáról az éves jelentéseiből tudhat meg további részleteket.

<sup>25</sup> Ld. alább, *Kiszolgáltatott és célba vett csoportok – migránsok, menekültek és menedékkérők*.

<sup>26</sup> Lásd több helyütt ebben a jelentésben, különösen pedig a *Rasszizmus és faji diszkrimináció figyelemmel kísérése* című részben.

<sup>27</sup> A Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosának 2004. évi jelentése, VI.1. Fejezet.

- *Együttműködés és összehangolás a rasszizmus és a faji diszkrimináció ellen küzdő különféle szakosított testületek között.*
47. Az ECRI harmadik jelentésében üdvözölte számos olyan új testület létrehozását, amelyek az ECRI hatáskörébe eső területeken munkálkodnak, felhívta a hatóságok figyelmét arra, hogy létfontosságú a meglévő testületek összehangolása és együttműködése, valamint azoknak a programoknak a továbbvitele, amelyek bizonyítottan hatékonyak. Remélte, hogy az új intézmények az szoros együttműködést alakítanak ki a Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosával és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal, ezáltal elkerülhetővé válnak az átfedések vagy a le nem fedett területek ezeknek az intézményeknek a működésében.
48. További átfedések adódhatnak abból, hogy a magánszemélyek panaszait mind az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz, mind pedig az illetékes bírósághoz benyújthatják. Több forrásunk is rámutatott arra, hogy nincs teljes átfedés a fenti két testület között, mivel azok a jogorvoslati lehetőségek, amelyek a kétféle eljárásból adódnak, nem azonosak: az Egyenlő Bánásmód Hatóság csak megbírságozhatja a vétkes felet, a bíróságok viszont kártérítést is megítélhetnek az áldozat javára. Előfordulhat, hogy a panaszos először a Hatósághoz kíván fordulni, ahol az eljárás egyszerű és gyors, és kéri bíróság kiszabását a másik félre, majd a Hatóság állásfoglalását ügydöntő bizonyítékként terjeszti be a bíróság elé, későbbi kártérítési igényének alátámasztása végett. Ha viszont a panaszos úgy fordul a bírósághoz, hogy közben az ügye még folyamatban van a Hatóság előtt, ez utóbbinak fel kell függesztenie eljárását mindaddig, amíg a bíróság döntést nem hozott az ügyben, a bíróság döntése pedig kötelező érvényű a Hatóságra nézve. Az ECRI megállapítja, hogy bár ezek a megoldások valószínűleg természetesen egy jogász számára, az eljárási kérdésekben nem járatos panaszosok sokkal nehezebben tudják őket áttekinteni. Ennek megfelelően különösen is fontos - annak érdekében, hogy mind az egyének hatékony védelme, mind pedig az ezen a területen létrehozott intézmények hatékony működése biztosított legyen - hogy a panaszosok (akik nem kötelesek jogi képviselő útján fordulni az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz) megfelelő, érthető és egyértelmű tájékoztatást kapjanak arról, hogy a különféle testületek milyen jogorvoslati formákat kínálnak, és arról is, hogy a gyakorlatban milyen következményekkel jár az, ha egyszerre több panaszt nyújtanak be.
49. Az ECRI érdeklődéssel állapítja meg, hogy 2006 végén, annak érdekében, hogy a vidéki emberek hozzáférési lehetőségei javuljanak, az Egyenlő Bánásmód Hatóság formális együttműködési megállapodást írt alá az Egyenlő Bánásmód Házával, amelynek Magyarország mind a 19 megyéjében van kirendeltsége. A megállapodás alapján a Hatóság jogi és gyakorlati képzést nyújt a Ház személyzete számára, amely felkészíti őket a helyi panaszosok jogi tanácsadással történő támogatására és arra, hogyan továbbítsák a Hatóság felé azokat az eseteket, ahol a diszkrimináció nagy valószínűséggel megállapítható. A Ház feladata, hogy helyszínt biztosítson a meghallgatásoknak, amennyiben meghallgatást kell tartani, illetve a panaszosok számára tartott heti fogadóóráknak. Mostanáig a Hatóság egy olyan tréninget tartott, ahol az összes Ház részt vett, és több olyan, amelyeken a Házak különféle megyékben tevékenykedő képviselői vettek részt.
50. Az ECRI azt javasolja, hogy a magyar hatóságok szolgáljanak világos és átfogó tájékoztatással a nagyközönség számára arról, hogy az egyéneknek milyen jogorvoslati formák állnak a rendelkezésükre azokban az esetekben, amikor úgy érzik, hogy megsértették az egyenlő bánásmód elvét velük kapcsolatosan, vagy ha nemzeti vagy etnikai kisebbség tagjai, a kisebbségi jogukat sértették meg; ennek a tájékoztatásnak ki kell terjednie a védett jogok és azon jogcímek

ismertetésére, amelyek alapján a védelem az egyéneket megilleti, az elérhető különféle jogorvoslati formákra, a követendő eljárásokra és arra is, hogy milyen jogkövetkezményekkel jár több eljárás egyidejű lefolytatása.

51. Az ECRI megismétli azt az ajánlását, hogy a magyar hatóságok bocsássanak elegendő emberi és pénzügyi erőforrást a diszkrimináció ellenes hálózat rendelkezésére ahhoz, hogy a hálózat hatékony eszközként tudjon fellépni a romák mindenfajta hátrányos megkülönböztetése ellen Magyarország egész területén.

### **A nemzeti és etnikai kisebbségek jogait szabályozó rendelkezések**

52. Az ECRI harmadik Magyarországról szóló jelentésében elismerte azt a pozitív szerepet, amelyet a kisebbségi önkormányzatok rendszere játszik a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelmében és érvényesítésében, ugyanakkor azt javasolta, hogy a magyar hatóságok folytassák a rendszer felülvizsgálatát az esetleges hiányosságok felismerése és kijavítása érdekében; vagy a vonatkozó jogszabályok, vagy pedig a fennálló gyakorlat megváltoztatása útján, hogy növekedjen ezeknek az intézményeknek a hatékonysága és a hitelessége. Az ECRI arra is ösztönözte a magyar hatóságokat, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára minél előbb tegyék lehetővé azon törvény által garantált joguk gyakorlását, hogy az Országgyűlésben képvisellel rendelkezzenek.

#### *- Kisebbségi önkormányzati rendszer*

53. A fenti javaslatok megtétele során az ECRI elismerte a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak területén eddig már megtett erőfeszítéseket, és megjegyezte, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi. LXXVII. törvényt összességében a kisebbségek jogai védelmének átfogó és progresszív eszközének ítéli. Megjegyezte azonban azt is, hogy széles körben felvetődött, hogy a kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatosan bizonyos gyakorlati hiányosságok merültek fel, amelyeket felül kell vizsgálni. Az ECRI harmadik jelentésének elkészülése idején a szabályokban fennálló főbb hiányosságok közt említhetők a jelölésekben történt súlyos visszaélések a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokon, ennek során sokan jelöltették magukat olyan kisebbség helyi önkormányzatába, amelyhez semmi köztük sem volt. A kisebbségi önkormányzatokról is érkeztek bejelentések, hogy nem gyakorolták azt a jogukat, hogy közreműködjenek az olyan közintézmények irányításában vagy működtetésében, mint például iskolák, múzeumok és kulturális központok, részben amiatt, mert nem álltak rendelkezésükre közpénzek az ilyen átvállalt feladatok ellátásához. Beszámolók érkeztek a kisebbségi és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés problémáiról is, részben szintén finanszírozási kérdések miatt.<sup>28</sup>
54. A kisebbségekkel foglalkozó 2005. évi CXIV/2005 sz. törvényben széleskörű módosítások történtek. Ezek a módosítások háromszintű kisebbségi önkormányzati rendszert vezettek be, a már meglévő helyi és országos szint mellé beiktatták a regionális szintű kisebbségi önkormányzatokat is. Továbbá, hogy könnyebb legyen a szavazáson való részvétel, a szavazók ettől kezdve a lakóhelyükön szavazhatnak minden kisebbségi önkormányzati választáson, beleértve az országos szintűt is. Külön intézkedések történtek annak biztosítására is, hogy a továbbiakban egy-egy választáson csak az érintett nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók szavazhassanak az önkormányzatukra, illetve indulhassanak jelöltként: a szavazóknak

<sup>28</sup> Nemzeti Kisebbségek Védelme Keretszerződés Tanácsadó Bizottság: Második vélemény Magyarországról, elfogadva 2004. december (ACFC/INF/OP/II(2004)003), 24-29. §, 113-119.

regisztráltatniuk kell magukat az erre a célra összeállított és csak a választások időtartamára megőrzött választói névjegyzéken (a személyi adatok védelme érdekében ezek a névjegyzékek nem kerülnek nyilvánosságra, a helyi jegyző őrzi őket, és csak a választás végleges eredményének megállapításáig maradnak meg); a jelölteknek is szerepelniük kell ezen a választási névjegyzéken, és mostantól kezdve nem egyéni jelöltként indulhatnak, hanem egy olyan szervezet jelöltjei kell, hogy legyenek, amelynek az alapító okiratában benne szerepel az illető nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselője, és amely már legalább három éve működik; a jelölteknek tenniük kell egy nyilatkozatot is arról, hogy ismerik annak a nemzeti vagy etnikai kisebbségnek a nyelvét és kultúráját, amelyiket képviselni kívánják.

55. Ezekről a változtatásokról függetlenül, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok területének számos közszereplője adott hangot az új szabályokkal kapcsolatos aggodalmi miatt. Különösen azért, mert arra hagyatkoznak, hogy valaki önmagát egy nemzeti vagy etnikai kisebbség tagjának vallja, ugyanakkor a választást lebonyolító szervek nem jogosultak az ilyen nyilatkozatok igazságtartalmának a megvizsgálására, ez a két tény így együttesen lehetővé teszi, hogy továbbra is visszaélések történhessenek a választójoggal. Ugyanakkor félelmeiket fejezték ki amiatt, hogy a választóknak az etnikai hovatartozásukat a helyi önkormányzatnál kell írásban regisztráltatniuk, nem pedig a kisebbségi önkormányzatuknál, és ez szavazókat riaszthat el a szavazásra jelentkezéstől. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a 2006. évi kisebbségi önkormányzati választásokon jelentősen kevesebb személy regisztráltatta magát szavazásra, mint ahányan a 2001. évi népszámláláskor valamelyik kisebbséghez tartozónak vallották magukat. Állítólagosan egyes esetekben az önkormányzatok akadályozni igyekeztek, hogy egy-egy kisebbségi önkormányzat felállításához elegendő számú szavazó regisztráltathassa magát. Az új rendszerben is megmaradtak az aggályok a kisebbségi képviselőknek az önkormányzati döntéshozatalban való részvételével, valamint finanszírozási kérdésekkel kapcsolatosan.<sup>29</sup> Ezen aggályok miatt a Nemzeti és kisebbségi jogok Országgyűlési Biztosa javaslatot tett egy sor biztosíték bevezetésére annak érdekében, hogy garanciát kapjon a kisebbségek megfelelő közreműködése a választási eljárásban, valamint a visszaélések kizárására.<sup>30</sup> Az illetékesek megjegyezték, hogy folytatódnak a konzultációk ezen a téren, és egy jogi munkacsoportot állítottak fel, amely a Nemzeti és Kisebbségpolitikai Államtitkárság védnöksége alatt működik, és amelyben helyet kaptak a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői is. A jogi természetű intézkedéseken túlmenően az illetékesek azt is hangsúlyozták, hogy az általános működési támogatáson felül feladathoz kapcsolódó pénzügyi támogatások is elérhetőek, lehetővé téve a kisebbségi önkormányzatok számára, hogy a kisebbségi érdekek védelmét és előmozdítását szolgáló konkrét tevékenységeik finanszírozásához támogatásra pályázhassanak.

56. Az ECRI javasolja, hogy a magyar illetékesek folytassák a kisebbségi önkormányzati rendszer felülvizsgálatát annak érdekében, hogy feltárják és megszüntessék az újonnan felmerülő vagy korábban megmaradt hiányosságokat, akár a vonatkozó jogszabályokban, akár a mindennapok gyakorlatában, és hogy növeljék ezeknek az intézményeknek a hatékonyságát és hitelességét, valamint hogy biztosítsák, hogy azok képesek legyenek betölteni azt a pozitív szerepet, amelynek a betöltésére létrejöttek.

<sup>29</sup> Ld. különösen: Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyűlési Biztosa, 2006. évi jelentés.

<sup>30</sup> Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosa, 2006. évi jelentés.



- *A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képvisellete*

57. Az ECRI harmadik jelentése óta nem történtek változások azokban a jogszabályokban, amelyek az országgyűlési választásokat szabályozzák a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselétének biztosítását illetően. A nagyobb pártok listáin bejutottak az országgyűlésbe, illetve az Európa Parlamentbe nemzeti vagy etnikai kisebbségek egyes tagjai. Egyes kisebbségi képviselők azonban úgy vélik, hogy a jelenlegi helyzet nem képes biztosítani a kisebbségi érdekek megfelelő országos szintű képviselétét
58. A legutóbbi hónapokban a Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyűlési Biztosa javaslatokat dolgozott ki a helyzet javítására. Ezen jelentés megírása idején azonban még nem kezdődtek meg róla a parlamenti pártok közötti konzultációk. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy bármilyen változtatáshoz széles körű konszenzusra lesz szükség, mivel az Alkotmány 71(3) cikkelyének értelmében a szavazó képviselők kétharmados többségének szavazata szükséges az országgyűlési választásokat szabályozó törvények megváltoztatásához.
59. Az ECRI felhívja a magyar illetékeseket, hogy folytassák az erőfeszítéseiket annak a minél hamarabbi lehetővé tételére, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek gyakorolhassák a törvények által garantált jogukat az országgyűlési képviseletre.

## **II. Rasszizmus a közbeszédben**

60. A Magyarországról készült harmadik jelentésében az ECRI határozottan arra biztatta a magyar szerveket, hogy fokozzák a rasszizmus és az intolerancia problémakörében folytatott figyelemfelhívó tevékenységüket, és mindezt ne csak a fővárosban és a nagyobb városokban, hanem a kisebb helyi közösségekben és a gyéribben lakott régiókban is.
61. A 2006. végén sorra került heves kormányellenes tüntetéssorozat óta – és legalábbis részben abból eredően – a magyarországi közbeszédben a rasszizmus és az intolerancia aggasztó fokozódása tapasztalható. Különösen a radikális jobboldali Magyar Gárda – az egyik közismert radikális jobboldali párthoz szorosan kötődő csoport – megalakulását és megerősödését emlegetik mély aggodalomra okot adóként. 2007. augusztusi megalakulása és több száz új tagjának 2007. októberi nyilvános eskütétele óta a Magyar Gárda számos nyilvános felvonulást rendezett szerte az országban, egyebek közt jelentős roma népességű falvakban. Az egyesület látszólag ártalmatlan céljai mellett a csoport egyik fő jelszava az, hogy megvédi a magyarságot az úgynevezett "cigánybűnözéstől". A Magyar Gárda tagjai a felvonulásokon egyforma, félkatonai jellegű fekete bakancsot és egyenruhát viselnek, hozzá olyanok a jelvényeik és a zászlóik, amelyek nagyon hasonlítanak annak a Nyilaskeresztes Pártnak a zászlójához, amely nyíltan náci szervezetként rövid ideig hatalmon volt a II. világháború idején, és amelynek az uralma alatt zsidók és romák tízezreit ölték meg vagy deportálták.
62. 2008. januárjában a Legfőbb Ügyész bírósági eljárást kezdeményezett a Magyar Gárda betiltására. Ezen jelentésünk elkészítésének idején az eljárás még mindig folyamatban volt.<sup>31</sup> Szemtanúk beszámolóí szerint a 2008. tavaszán megtartott tárgyalásokat a feszült légkör jellemezte. A tárgyalóterem előtti folyosón nem voltak rendőrök, és a csoporthoz tartozó több tucat egyenruhás állta el az utat a tárgyalóterembe, amelyet így csak az ő híveik tölthettek meg, és fizikailag megakadályozták, hogy olyan érdeklődők is

<sup>31</sup> Ld. fentebb, *Érvényes büntetőjogi rendelkezések alkalmazása*.

bejussanak, akik nem a gárda egyenruháját viselték. Még mindig folyamatban van annak a panasznak az elbírálása, amelyet a bíróval szemben nyújtottak be a rend fenntartásának elmulasztása miatt.

63. A legutóbbi hónapokban a szélsőségesek további meneteléseket és felvonulásokat tartottak, amelyeket egyre erősebb ellentüntetések kísérnek. 2008. februárjában Budapest központjában ismét sor került arra az évente megrendezett demonstrációra, amelyet annak emlékére szoktak tartani, hogy a német és a magyar csapatok 1945-ben megkíséreltek kitörni az ostromlott Budapestről. A megemlékezésen felállítottak egy fakesztet "Vér és Becsület" felirattal (annak a betiltott szélsőséges csoportnak<sup>32</sup> a neve, amelynek a megemlékezés szervezője korábban az egyik vezetője volt). Ezzel egyidőben több száz antifasiszta tiltakozott a közelben. Márciusban mintegy 1000 résztvevőt vonzott az egyik budapesti jegyiroda előtt megtartott neonáci tüntetés, míg a közelben ellentüntetés folyt mintegy 3000 emberrel, köztük volt a miniszterelnök is.<sup>33</sup>
64. A Magyar Gárda üzeneteinek tartalmán túlmenően a civil társadalom egyes közszereplői amiatt is aggodalmukat fejezték ki, hogy bizonyos jelentős politikai pártok csak alig vagy egyáltalán nem határolódtak el ettől a csoporttól, és ezzel legalábbis burkoltan azt az üzenetet közvetítették a közvéleménynek, hogy a csoport működése nem jelent semmilyen fenyegetést. Egyes nem-kormányzati szervezetek azt is hangsúlyozták, hogy a magyar média a csoport folyamatos szerepeltetésével hozzájárul annak erősödéséhez, pedig az – bár nagyon aktív és hangos – egyelőre aránylag kicsi. Mi több, a rejtőzködő rasszizmus és idegengyűlölet erősségéről és mély begyökerezettségéről is érkeztek beszámolók. Ilyesmi tükröződik például abban a 2007. februárjában elvégzett felmérésben is, amelyből az derült ki, hogy a válaszadók 68 %-a elutasítja a Piréziából – ez egy fiktív ország – érkező bevándorlók és menekültek magyarországi befogadását.<sup>34</sup> Ugyanez tükröződik a média egyes bűnügyi tudósításaiban is, amelyekben arról adnak hírt, hogy a bűnelkövető a roma kisebbséghez tartozik,<sup>35</sup> valamint abban is, ahogyan egyes községekben a roma betelepülőket fogadják.<sup>36</sup> Az összképet tekintve sok közszereplő mutat rá arra a trendre, hogy a rasszizmust és az idegengyűlöletet a magyar társadalom egyre inkább elfogadottnak tekinti.
65. Az ECRI-t mélységesen aggasztja az, hogy az események ebbe az irányba haladnak Magyarországon. Megállapítja, hogy a rasszizmus és az intolerancia elleni küzdelemben nemcsak világos és hatékony jogszabályok meghozatalára és gyakorlati érvényesítésére van alapvető szükség, hanem preventív fellépésre is a rasszista, antiszemita és idegengyűlölő megnyilvánulások megakadályozására, valamint a nyitott, toleránsabb és befogadó társadalom kialakulásának előmozdítására is. Hangsúlyozza, hogy a hatóságok, a közszereplők és a média kulcsszerepet játszanak ezen a területen.
66. Az ECRI határozottan ajánlja, hogy a magyar hatóságok ne csak a fővárosban és a nagyvárosokban, hanem a kis helyi közösségekben és a kisebb népességű régiókban is fokozzák az erőfeszítéseiket az emberi jogok tudatosságának növelésére, és annak felismertetésére, hogy küzdeni kell a rasszizmus és az intolerancia ellen. Hangsúlyozza, hogy az ilyen kampányoknak a lakosság minden rétegét és korcsoportját meg kell céloznia,

---

<sup>32</sup> Ld. fentebb, *Érvényes büntetőjogi rendelkezések alkalmazása.*

<sup>33</sup> Ld. még alább, *Antiszemizmus.*

<sup>34</sup> Ld. még alább, *Antiszemizmus.*

<sup>35</sup> Ld. lentebb, *Kiszolgáltatott és célba vett csoportok – roma közösségek.*

<sup>36</sup> Ld. lentebb, *Diszkrimináció különböző területeken – lakhatás.*

és kiemeli, hogy minden politikai oldalon a vezetőknek határozottan és nyilvánosan állást kell foglalniuk az akár szavakban, akár tettekben megnyilvánuló rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásokkal szemben.

### III. Rasszista erőszak

67. A magyarországi rasszista erőszakról nem állnak rendelkezésre konkrét számadatok, és megbízható információkat is nehéz beszerezni, mert egyrészt nincsenek statisztikák a Büntető Törvénykönyv vonatkozó paragrafusainak az alkalmazásáról, másrészt nincsenek etnikum szerint lebontott adatok sem.<sup>37</sup> A média azonban beszámolt a rasszista erőszak kirívó eseteiről, és a civil társadalom számos közszerelője is sok esetet tett szóvá – köztük romákkal szembeni rendőri brutalitás eseteit,<sup>38</sup> valamint egy olyan esetet, amely során néhány nappal a Magyar Gárda ottani felvonulását követően egy kisvárosban két cigányasszonyt megütött a Magyar Gárda két szimpatizánsa, és nyíltan be is ismerték, hogy az asszonyokat azok roma származása miatt bántalmazták. Az ECRI aggodalommal jegyzi meg, hogy az ilyen elmondáson alapuló bizonyítékok nem nyújtanak megfelelő alapot ahhoz, hogy valós képet lehessen alkotni a rasszista erőszak gyakoriságáról és megjelenéseiről Magyarországon, vagy ahhoz, hogy hatékony megelőző lépéseket lehessen tenni az ilyen erőszakkal szemben, vagy kellően fel lehessen lépni ellene, amikor megtörténik. Nem-kormányzati szervezetek ezzel kapcsolatban azt hangsúlyozzák, hogy a rasszista erőszakról szóló beszámolók ritkasága önmagában még nem jelenti azt, hogy nem történnek ilyen cselekmények, hiszen az ilyen cselekmények áldozatai sok esetben vonakodnak a nyilvánosság elé lépni, vagy rámutatni az ellenük történt erőszak rasszista elemeire, akár szégyenérzetből eredően, akár bosszútól tartva, akár pedig azért, mert úgy érzik, hogy nem várható különösebb következménye annak, ha felvetik a bűncselekmények ezt az aspektusát.

68. Az ECRI megismétli az ebben a jelentésben korábban már megtett ajánlását, miszerint a magyar hatóságok tegyenek lépéseket a bűncselekmények következetes és átfogó figyelésének a kialakítására abból a szempontból, hogy történt-e bennük faji indíttatású jogsértés, egyúttal felhívja a hatóságok figyelmét az ECRI 11. sz. általános ajánlására a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendfenntartás területén folytatott küzdelemről, különösen ennek az Ajánlásnak a III. Részére, amely a rendőrségnek a faji indíttatású jogsértések elleni küzdelemben és a rasszista jogsértések figyelemmel kísérésében játszott szerepéről szól. Hivatkozik továbbá az ebben a jelentésben<sup>39</sup> említett, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés feltárásával kapcsolatos ajánlásaira is.

### IV. Antiszemizmus

69. Magyarországról készített harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy a magyar hatóságok továbbra is figyeljenek oda az antiszemita cselekményekre és szóbeli megnyilvánulásokra, és teljes határozottsággal tegyenek meg minden szükséges intézkedést ellenük, beleértve szükség esetén a büntetőjogi eljárás kezdeményezését is.

70. Azóta a magyar kormány tett bizonyos lépéseket az antiszemizmus elleni küzdelem érdekében. 2006. februárjában megnyílt az állandó jelleggel működő Holokauszt Emlékközpont, és intézkedések történtek a magyarországi

<sup>37</sup> Ld. fentebb, *Érvényes büntetőjogi rendelkezések alkalmazása*, és lentebb, *Rasszizmus és faji diszkrimináció figyelemmel kísérése*

<sup>38</sup> Ld. még lentebb, *Útmutató rendvédelmi dolgozók számára*.

<sup>39</sup> Ld. lentebb, *Rasszizmus és faji diszkrimináció figyelemmel kísérése*.

holokauszt-dokumentumok állapotának és hollétének meghatározására. Továbbá a 2006. évi XLVII sz. törvény lehetővé tette, hogy kártérítést kérhessenek azok az egyének, akiknek a közvetlen hozzátartozói a Holokauszt során ölték meg, vagy szovjet kényszermunka-táborokba hurcolták. Egy összegben 400 000 Ft (mintegy 1 500 €) adható az érintett személyeknek minden megölt szülőért, házastársért vagy gyermekért. A törvény 2006. március 31-én lépett hatályba, és bár az eredeti tervek szerint csak négy hónapon át maradt volna hatályban, azonnal meghosszabbították a hatályát, így az 2007. januárjáig fennmaradt. 97 500 igénylés érkezett be, ezek közül soknak még mindig tart a feldolgozása. A jelképek tekintetében pedig egy hajdani magas rangú náci állami tisztviselő nevét eltávolították az Országos Epidemiológiai Központ nevéből.

71. Összességében azonban a helyzet nem mutatja a javulás jeleit. Ami az antiszemita nézetek hangoztatását illeti; két hetilap rendszeresen közöl antiszemita anyagot. 2008. márciusában a legjelentősebb napilapok egyike egy különösen éles antiszemita cikket jelentetett meg, amely heves tiltakozást váltott ki. Létezik továbbá számos olyan szélsőjobboldali internetes portál is, amelyek antiszemita anyagot közölnek. Ezeknek a tartalmát a hírek szerint a hatóságok figyelemmel kísérik az egyes náci jelképek használatának tilalmára tekintettel;<sup>40</sup> ám az ECRI nem tud róla, hogy a hatóságok bármilyen lépést tettek volna ezen hírforrások ellen, de arról sem, hogy ezek bármelyike csakúgyan megsértené a magyar törvényeket.
72. A személyek elleni antiszemita támadások ritkák ugyan, a zsinagógák és zsidó temetők elleni vandalizmus azonban nem rendkívüli. Az ismertté vált legsúlyosabb eset az volt, amikor 2005. júniusában 130 sírt rongáltak meg a legnagyobb budapesti zsidó temetőben. Az eset kivizsgálása még folyamatban van, bár két év óta semmilyen előrehaladás sem történt. 2008. novemberében lezárult viszont a rendőrségi nyomozás egy váci (Budapesttől északra található) zsinagóga elleni hasonló támadás ügyében – itt a zsinagóga kerítését feketére festették, aztán antiszemita szövegekkel, horogkeresztekkel és más fasiszta jelképekkel firkálták össze – és nem sikerült gyanúsítottat találni. 2008. elején két fiatalot tartóztattak le azért, mert fasiszta jelképeket festettek zsidó sírkövekre Kaposvárott (Délnyugat-Magyarország).
73. Az antiszemitizmust nyíltan hangoztatják egyes politikai pártok is,<sup>41</sup> amelyek a 2006. áprilisi országgyűlési választások során idegengyűlölő és antiszemita jelszavakat használtak. Az olyan csoportok, mint például a Magyar Gárda szintén nyíltan antiszemita nézeteket vallanak,<sup>42</sup> és nem-kormányzati szervezetek arról számolnak be, hogy egyes jelentős politikai pártok nem sokat tesznek azért, hogy elhatárolódjanak az ilyen nézetektől. Összességében az tűnik ki, hogy az antiszemita nézetek hangoztatása jelenleg növekvőben van Magyarországon.
74. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek folytassák és fokozzák az erőfeszítéseiket a magyarországi antiszemitizmus minden megnyilvánulásával szemben. Ezt illetően az ECRI ismételten felhívja a figyelmet azokra az ajánlásaira, amelyeket a jelen jelentés más helyein tesz a büntetőjogi szabályok módosításáról és alkalmazásáról, illetve a rasszizmus visszaszorításáról a közbeszédben. Aláhúzza a társadalom különféle véleményformálóinak, különösen a politikusoknak és a médiának azt a szerepét, hogy folyamatosan lépjenek fel az antiszemitizmus minden megnyilvánulásával szemben, és

<sup>40</sup> Ld. fentebb, *Büntetőjogi jogszabályok faji indíttatású bűncselekményekről*,

<sup>41</sup> Név szerint a radikálisan jobboldali Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP – Jobbik).

<sup>42</sup> Ld. fentebb, *Rasszizmus a politikai közbeszédben*.

tegyenek meg mindent, hogy az általuk képviselt szervezetek egyértelműen és folyamatosan kiálljanak az ilyen jelenségek ellen.

## V. Diszkrimináció különféle területeken

### Oktatás

75. Az ECRI Magyarországról szóló második és harmadik jelentésében fokozott hangsúllyal szerepelt az amiatti aggodalom, hogy a romák diszkriminációt szenvednek el az oktatás területén, különös tekintettel a szegregációra. Mint azt különösen az ECRI harmadik jelentése kiemeli, a szegregációnak sokféle formája ismeretes: a roma gyermekek aránytalanul nagy számban "speciális", mentálisan visszamaradott gyermekek számára működtetett iskolákba küldésétől kezdve az olyan iskolákig, amelyeket teljesen vagy semennyire sem, vagy aránytalanul nagy vagy kis számban látogatnak roma gyermekek, az iskolákon belül szegregáltan működő osztályokig, roma gyermekeknek az iskolákból "magántanulóvá" (otthon tanulóvá) átirányításáig, a roma gyermekek alacsony arányú óvodáztatásáig. Az ilyen gyakorlatnak vagy jelenségeknek romboló hatása van a roma gyermekek tanulmányi eredményeire, akik körében így magas a lemorzsolódás a középiskolai szinten, ezért kevesen jelentkeznek a felsőoktatási rendszerbe, ennek megfelelően beszűkülnek a pályaválasztási lehetőségeik és a munkavállalási kilátásaik.<sup>43</sup>
76. Ebben a helyzetben az ECRI örömmel fogadja azt a megközelítési elvet, hogy az esélyegyenlőségi törvénybe<sup>44</sup> és az 1993. évi közoktatási törvénybe bekerült a törvénytelen szegregáció kifejezett tiltása, és elégedetten állapítja meg, hogy az utóbbi években az illetékesek az intézkedések széles skáláját tették meg ennek a problémakörnek az oldása érdekében. Ismerve azonban a megoldásra váró problémák mennyiségét, hosszú időn át tartó lankadatlan erőfeszítésekre van szükség a tartós javulás eléréséhez. Az alábbiakban egyenként megvizsgáljuk az oktatási szegregációnak vagy diszkriminációnak az említett formáit, valamint az oldásukra tett eddigi intézkedéseket és az ajánlott további intézkedéseket.
- *Aránytalanul sok roma gyermek a szellemileg visszamaradott gyermekek speciális iskoláiban*
77. Harmadik jelentésében az ECRI azt sürgette, hogy a magyar illetékesek sürgősen tegyenek további lépéseket annak megszüntetésére, hogy aránytalanul sok a roma gyermek a speciális iskolákban, beleértve ezekben a lépésekbe a képességek nem kultúrához kötött alapú mérésének kidolgozását és alkalmazását, valamint a tanároknak és más érintett személyeknek a továbbképzését annak biztosítására, hogy helyes döntéseket hozzanak. Az ECRI azt is ajánlotta, hogy intézkedéseket kell tenni a speciális iskolákba járó roma gyermekeknek a normál iskolákba történő integrálása érdekében.
78. 2003-ban program indult annak a kialakult gyakorlatnak a visszaszorítására, hogy a roma és a szociálisan hátrányos helyzetű gyermekeket valós alap nélkül mentálisan visszamaradottnak minősítsék. A hatóságoktól kapott információk szerint 2004-ben független orvosi szakértők (a Tanulási Képességeket Vizsgáló Rehabilitációs Szakértői Bizottság) 2100 olyan gyermeket rehabilitált, akik korábban mentálisan visszamaradott minősítést kaptak, és ezeknek a

<sup>43</sup> A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló országgyűlési határozatból szerzett háttérinformációk szerint a 20 és 24 év közötti romák 82,5 %-a végzett általános iskolát, a 20 és 24 év közötti romáknak csak 5 %-a végzett középiskolát (szemben a 18 évesek 54,5 %-os országos átlagával), és a 20 és 24 év közötti romáknak mindössze 1,2 %-a jelentkezett felsőoktatási intézménybe.

<sup>44</sup> Ld. Esélyegyenlőségi Törvény 7. paragrafus (1) bekezdését.

gyermekeknek a 11%-át, akiket mentálisan épnek minősítettek, visszaintegrálták a normál iskolai rendszerbe.

79. A nyújtott előnyök és pénzbeli támogatások ellenére az illetékesek azt tapasztalták, hogy nem történt jelentős javulás vagy áttörés az ilyen gyermekek esélyegyenlőségének a területén. Ezért az utóbbi két évben az illetékesek figyelmének fókuszusa a felülvizsgálatról és a reintegrációról áttevődött az olyan tágabb folyamatokra, mint a finanszírozás és a diagnosztizálás. 2008-tól kezdődően a rehabilitációs bizottságoknál megkezdtek egy olyan új kognitív felmérési eszköz ("WISC-IV") használatát, amely már számításba veszi a szociokulturális különbségeket is. Ezeket az eljárásokat az Új Magyarország Fejlesztési Terv finanszírozza.
80. Az oktatási rendszeren kívüli szakértők két fontos szempontot ajánlanak megfontolásra. Az egyik az, hogy a helyi rehabilitációs bizottságok – amelyek a gyermek óvodapedagógusától kapott szakvéleményre is alapozva felméri, hogy a gyermeket a speciális iskolai rendszer felé kell irányítani, illetve hogy a már a speciális iskolába járó gyermek ott maradjon-e – azokból tevődnek össze, akik a speciális iskolákat működtetik, márpedig az iskola által kapott fejkvóta az oda járó gyermekek számával emelkedik, és magasabb is, mint a normál iskolákban. Így aztán nekik alapvető érdekük, hogy az iskoláikba járó gyermekek száma ne csökkenjen, sőt emelkedjen. A gyermek érdekében olyan előírás is született, hogy a gyermeknek a speciális iskolába irányításához szülői beleegyezés is szükséges, ám sok olyan szülő, aki beleegyezik a gyermekének speciális iskolába járatásába, nem fogja fel ennek a döntésnek a hosszú távú kihatásait a gyermekre, és emiatt kétséges lehet, hogy a beleegyezésük kellően átgondolt-e, és megfelelő informáltságra alapozódik-e. Továbbá a 2004-es rehabilitációs program után a normál iskolába átirányított gyermekek magas száma megerősíteni látszik azt, hogy gondosan nyomon kell követni a gyermekeket speciális iskolákba irányító döntéseket.
81. Másrészt a fogyatékoság három fokozatából, amelybe a speciális iskolákban a gyermekeket beosztják ("nagyon súlyos" /ez bennlakásos gondozást igényel/, "középsúlyos" vagy "enyhén fogyatékos") a gyermekek nagy többsége az "enyhén fogyatékos" kategóriába kerül, amely sok nem-kormányzati szervezet szerint viszonylag könnyen integrálható a normál iskolai rendszerbe: sok gyermeket tévesen diagnosztizáltak, aminek az oka az, hogy nem számították be kellőképpen a kulturális különbségeknek vagy a szociális-gazdasági lemaradásnak a gyermek fejlődésére tett hatását, másoknak pedig csak nagyon enyhe a tanulásképtelenségük, ami nem is indokolja a gyermek kivonását a normál rendszerből. Az ECRI többször hallotta, hogy a tanárképzésben bevezetendő újításoknak elsődlegesen arra kell irányulniuk, hogy elősegítsék, hogy a normál iskolai rendszerben működő tanárok megfelelően felkészültek legyenek a vegyes, integrált osztályok tanítására, ahelyett, hogy folytatódjon egy olyan rendszer, amelyből az egyszer már belekerülő gyermekek nemigen tudnak majd kitörni, és amelynek a lesújtó eredménye az ottani oktatás alacsony színvonala és a majdani munkanélkülivé válás nagy veszélye. Egyes szakemberek azt javasolták – annak jegyében, hogy akkor kerülhető el, hogy a gyermekek ne ragadjanak le indokolatlanul a speciális iskolákban, ha eleve nem is kerülnek oda rögtön az elején –, az oktatási törvényben egyszerűen töröljék az enyhén fogyatékosági kategóriát, és az enyhén fogyatékos gyermekeket integrálják a normál iskolai rendszerbe.
82. Az ECRI megjegyzi, hogy a roma gyermekeknek a szellemi fogyatékosok számára működtetett speciális iskolákban tapasztalható aránytalan túlsúlyra felszámolására történt erőfeszítéseknek bár vannak bizonyos pozitív eredményei, nem mondható el róluk, hogy mindezidáig jelentős hatást értek volna el a gyakorlatban. Aláhúzza, hogy a tévesen diagnosztizált

gyermeknek a speciális iskolából a normál iskolába már folyamatban lévő visszasegítése, azaz reintegrációja mellett az ilyen jellegű szegregáció megszüntetéséhez azt is biztosítani kell, hogy gyermekek a továbbiakban ne is kerülhessenek tévesen a speciális iskolákba.

83. Az ECRI sürgeti, hogy a magyar illetékesek fokozzák az erőfeszítéseiket a jelenleg speciális iskolába járó roma gyermekeknek a normál iskolába történő reintegrálására. Sürgeti, hogy ebben a tekintetben gondosan figyeljék a szociális-gazdasági hátrányokat és a kulturális eltéréseket is számításba vevő új kognitív eszköz (WISC-IV) hatékonyságát, és szükség esetén fejlesszék tovább. Az ECRI továbbá határozottan sürgeti a magyar illetékesektől annak biztosítását, hogy csakis azokat a gyermekeket irányítsák speciális iskolába, akik nem képesek integrált osztályban megfelelni az oktatás követelményeinek. Ehhez minden lehetséges módot fel kell kutatni, beleértve azt is, hogy kivegyék az oktatási törvényből azt a lehetőséget, hogy "enyhén fogyatékos" gyermekeket speciális iskolába irányítsanak.
84. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek fokozzák az erőfeszítéseiket a normál iskolákban működő tanárok olyan képzésére, hogy tudjanak foglalkozni a vegyes osztályokkal, amelyekbe különböző szociális-gazdasági helyzetű, kulturális vagy etnikai háttérű gyermekek járnak.
85. Az ECRI határozottan sürgeti a magyar illetékeseket, hogy vizsgálják felül azokat az eljárásokat, amelyekkel azt vizsgálják, hogy a gyermekek képesek-e megfelelni a normál iskolák követelményeinek, vagy képesek-e visszatérni oda, mert így meg lehet szüntetni minden lehetséges érdekellentétet az eljárásban részt vevő személyek között.

- *Elkülönített vagy felzárkóztató osztályok a normál iskolákban, amely osztályokba kizárólag vagy legnagyobb részben roma gyermekek járnak*

86. Harmadik jelentésében az ECRI sürgette a magyar illetékeseket, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést annak a szegregációnak a felszámolására, amely az olyan felzárkóztató programokból ered, melyek során roma gyermekeket a normál iskolán belül elkülönített osztályokba irányítanak.
87. 2004. októberében fontos ítéletet hozott ezen a területen a Fővárosi Ítéltábla egy tiszatarjáni iskola és a helyi illetékesek ellen. A bíróság megállapította, hogy ezek a szervezetek helytelenül irányítottak bizonyos számú gyermeket – főleg romákat – alacsonyabb oktatási szintű elkülönített osztályokba éveken keresztül, anélkül, hogy azt bármilyen jogi vagy orvosi indok alátámasztotta volna. A bíróság megállapította, hogy ez az eljárás hosszú távon is érvényesülő kihatással lett volna a gyermekekre, valamint hogy az alacsonyabb oktatási szintű osztályokba helyezéssel az iskola nem kellően ismerte el, illetve kezelte a gyermekek tanulási nehézségeit. A kilenc gyermek családjának összesen mintegy 650 000 forint (2500€) kártérítést ítélt meg.<sup>45</sup>
88. 2003. óta az illetékesek új intézkedéseket vezettek be a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek integrálására. Ezek azok a gyermekek, akik szülei megfelelnek két kritériumnak: egyrészt szociális támogatást kapnak, másrészt ők maguk sem rendelkeznek általános iskolainál magasabb végzettséggel. Az ilyen gyermekek közül sok – de semmiképpen sem mind – roma származású.<sup>46</sup> A gyermekek ebbe a kategóriába tartozását a szülei által önkéntesen tett nyilatkozat alapján állapították meg. Az esélyegyenlőségi terveket elfogadó iskolák akkor folyamodhatnak (pénzbeli) integrációs támogatásért, ha az ott

<sup>45</sup> A Fővárosi Ítéltábla 2004. október 7-i határozata.

<sup>46</sup> Ld. még lentebb, *A rasszizmus és a faji megkülönböztetés figyelemmel kísérése.*

működő különböző osztályokban a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek részaránya 50% alatt marad (egy osztály kivételével, amelyben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek részaránya nem haladhatja meg a 70%-ot). Továbbá a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek részaránya a párhuzamos osztályok között nem haladhatja meg a 25%-ot. A kapott támogatásokat gyermek- és tanulóbarát környezet kialakítására, tanulókkal egyenként foglalkozásra, a fejlődésükhöz szükséges felszerelések beszerzésére, a társadalmi hátrányok kiegyenlítésére, valamint pedagógiai fejlesztési csoportok kialakítására és működtetésére lehet fordítani. Az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) – amelynek alapfeladata a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók integrált oktatásának segítése, szakmai segítség nyújtása az ilyen tanulók eredményes oktatásának és továbbtanulásának biztosításához, valamint a tanárok és az intézményeik közötti horizontális együttműködésen alapuló szakmai hálózat létrehozása – együttműködési megállapodásokat köt azokkal az iskolákkal, amelyek csatlakoztak a programhoz, és szakmai segítséget nyújt számukra. Azok az iskolák, amelyek nem jogosultak az integrációs támogatásra, mivel a tanulóik körében a halmozottan hátrányos helyzetűek aránya meghaladja az 50%-ot, képességfejlesztési támogatásért folyamodhatnak. 2007-ben több mint 2 milliárd forintot (8 millió €) különítettek el erre a célra és óvodai fejlesztési programokra. A programban részt vevő intézmények száma évről évre növekedett, a 2003-2004-es tanévi 9 935-ről a 2007-2008-as tanévi több mint 25 000-re.

89. Az ECRI örömmel fogadja ezeket az intézkedéseket, amelyek bár nem kimondottan a roma gyermekeket célozzák, de ők is részesülnek belőle. Az ECRI azonban megjegyzi, hogy a központi szervek által biztosított anyagi eszközök gyakorlati felhasználási módja az iskolákat irányító helyi önkormányzati illetékeseken múlik, amelyet a jelek szerint csak ritkán ellenőriznek utólag hatékony módon. A figyelemmel kísérést nem az országos szervek végzik, hanem helyi szinten történik, olyan szakértők által, akiket maguk a helyi illetékesek neveznek ki, és ez a civil társadalomban bizalmatlanságra ad alkalmat az eljárások elfogulatlanságát vagy objektivitását illetően. Továbbá az ECRI olyan jelentéseket kapott, amelyek szerint a gyakorlatban a fent ismertetett programtól anyagi eszközöket kapott iskolák a forrásokat nem mindig integrált osztályok kialakítására fordították, ami azt jelentette, hogy a szegregáció várt felszámolása legalábbis ezekben az esetekben nem valósult meg.

90. Az ECRI határozottan arra ösztönzi a magyar illetékeseket, hogy folytassák a szegregáció felszámolását a normál iskolai osztályokban, és kísérik figyelemmel a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket célzó, a roma tanulókat a normál iskolai osztályokba integráló intézkedések gyakorlati hatékonyságát. Az ECRI ebből a szempontból is felhívja a figyelmet a jelen jelentés más helyén leírt azon ajánlására, miszerint a magyar illetékesek alakítsanak ki egy országos szintű és független monitoring rendszert annak biztosítására, hogy az iskolafenntartók intézkedései összhangban legyenek a központilag meghozott szabályokkal; ennek a rendszernek különösen annak biztosításában kell hatékonyan lennie, hogy a szegregáció felszámolása a gyakorlatban is megvalósuljon.

- *Iskolák, amelyekbe kizárólag vagy legnagyobbbrészt roma gyermekek járnak*

91. Harmadik jelentésében az ECRI azt az ajánlást tette, hogy a magyar illetékesek alaposan vizsgálják meg azoknak az iskoláknak a helyzetét, amelyekbe főleg roma gyermekek járnak, abból a szempontból, hogyan lehet ezeket integrált iskolákká fejleszteni. Hogy ezen a téren hatékonyabb intézkedésekre van



szükség, arra rámutatott az az ügy is, amelyben elmarasztalták a miskolci helyi illetékeseket, mert hét iskolát úgy vontak össze hárommá, hogy a beiskolázási körzetüket nem vonták össze, emiatt az eltérő etnikai háttérű gyermekek továbbra is külön-külön épületbe jártak, és így az "integrált" iskola csak a nevében volt az. A Debreceni Ítéltábla a 2006 évi Esélyegyenlőségi Törvény szerint meghozott precedensértékű ítéletében kimondta, hogy az illetékesek megszegték az etnikai származás alapján történő szegregálás tilalmát. Számos forrás azonban arról számolt be, hogy a helyi illetékesek az összevont iskolák beiskolázási körzeteit 2007-ben ismét különválasztották.

92. Széles körben említik a normál iskolákban történő szegregálódás két fő okát. Az egyik az, hogy amint a kis, elszegényedő falvakban és a városok szegényebb negyedeiben a roma lakosság számaránya növekszik, ott a romák mindinkább elszigetelődnek, és ez azzal jár, hogy ahol élnek, ott az iskolákba egyre inkább csak roma tanulók járnak. A másik az, hogy a szülőknek a szabad iskolaválasztást biztosító jog lehetővé tette, hogy a gyermeküket tetszőleges iskolába írassák be, és a múltban az iskoláknak is jogukban állt, hogy befogadjanak vagy elutasítsanak egy-egy tanulót. A gyakorlatban a szegregáció fokozódott az utóbbi években.<sup>47</sup> Ezzel egyidejűleg arról érkeztek beszámolók, hogy súlyosak az egyenlőtlenségek az eltérő szociális-gazdasági helyzetű gyermekek számára elérhető iskolák minősége között. A roma tanulók által magas számarányban látogatott iskolákban különösen alacsonyabb az infrastruktúra minősége – egyes esetekben nem áll rendelkezésre vezeték víz, toalett vagy fűtés sem –, és néha szakképzetlen, vagy sok esetben a kevés roma tanuló által látogatott vagy roma tanulók nélküli iskolákhoz képest kevésbé jól képzett tanárok tanítanak.
93. A kormányzat az utóbbi években intézkedéseket tett a helyzet oldására, és arra, hogy kiegyensúlyozottabbá váljon a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek megoszlása az iskolák között. 2007-től kezdődően módosítások léptek hatályba a Köznevelési Törvénynek az iskolák beiskolázási körzetét szabályozó 66. cikkelyéhez, azt véve kiindulási pontnak, hogy a köznevelésben egy helynek minden gyermek számára elérhetőnek kell lennie. Az iskolafenntartóktól (az iskola működtetéséért felelős illetékesektől) ma már megkövetelik annak biztosítását, hogy az illetékességi területükön belül a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számaránya közötti eltérés ne haladja meg a 25%-ot a különféle iskolák között; ha mégis előáll ilyen aránytalanság, akkor az illetékeseknek át kell alakítaniuk az érintett beiskolázási körzetek határait úgy, hogy a helyzet eleget tegyen a fent említett követelménynek.
94. Ezzel egyidejűleg drasztikusan korlátozták az iskoláknak azt a jogát, hogy válogassanak az első helyen oda jelentkező gyermekek között, de ez nem érinti azt az alapelvet, hogy szülők szabadon választhatnak az iskolák között. Az iskolák most már világos sorrendiség alapján kötelesek fogadni a gyermekeket: először a beiskolázási körzetből érkező minden gyermeket, második körben – ha marad hely – minden jelentkező halmozottan hátrányos gyermeket, aztán harmadik körben – ha marad hely – a különleges helyzetűeket kell figyelembe venni (például ha az iskolába járóknak van olyan testvére, aki maga az ebbe az iskolába jár), végezetül – ha még mindig van hely – az iskolának sorsolással kell választania a jelentkezők közül. Meg kell jegyezni azonban, hogy mindez a kötelezettség csak a köznevelési (állami működtetésű) iskolákra vonatkozik, az egyházi működtetésűekre nem, noha azok is részesülnek állami támogatásban.

---

<sup>47</sup> Hivatalos (kutatásokon alapuló) számadatok jelzik, hogy a homogén nem-roma osztályok számaránya a 2000. évi 5,6 %-ról 2004-re 10,1%-ra emelkedett, és a homogén roma osztályok számaránya 10,6%-ról 13,6%-ra nőtt. Ld. Országos Köznevelési Intézet, Magyarország, *Oktatás Magyarországon 2006*, <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=kiadvany&kod=eduhun2006>, 9.5 táblázat (2008. május 28.).

Olyan falvakat is említettek, ahol gyakorlatilag minden nem-roma gyermek az egyházi iskolába jár, a romák pedig mind az állami fenntartásúban maradnak. A Köznevelési Törvény kevésbé szigorú követelményeket állít ugyan az egyházi működtetésű iskoláknak, ám most már előírja, hogy a férőhelyeknek legalább 25%-át a helyi gyermekek számára tartsa fenn, és azt is, hogy nem utasíthatnak el egyetlen halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket sem.

95. Az ECRI örömmel fogadja azokat a lépéseket, amelyeket megtettek az iskolák között a tanulók szociális-gazdasági háttére szempontjából fennálló aránytalanságok csökkentésére, amely kedvező a halmozottan hátrányos helyzetűek kategóriájába eső roma származású tanulók számára. Mindemellett az ECRI megállapítja, hogy az oktatás terén a helyhatóságoknak Magyarországon biztosított nagyfokú autonómia sajnos kevés teret ad a kollektív felelősség érzetének a minden gyermek számára nyújtandó minőségi oktatást illetően. Az egyik jól ismert esetben a helyi illetékesek bezárták az egyetlen általuk működtetett iskolát, ahová túlnyomórészt roma gyermekek jártak, és a szomszédos települések illetékesei közül egy sem fogadta be az iskolába ezeket a roma származású gyermekeket – a helyzet megoldásáért a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának kellett közbelépnie. Továbbá úgy tűnik nem működik olyan hatékony figyelemmel kíséresi rendszer, amely ellenőrizné a szegregáció csökkentésére irányuló központilag meghozott jogszabályok végrehajtását, ennek okát korábban említettük<sup>89</sup> (89. pont). Az ECRI hangsúlyozza, hogy az autonómia nem jogosítja fel a helyi illetékeseket az országosan előírt követelmények figyelmen kívül hagyására, és nem igazolhatja a szegregáció tilalmának megsértését.

96. Az ECRI határozottan arra biztatja a magyar illetékeseket, hogy folytassák az iskolák deszegregálására irányuló erőfeszítéseiket, és kövessék figyelemmel azoknak az intézkedéseknek a gyakorlati hatásosságát, amelyek a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekekre irányulnak, és céljuk annak biztosítása, hogy a roma tanulók integrálódjanak a normál iskolákba.

97. Az ECRI határozottan ajánlja, hogy a magyar illetékesek állítsanak fel egy országos szinten működő független nyomon követési rendszert annak figyelemmel kísérésére és biztosítására, hogy az iskolafenntartók eleget tegyenek a központilag meghozott előírásoknak. Ennek a rendszernek különösen annak biztosításában kell hatékonyan lennie, hogy a gyakorlatban is tiszteletben tartsák a szegregáció tilalmát.

- *Roma gyermekek "magántanulóvá" (otthon tanulóvá) válásának szorgalmazása*

98. Harmadik jelentésében az ECRI sürgette a magyar illetékeseket, hogy fokozott figyelemmel kísérjék azt a döntéshozási folyamatot, amely során gyermekeket magántanulónak irányítanak át, hogy így felismerhessék annak esetleges diszkrimináló hatásait, és megtegyenek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy ez a rendszer ne váljon roma gyermekek iskolából való eltávolításának az eszközévé.

99. Az illetékesek jelezték, hogy a köznevelési törvény 2003-ban kiegészítésekkel bővült, amelyek lehetővé tették, hogy egy gyermek magántanulóvá nyilvánítási eljárásában ne csak az iskola igazgatójának véleményét vegyék figyelembe, hanem a gyermek gondviselőjének és a gyermekvédelmi hatóságnak a véleményét is. Az utóbbinak a véleményét mindig ki kell kérni, ha hátrányos helyzetű gyermek szerepel az eljárásban. Az illetékesek megállapították, hogy nem történt növekedés a magántanulók számában, talán ezeknek a szigorúbb szabályoknak a bevezetése miatt.

100. Az ECRI arra biztatja az illetékeseket, hogy továbbra is fokozott figyelemmel kísérjék a gyermekek magántanulóvá nyilvánítása új szabályainak hatásait, hogy biztosítsák a hatékonyságukat a korábban ezen a területen előfordult diszkriminatív gyakorlat megszüntetésében.

- *Hozzáférés az óvodai neveléshez*

101. Harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy a magyar illetékesek fejlesszék és strukturálják át az óvodai nevelést annak biztosítására, hogy minden roma gyermek járhasson óvodába. Az ECRI azt is sürgeti a magyar illetékeseknél, hogy tegyenek további intézkedéseket annak érdekében, hogy a szegénység ne akadályozhassa meg a gyermekek óvodába járását.

102. 2003. óta, felismerve az óvodába járásnak a roma gyermekek jobb eredményei érdekében kifejtett hatását a kormányzat intézkedések egész sorát tette meg ezen a téren. Egyrészt a halmozottan hátrányos gyermekek óvodába való eljuttatásának elősegítése érdekében az iskolafenntartók kötelesek óvodai férőhelyet nyújtani minden halmozottan hátrányos helyzetű gyermek számára a területükön. Ezért hároméves óvodai nevelést kell biztosítani még az olyan falvakban is, ahol korábban nem működött óvoda. Mintegy 120 milliárd forintot (csaknem 500 millió eurót) különítettek el az utóbbi években a szükséges infrastruktúra kifejlesztésére. Annak biztosítására, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek minél korábban járnak kezdhessenek óvodába, az óvodák fenntartói is pályázhatnak állami támogatásokra, feltéve, hogy a területükön élő halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeknek legalább 70%-a óvodába jár, és feltéve, hogy ezek a gyermekek az óvodai gyermeklétszámnak legalább 15%-át teszik ki. Ingyenes étkezést is biztosítanak, és tervben van az is, hogy óvodába járatási támogatást fizetnek, amelyet az óvodás korú halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szülei kapnak arra, hogy megvásárolhassák a gyermekek számára az ehhez szükséges ruhákat és más felszereléseket.

103. Az ECRI örömmel fogadja ezeket az intézkedéseket, és hangsúlyozza annak a fontosságát, hogy továbbra is beruházzanak az óvodás korú roma gyermekek szocializációjába annak érdekében, hogy hosszú távon javuljon a nevelésük eredményessége. A roma gyermekek iskola előtti teljes hároméves programban való részvételének növekedése különösen fontos tényező lehet abban, hogy minél kevesebb roma gyermeket irányítsanak tévesen a speciális iskolákba akkor, amikor majd elérik az iskoláskort. Ezzel kapcsolatban az ECRI megjegyzi továbbá, hogy nem minden gyermeket vizsgálnak meg azért, hogy a jelen fejezet elején leírt speciális iskolákba irányítsák-e őket: csak azoknak a gyermekeknek kötelező a vizsgálaton részt venniük, akiket erre az óvodapedagógusai kijelölnek. Az ECRI megjegyzi, hogy nem tisztázott, milyen alapokon jelölik ki a gyermekeket erre a vizsgálatra. Ha a pedagógusok jobban tudatában vannak, hogy a kulturális tényezők és a szociális-gazdasági hátrányok milyen hatásokkal lehetnek a gyermekek fejlődésére, akkor nem állapítanak meg tévesen tanulási zavarokat, és ez további fontos tényező lehet abban, hogy csökkenjen az óvodából helytelenül a speciális iskolákba irányított roma gyermekek száma.

104. Az ECRI határozottan arra biztatja az illetékeseket, hogy folytassák azokat az erőfeszítéseiket, amelyek arra irányulnak, hogy javítsák a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek – köztük roma gyermekek – bejutási lehetőségeit a teljes időtartamú óvodai nevelésbe, mert ez alapja lehet minden további olyan intézkedésnek, amely megszünteti a romákkal szembeni hosszú távú diszkriminációt az oktatás terén. Ezeknek az intézkedéseknek le kell fedniük az összes releváns gyakorlati szempontot, beleértve az infrastruktúrát, a pedagógusok szakismereteit és a szülők anyagi támogatását.

105. Az ECRI azt ajánlja továbbá, hogy az illetékesek a kognitív vizsgálatra küldött gyermekek számának csökkentése érdekében tegyenek intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden óvodapedagógus tudjon arról, hogy a kulturális tényezők és a szociális és gazdasági hátrányok milyen hatással lehetnek a gyermekek pedagógiai fejlődésére, ami nem jelent tanulási zavart

- *Hozzáférés a középfokú oktatáshoz és a középfokú oktatást követő képzéshez*

106. Harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy további intézkedések történjenek a roma gyermekek középfokú oktatásában, illetve a középfokú oktatást követő képzésben való részvételének elősegítésére. Az ECRI jelezte, hogy az ilyen intézkedéseknek pénzügyi támogatást is magukban kell foglalniuk annak biztosítására, hogy a szegényebb családokból származó gyermekek is folytathassák a tanulmányaikat, valamint tudatosságnövelő kezdeményezéseket is tartalmazniuk kell a roma közösségek számára a gyermekek tanulása fontosságának felismertetésére.

107. Jelenleg is számos program van folyamatban annak elősegítése érdekében, hogy a hátrányos helyzetű tanulók egyenlő esélyhez jussanak, és hogy a tanulmányaiknak az alapfokon túli folytatására serkentsék őket. 2006-7-ben 17 000 tanuló, illetve 2007-8-ban 11 000 tanuló részesült támogatásban és mentori segítségben az "Útravaló" ösztöndíjprogram keretében, amelynek az volt a célja, hogy segítsen nekik elkezdni és elvégezni a középfokú tanulmányokat. További 3 450 különösen hátrányos helyzetű tanuló vett részt az Arany János programokban, amelyek felkészítették őket a középiskolába való bejutásra, és ezeknek a programoknak egy további változata indult a 2007-8-as tanévben, ez a szakiskolai képzést fogta át. Végül pedig 2005-ben egy olyan program indult, amely hátrányos helyzetű fiataloknak segített felsőfokú tanulmányok megkezdésében és elvégzésében, ennek keretében kifizetik a tanulók tandíját, és mentori segítségben is részesülnek.

108. Az ECRI örömmel fogadja ezeket a lépéseket, amelyek elősegítik a hátrányos helyzetű – különösen a roma – tanulók eljutását a középfokú oktatásba, illetve a középfokú oktatást követő képzésbe.

109. Az ECRI arra biztatja a magyar illetékeseket, hogy folytassák azokat az erőfeszítéseiket, amelyekkel elősegítik, hogy egyenlő eséllyel lehessen eljutni a középfokú oktatásba, illetve a középfokú oktatást követő képzésbe, és azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek fokozott figyelemmel kísérjék, milyen hatást érnek el ezek az intézkedések különösen a roma tanulók eredményeinek javításában, hogy így szükség esetén módosítani és finomítani lehessen ezeket az intézkedéseket.

- *Küzdelem az elterjedt előítéletek, sztereotípiák és más hasonló jelenségek ellen*

110. Harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy további lépések történjenek az iskolai előítéletességgel és diszkriminációval szembeni küzdelem érdekében, beleértve speciális tréningeket az iskolaigazgatók és a pedagógusok számára, akikre aztán rá lehet bízni, hogy fellépjenek a többségi társadalomhoz tartozó szülők részéről felmerülő ellenségességgel és előítéletekkel szemben.

111. Az illetékesek megállapították, hogy a társadalmi tudatosság növelése és az integráció hangsúlyozása továbbra is része az oktatási rendszerben tanuló, hátrányos helyzetű gyermekeknek egyenlő esély biztosítását és az integráció megvalósítását célul kitűző két összehangolt program keretében a pedagógusok számára szervezett tréningnek. Az ECRI örömmel fogadja ezeket

a kezdeményezéseket, de hangsúlyozza annak fontosságát, hogy biztosítsák a gyakorlati hatékonyságot, mert könnyen előfordulhat, hogy a pedagógusok megfélemeznek a tréningen tanultakról, mihelyt visszatérnek az iskolai környezetbe. Elgondolkodtató, hogy például egy iskolaigazgató a tréning elvégzése után mégis fenntartotta iskolájában a szegregációt.

112. Az ECRI arra biztatja a magyar illetékeseket, hogy folytassák a társadalmi tudatosságnak és az integráció hangsúlyozásának a szerepeltetését a pedagógusok számára szervezett tréning-programokban; azt is ajánlja továbbá, hogy tartsanak hatásvizsgálatokat az ilyen tréningeket elvégzett pedagógusoknál, hogy felmérjék, milyen gyakorlati hatást tett a munkájukra, és a tréning-programokat szükség esetén ennek megfelelően módosítsák.

### Foglalkoztatás

113. Magyarországról szóló harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy további erőfeszítéseket kell tenni a roma közösség foglalkoztatási helyzetének javítására. Az ECRI úgy vélte, hogy a romák által a munkaerőpiacon tapasztalt hátrány tartósságára és sajátosan rájuk jellemző jellegére tekintettel speciális intézkedéseket szükséges tenni a romák olyan helyzetbe hozására, amelyben egyenlő eséllyel tudnak versenyezni a többségi társadalom tagjaival.
114. Magyarországon a romák körében továbbra is rendkívül magas a munkanélküliségi ráta.<sup>48</sup> Magyarország gyorsan változó és egyre kiélezettebb versennyel jellemezhető gazdasága sok alacsony vagy semmilyen képzettséggel sem rendelkező romát marginalizált, akiknek nagyon kevés a kilátásuk a foglalkoztatásra. Ám a romák közvetett és közvetlen diszkriminációval is találkozhatnak a munkakeresés során – sok munkaadó nem fél nyíltan diszkriminatív módon viselkedni, világosan kimondva, hogy nem alkalmaz romákat, etnikai hovatartozásuk miatt. A romák által tapasztalt közvetlen diszkriminációt empirikus vizsgálatok dokumentálják, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatai is elismerik. Ez a hatóság arról számol be, hogy a működésének kezdete óta a hozzá beérkező panaszok nagy többsége a foglalkoztatás területét érinti, és sok ilyen panaszt romák nyújtottak be.<sup>49</sup>
115. A Munka Törvénykönyvének és az esélyegyenlőségi törvénynek az diszkrimináció ellenes intézkedései – benne az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak a felhatalmazása arra, hogy nyilvánosságra hozzák azoknak a munkaadóknak a névsorát, akiket megbüntettek az egyenlő bánásmód elvének megsértése miatt, ami két évre kizárja ezeket a munkaadókat az állami támogatások köréből – legalább elvben elrettentést jelent, és a gyakorlatban megalapozza a jóvátételi követeléseket a konkrét egyéni esetekben. Azonban – mint arra nem-kormányzati szervezetek rámutatnak – ezek az előírások egymagukban nem elegendők a romák helyzetének a javítására a foglalkoztatásban, már csak azért sem, mert ezek nem képesek kezelni a nem egyenlő bánásmódnak azokat a széles körben előforduló eseteit, amelyeket a hátrányos helyzetűek nagy csoportjai tapasztalnak.
116. A kormányzat az utóbbi években számos kezdeményezést tett annak érdekében, hogy csökkentse embercsoportok kiszorulását a munkaerőpiacról, benne hátrányos helyzetűeket vagy tartósan munkanélkülieket – sokuk roma – célzó programokkal. Egyes programok célja szakképzetlen emberek

<sup>48</sup> Míg az 1990-es évek elején a munkanélküliségi ráta a romák körében mindössze 4 - 5% volt, alacsonyabb, mint a többségi társadalom férfitagjainál, az 0990-es évek közepére 45%-ra ugrott. Ld. Kertesi Gábor: *Budapesti Munkaerőpiaci Lapok; A romák foglalkoztatottsága – Bizonyíték Magyarországról*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézete, Budapest 2004., 19. old.

<sup>49</sup> Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2005. és 2006. évi jelentés.

szakképzettséghez juttatása; mások – például egyes közmunkaprogramok – a rövid távú munkanélküliség kezelését képzéssel kötik össze. Ismét más programok ösztönzőket adnak a munkáltatóknak a munkáltatói közterhek csökkentése formájában azzal a feltétellel, hogy meghatározott csoportokhoz tartozó munkavállalókat foglalkoztatnak – ez utóbbira példa a Start-Extra program, amely olyan tartós munkanélküliekre vonatkozik, akik vagy 50 évesnél idősebbek, vagy nem rendelkeznek 8 osztálynál magasabb iskolai végzettséggel. Létrehoztak egy Roma Foglalkoztatási Hálózatot is annak biztosítására, hogy minden munkaügyi központban és munkaerőközvetítőben jelen legyen egy roma tisztviselő. Az illetékesek továbbá megállapították, hogy a foglalkoztatás a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv egyik kulcstényezője, és a kormánynak jelentést kell tennie az Országgyűlés számára a Stratégiai Tervben meghatározott feladatok mindegyikében megtett előrehaladásról.

117. Az ECRI megjegyzi, hogy a megtett kezdeményezések általánosan kedvező fogadtatásra találtak, de a civil társadalom szereplői mindazonáltal rámutatnak, hogy ezek hatása korlátozott és nem tartós: a programok rövid távon segítséget és kedvező tapasztalatokat nyújtanak az érintett résztvevőknek, de az így elért megoldások csak ideiglenes jellegűek, és csak korlátozott számú résztvevőt érintenek (néhány ezret egy-egy esetben). Tehát ezek pozitív lépések, de egymagukban nem elegendők ahhoz, hogy megoldják a hátrányos helyzetű csoportok – mint például a romák – széles körben elterjedt tartós munkanélküliségét. Továbbá a kezdeményezések általános hatását továbbra is nehéz felmérni, mert hiányoznak az összesített adatok az olyan tényezőkről, mint például az etnikai hovatartozás; a kormányzati becslések valójában a népszámlálási adatokra alapozódnak, például a romák megyénkénti számarányára, és ebből próbálnak következtetéseket levonni arra vonatkozóan, hogy egy-egy intézkedés hány román segít.
118. Az ECRI határozottan arra biztatja az illetékeseket, hogy folytassák a roma közösség foglalkoztatási helyzetének javítására irányuló erőfeszítéseiket, és ismételten hangsúlyozza azt az álláspontját, hogy a romák hátrányos munkaerőpiaci helyzetének tartós és sajátságos jellege ellen a speciális intézkedések életbe léptetésére van szükség, hogy olyan helyzetbe kerüljenek, amelyben egyenlő eséllyel versenyezhetnek a többségi társadalomhoz tartozókkal. Ezeknek az intézkedéseknek az egyes munkaadók részéről jelentkező előítéletesség és negatív sztereotípiák ellen is kell irányulniuk.
119. Az ECRI azt ajánlja, hogy az illetékesek kísérik figyelemmel a romák foglalkoztatási helyzetének javítására irányuló intézkedések hatékonyságát, szükség esetén finomítsák az intézkedések hatékonyságának figyelemmel kísérését, és indokolt esetben tegyék meg az intézkedéseket a hatékonyság javítására.

### **Lakásviszonyok**

120. Harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy sürgős intézkedések történjenek a romák lakhatási körülményeinek javítására, és különösen annak biztosítására, hogy ne kerüljön sor roma családok kilakoltatására. Az ECRI határozottan arra buzdítja a hatóságokat, hogy olyan szociális lakáspolitikát alakítsanak ki, amely segíti a roma közösség rossz lakásviszonyok között élő tagjait. Az ECRI különösen is ajánlotta, hogy megfelelő színvonalú lakással és infrastruktúrával lássák el azokat a roma családokat, amelyek az alapvető komfortot is nélkülöző lakáskörülmények között élnek.

121. Az ECRI azt is hangsúlyozta, hogy kezelni kell a roma közösségeknek a többségi társadalmi közösségektől szegregálódásának problémakörét, valamint azt a hozzáállást a többségi közösség részéről, amely hozzájárult ennek a szegregációnak a kialakulásához, az ECRI leszögezte továbbá, hogy a lakáspolitikai alapvető céljaként kell szerepeljen, hogy a roma közösségek a többségi közösségek részeként élhessenek.
122. Az ECRI harmadik jelentése óta a roma családokat továbbra is aránytalanul sok kilakoltatás sújtja. Egy felmérés szerint a médiában bemutatott kilakoltatási vagy kilakoltatással fenyegető ügyekben az áldozatok 55%-a volt roma, noha Magyarországon a romák az összlakosságnak mindössze körülbelül 6%-át teszik ki<sup>50</sup> Kilakoltatásokról széles körből és gyakran érkeznek jelentések, 2000. májusa óta, amióta az önkormányzatok jegyzői jogosultságot kaptak a jogcím nélküli lakáshasználók kiköltöztetésének elrendelésére, és az ilyen határozatokkal szembeni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya. Ez a jogszabály minden lakáshasználóra vonatkozik, ám tapasztalható, hogy aránytalanul nagy mértékben a romákat sújtja azok nehéz szociális és gazdasági helyzete miatt.<sup>51</sup>
123. Magyarországon a romák többsége a jelentősebb nagyvárosokon és városokon kívül él, nagyon sokuk kedvezőtlen, sőt akár nyomortelep-szerű körülmények között, és ez a jelenség csak súlyosbodott az elmúlt évtized folyamán.<sup>52</sup> Az illetékesek megállapították, hogy a jelen helyzetben az elsődleges cél a romatelepek megszüntetése ezzel a szegregáció mérséklése kell, hogy legyen. Ezért elindítottak egy programot a szociális lakások felújítására, és arra biztatták a városok és a falvak szélén elhelyezkedő szegregált telepeken élő romákat, hogy költözzenek be a városokon és falvakon belül lévő felújított szociális lakásokba. Továbbá annak biztosítására, hogy a deszegregálás elve érvényesüljön a különböző projektek számára állami vagy európai uniós támogatások odaítélésében, az illetékesek esélyegyenlőségi támogatási politikát vezetnek be. Eszerint a településfejlesztési projektekhez – függetlenül attól, hogy azok közvetlenül kapcsolódnak-e a deszegregációs erőfeszítésekhez – adott támogatásokhoz a településektől megkövetelik majd, hogy deszegregációs tervet készítsenek, az adott településen élők szegregációjának megszüntetéséről. Beszámolók érkeznek azonban egyes helyi illetékesek, valamint egyének alkalmankénti ellenállásáról olyankor, amikor egy-egy roma család igyekszik új szomszédok mellé költözni, ennek során az ottani lakosság tagjai esetenként megrongálják vagy akár el is pusztítják a romák által megvásárolt házakat, helybeliek élőláncot alkotnak a beköltöző romák távoltartására, vagy az önkormányzatok akadályozzák meg a roma családok odaköltözését a helybeli lakosok kérelme alapján.
124. A romák szociális lakáshoz jutását is megnehezült, részben azzal, hogy az utóbbi években eladták az önkormányzati tulajdonú lakások jelentős részét, benne a szociális bérlakások céljára fordíthatóakat is,<sup>53</sup> valamint egyes helyeken az önkormányzatok különféle feltételekhez kötik a bérlakásokhoz

---

<sup>50</sup> Adatok: az Európa Parlament országprofilja Magyarországról, megtalálható: [http://www.europarl.eu.int/enlargement\\_new/applicants/pdf/hungary\\_profile\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/applicants/pdf/hungary_profile_en.pdf).

<sup>51</sup> Szociális Jogok Európai Bizottsága, Következtetések XVIII-1, Magyarország, 16. cikkely

<sup>52</sup> 1993-94-ben "a roma lakosság 13,9%-a (mintegy 70 000 ember) élt olyan szegregált telepeken vagy kolóniaszerű telepeken, ahol elégtelenek a közműszolgáltatások és fejletlen az infrastruktúra, vagy olyan városi telepeken, ahol rosszak a körülmények. Egy 2000-ben végzett másik vizsgálat megállapította, hogy a roma lakosságnak mintegy 20%-a (100 000 ember) élt szegregált telepeken." Lásd A magyarországi társadalmi befogadásról szóló közös memorandum, Brüsszel, 2003. december 18., 13. old. Hozzáférhető: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/hu\\_jim\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/hu_jim_en.pdf) (2008. május 28-tól).

<sup>53</sup> A magyarországi társadalmi befogadásról szóló közös memorandum, Brüsszel, 2003. december 18., 13. old.

(köztük a szociális bérlakásokhoz) jutást, amely a gyakorlatban a romák közvetett diszkriminálódásához vezet – például olyan feltételt szabnak, hogy a szociális bérlakásért folyamodónak bizonyítania kell, hogy nagy összegű készpénzzel rendelkezik, ami szinte törvényszerűen kirekeszti a szociális bérlakáshoz jutásból a munkanélkülieket, a szociális segélyezésen élőket vagy a szegénységben, illetve mélyszegénységben élők más csoportjait. Ez a romákat érinti, mert ők aránytalanul nagy részben esnek ezekbe a kategóriákba. Más esetekben a szociális lakások bérleti jogát árveréssel döntenek el, így azok megszerzése kívül kerül sok rászoruló roma család anyagi lehetőségeinek határain, vagy pedig a szociális lakások árverésére csak kiválasztottakat hívnak meg, ezzel is kirekesztve a romákat az ilyen lakáshoz jutásból.

125. Sok önkormányzat olyan rendelkezéseket is hozott, amely bizonyos időtartamra – általában három-öt évre (Debrecenben tíz évre) kizárja a szociális lakáshoz jutásból azokat, akiket önkényes lakásfoglaláson kaptak rajta. Ezek a rendelkezések is a romákkal szembeni közvetett diszkrimináláshoz vezetnek, mert ők aránytalanul gyakrabban kerülnek olyan helyzetbe, hogy képtelenek kifizetni a lakhatási költségeket, és emiatt önkényes lakásfoglalásra kényszerülnek. Az ilyen intézkedések különösen negatív hatással lehetnek a legrászorultabb családokra, mert a szociális lakáshoz jutásból való kirekesztődésük azt eredményezheti, hogy a családoktól elszakítják a gyermekeiket. Az egyik ilyen rendelkezést az Alkotmánybíróság 2005. február 22-én alkotmányosértőnek minősítette, és 2006. márciusában a lakástörvénybe olyan kiegészítést iktattak be, amely kifejezetten előírja, hogy a szociális lakások kiosztásában szociális kritériumokat is figyelembe kell venni. Az ECRI megjegyzi, hogy ennek a kiegészítésnek a gyakorlati hatásai még mindig váratnak magukra, és az ECRI megállapítja, hogy a romák által a mindennapokban tapasztalt diszkriminációnak az alapvető forrásai az oktatás területéhez hasonlóan, a lakhatás területén sem a központi szintű törvényalkotás tartalmában bújnak meg, hanem sokkal inkább az önkormányzatok hatalomgyakorlásának mikéntjében.
126. Az ECRI határozottan arra ösztönzi a magyar illetékeseket, hogy folytassák a szegregáció felszámolását a lakhatás területén, ehhez olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek elősegítik a lakosság keveredését, ugyanakkor fokozzák az erőfeszítéseiket a lakóközösségeknek a roma szomszédok elleni negatív megnyilvánulásaival szemben.
127. Az ECRI azt ajánlja, hogy az illetékesek fokozzák az erőfeszítéseiket annak biztosítására, hogy a romák ne szoruljanak ki a szociális lakáshoz jutásból. Az ECRI különösen azt javasolja, hogy az illetékesek minden szükséges intézkedést tegyenek meg annak biztosítására, hogy az önkormányzatok az országos szinten meghozott jogszabályok alkalmazása során jogszerűen járjanak el, és a diszkrimináció tilalmának szellemével összhangban cselekedjenek.
128. Az ECRI azt ajánlja, hogy az illetékesek kísérik figyelemmel a 2006. évi lakástörvény módosításainak gyakorlati hatásait, különösen a romák kényszerű és önkényes kilakoltatásának a megakadályozásában, illetve szükség esetén intézkedjenek a megtett intézkedések erősítéséről.

### **Egészségügy**

129. Harmadik jelentésében az ECRI sürgette a magyar illetékeseket, hogy alaposan vizsgálják ki az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésben állítólagosan tapasztalható diszkriminációt és szegregációt, és ahol szükséges, ott tegyenek meg minden célszerű intézkedést az ilyen gyakorlat



megszüntetésére. Az ECRI azt ajánlotta, hogy intézkedések történjenek annak biztosítására, hogy a roma közösségek tagjai egyenlő hozzáférést élvezzenek az egészségügyi ellátáshoz. Az ECRI azt is ajánlotta, hogy intézkedéssorozat történjen a roma páciensek és a kórházi személyzet közötti kommunikáció javítására, benne tudatosságnövelő kezdeményezésekkel és olyan tréningekkel, amelyek célja az olyan sztereotípiák és előítéletek felszámolása a kórházi személyzetek tagjaiban, amelyek a roma páciensekkel való diszkriminatív bánásmódhoz vezethetnek, és az ECRI megállapította, hogy roma nyelvet beszélő asszisztensek alkalmazása közvetítést valósíthat meg a roma páciensek és az egészségügyi személyzet között, és ez pozitív lépés lenne.

130. Az illetékesek 2006-ban széleskörű reformot indítottak útnak az egészségügyben Magyarországon. Ennek a reformnak a részeként felállították az új Egészségbiztosítási Felügyeletet, amelynek elsődleges céljai között szerepel az, hogy csökkenjenek az egészségügyben a területi alapú egyenlőtlenségek. Ennek a szervnek a feladata az egészségügyi ellátással kapcsolatos panaszok kivizsgálása is, és az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz hasonlóan büntetést róhat ki az olyan egészségügyi szolgáltatókra, amelyek megsértik a páciensek jogait, és közzéteheti a megbüntetett szolgáltatók névsorát. A hatóság arról tájékoztattott, hogy a létrejötte óta hozzá beérkezett 7000 panaszból – melyeknek mintegy egyhatoda nyomán indult eljárás – etnikai alapú közvetlen diszkriminációt mindössze egy esetben állapítottak meg. Közvetett diszkriminációt néhány tucatnyi esetben lehet vélelmezni.
131. Az előítéletek és a sztereotípiák megszüntetésére irányuló intézkedések tekintetében az illetékesek arról tájékoztattak, hogy a felsőfokú nővérképzés tananyagába bekerült az interkulturális ápolás, valamint a beteget az otthonukban felkereső beteglátogatók tananyagába is bekerültek az interkulturális ismeretek. Nem történt meg roma közvetítők kijelölése, az illetékesek azt jelezték, hogy ezen a téren az előlépéshez az összes érintett szektor közötti koordinációra lesz szükség ahhoz, hogy az ilyen feladatot betölteni képes lehetséges személyekben kellő érdeklődést ébresszenek. Egy programot is terveznek 2008-9-re, amelynek az a célja, hogy fokozzák az egészségügyi személyzetben az érzékenységet a kulturális eltérések iránt, és azzal a speciális célkitűzéssel, hogy az egészségügyi dolgozók körében a romák számarányát 3-5%-ra emeljék. Az általános egészségügyi állapot javításával kapcsolatosan a kormányzat keresi a lehetőséget az ösztönzőkre ahhoz, hogy a kis közösségek összefogjanak, és helyi kórházakat és pszichiátriai klinikákat hozzanak létre, csökkentve ezzel a régiók közötti egyenlőtlenséget. Tekintettel arra, hogy a legrosszabb egészségi állapotú emberek sok esetben kevésbé veszik igénybe az egészségügyi rendszert, mint azok, akiknek jobb az egészségi állapota, és hogy az eddigi igénybevétel emiatt nem mindig jól jelzi a tényleges igényeket, az illetékesek azt szándékozzák, hogy az átfogó reformok részeként a forrásokat ezentúl inkább a lakosság lélekszáma és egészségi állapota arányában osszák szét, semmint az intézmények eddigi kihasználtsága alapján. A kormányzat egyúttal fokozott hangsúlyt fektet a megelőzésre, mint például az ingyenes tüdőszűrés és méhnyakrákszűrés.
132. Az ECRI örömmel fogadja az egészségügyi ellátás egyenlőtlenségeinek csökkentése érdekében legújabbán megtett lépéseket, köztük a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv keretében tett intézkedéseket. Az ECRI megállapítja azonban, hogy a romák általános egészségi állapota Magyarországon továbbra is jelentősen kedvezőtlenebb, mint a nem-romáké. A romák átlagosan várható élettartama Magyarországon több mint tíz évvel

kevesebb, mint a nem-romáké.<sup>54</sup> A romák helyzetére továbbra is rányomja a bélyegét az egészségügyi ellátáshoz történő hozzájutásuk nehézsége. Bár nem állnak rendelkezésre országos adatok, az empirikus vizsgálatok kimutatják, hogy a romák továbbra is akadályokba ütköznek a kórházi kezeléshez jutásban. Jelentések szerint a sürgősségi ellátást ismétlődően lassan kapják meg, vagy akár meg is tagadják tőlük, és a vidéki területeken a roma közösségek elszigetelt elhelyezkedése is azt eredményezi a gyakorlatban, hogy az általános orvosi ellátáshoz is nehezebben jutnak hozzá. Betegek beszámolói szerint az orvosok nem hajlandók megérinteni őket, vagy csak felületesen vizsgálják meg őket, ami egyes esetekben diagnosztizálási hibákhoz vagy helytelen gyógyszerek felírásához vezet. A páciensek diszkriminatív eljárásnak vagy durva bánásmódnak vannak kitéve olyankor is, amikor mégis megkapják az egészségügyi ellátást. Jelentések érkeztek arról is, hogy roma nőket szegregálnak a szülészeteken, egy esetben például nekik maguknak kellett takarítaniuk a helyet, ahol elhelyezték őket.

133. 2006. augusztus 29-én a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Megszüntetése Bizottság megállapította, hogy az A.S. kontra Magyarország<sup>55</sup> ügyben Magyarország megsértette a vonatkozó egyezményekben rögzített kötelezettségeit, mert a panaszost, egy roma asszonyt a megfelelő tájékoztatáson alapuló előzetes jóváhagyása nélkül sterilizáltak. A Bizottság azt ajánlotta, hogy a sértett kapjon kártérítést, valamint vizsgálják felül azokat a jogszabályokat, amelyek lehetővé teszik, hogy bizonyos körülmények esetén sterilizációt lehessen végrehajtani a megfelelő előzetes tájékoztatás nélkül, minden egészségügyi dolgozót teljes mértékben ismertessék meg a Bizottság követelményeivel, továbbá hogy minden köz- és magán-egészségügyi intézményben ellenőrizzék az ilyen eljárásokat. Az ECRI aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy mindezidáig ezen ajánlások egyikének sem tettek eleget a gyakorlatban. Az ECRI aláhúzza, hogy elfogadhatatlan, ha nem szüntetik meg azt a jogilag nyitva hagyott lehetőséget, hogy "sürgősségi" okokra hivatkozva sterilizációt lehet végrehajtani nőknél a megfelelő tájékoztatáson alapuló előzetes jóváhagyásuk nélkül, és oda vezet, hogy meginog a roma nőknek az egészségügyi rendszer iránti bizalma.

134. Az ECRI határozottan biztatja a magyar illetékeseket, hogy folytassák az erőfeszítéseiket az egészségügyi ellátásnak, illetve az egészségügyi ellátáshoz történő hozzájutásnak a terén mutatkozó különbségek csökkentése érdekében Magyarországon, és kövessék figyelemmel, hogy ezeknek az intézkedéseknek milyen hatása a romákra, mind az egészségügyi állapotuk, mind az egészségügyi ellátáshoz történő hozzájutásuk terén, mert így lehet finomítani ezeket az intézkedéseket, a hatékonyságuk javítása érdekében.

135. Az ECRI határozottan arra ösztönzi az illetékeseket, hogy hajtsák végre a romáknak az egészségügyi ellátási rendszerben dolgozók közötti számarányának növelését célzó tervezett intézkedéseket, mert ez az alapja lehet a romáknak az egészségügyi ellátási rendszer egésze iránti bizalmának javítására irányuló erőfeszítések sikerének. Ezzel párhuzamosan az ECRI biztatja az illetékeseket, hogy folytassák és növeljék az olyan sztereotípiákkal és előítéletekkel szembeni erőfeszítéseiket, amelyek roma páciensekkel szembeni diszkriminatív bánásmóddal vezethetnek, és ehhez az illetékesek folytassák az egészségügyi ellátórendszer minden szintjét megcélzó tréningek tartását.

136. Az ECRI sürgeti az illetékeseket, hogy tegyenek eleget a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Megszüntetése Bizottság által az A.S. kontra

<sup>54</sup> E/C.12/HUN/CO/3, 2007. május 22., 25. cikkely

<sup>55</sup> CEDAW/C/36/D/4/2004; CEDAW/C/HUN/CO6.

Magyarország ügy kapcsán tett ajánlásainak, és vizsgálják felül azokat a jogszabályokat, amelyek lehetővé teszik, hogy "sürgősségi" sterilizációt hajtsanak végre nőknél azok megfelelő tájékoztatásra alapozott előzetes jóváhagyása nélkül; Az ECRI hangsúlyozza, hogy a roma nőknek az egészségügyi rendszerrel kapcsolatos tapasztalatait, illetve az iránti bizalmát az ilyen lépések csak javíthatják.

## Bejutás nyilvános helyekre

137. Harmadik jelentésében az ECRI nem vizsgálta a nyilvános helyekre bejutás területén előforduló diszkriminációt. Megjegyzi azonban, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság mind a 2005. évi, mind a 2006. évi jelentésében aláhúzta a diszkriminációt, amellyel a romák szembetalálkoznak ezen a területen, és hogy a roma nem-kormányzati szervezetek is hangsúlyozzák, hogy ezen a téren különösen aggasztó a helyzet. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság fokozottan hangsúlyozza, hogy a szolgáltatások megtagadása a kereskedelmi és vendéglátó egységekben (üzletekben, bárókban, éttermekben) nemcsak hogy érinti a roma kisebbséghez tartozókat, hanem gyakorlatilag szinte kizárólag őket érinti<sup>56</sup>
138. Az ECRI felhívja a magyar illetékesek figyelmét erre a jelenségre, és hivatkozik a jelen jelentés más helyein említett értesüléseire a rejtett rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásokról a magyar társadalomban.<sup>57</sup> Az ECRI hangsúlyozza, hogy bár az Esélyegyenlőségi Törvény megkönnyíti a diszkrimináció áldozataul esett személyek számára a jóvátétel szerzését, ám önmagában a pereskedés nem nyújthat elegendő módot az elterjedt negatív sztereotípiák és megnyilvánulások elleni védekezésre.
139. Az ECRI azt javasolja, hogy a magyar illetékesek tegyenek átfogó intézkedéseket a nyilvános helyekre bejutás terén mutatkozó diszkriminációt megtiltó jogszabályok érvényesítésére, különösen a roma és más látható kisebbségek vonatkozásában.

## VI. Kiszolgáltatott / Célba vett csoportok

### Roma közösségek

140. Harmadik jelentésében az ECRI hangsúlyozta, hogy a központi szervek nem tűrhetik el az önkormányzatok általi diszkriminációt, és fontos biztosítani, hogy az országos politikának és a törvényhozásnak a roma közösség érdekében tett intézkedéseit helyi szinten is megismerjék és megvalósítsák. Az ECRI sürgette az önkormányzati tisztviselők tudatosság-növelő és előítélet-ellenes tréningjeit is. Az ECRI azt is ajánlotta, hogy fokozott hangsúlyt fektessenek a roma közösség részvételére az őket érintő intézkedések megtervezésének és végrehajtásának minden szakaszában lehetőleg minél inkább helyi szinteken is, és az ECRI hangsúlyozta a magától a roma közösségtől kiinduló projektek és kezdeményezések felkarolásának fontosságát.
141. Az ECRI megállapítja, hogy amint ezen jelentés más részeiből kitűnik,<sup>58</sup> a romák mindennapi életében tapasztalható diszkrimináció nagy része mögött továbbra is elsősorban az önkormányzatok eljárásai vagy mulasztásai állnak, különösen amikor nem megfelelően hajtják végre a diszkrimináció tilalma jegyében meghozott országos szintű jogszabályokat. Az ECRI ismételt hangsúlyozza, hogy az önkormányzatok számára biztosított önállóság nem

<sup>56</sup> Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2005. évi éves jelentés, 19. old., 2006. évi éves jelentés, 10. old., 55. old.

<sup>57</sup> Ld. fentebb, *Rasszizmus a közbeszédben*.

<sup>58</sup> Ld. fentebb, *Diszkrimináció különböző területeken*.

szolgálhat alapul a diszkrimináció tilalmának a megsértéséhez, és aggasztja az, hogy az ilyen jogsértések az önkormányzati tisztségviselőknek a romákkal szembeni előítéletességének és negatív sztereotípiáinak továbbra is magas szintjére utalnak.

142. Az ECRI azt is fontosnak tartja megjegyezni, hogy általánosabb szinten a romák (és a más kisebbségekhez tartozók is) képesek eldönteni, hogy romának vallják-e magukat vagy sem azért, hogy részesülhessenek az egyes kisebbségi jogokból, mint például a kisebbségi oktatás vagy a részvétel a kisebbségi önkormányzati választásokon. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának a roma és a beás nyelvre nemrég történt kiterjesztése örvendetes előrelépés ezen a területen.<sup>59</sup> Azonban sokkal nehezebb feladatnak tűnik megértetni a romákkal, hogy jogukban áll a roma kisebbséghez *nem* tartozónak vallani magukat olyankor, amikor így akarják, mert például gyakran negatív sztereotípiák érvényesülését érzékelik egyes személyek részéről.<sup>60</sup> Az ECRI aláhúzza, hogy az előítéletek és a negatív sztereotípiák elleni küzdelem alapvető fontosságú a romákkal szembeni diszkrimináció megszüntetését célzó minden stratégiában, és abban, hogy ennek a kisebbségnek a tagjai egyenlővé válhassanak a magyar társadalom többi tagjával.
143. Végezetül, az ECRI aggodalommal fogadja azokat a jelentéseket, amelyek szerint a roma gyermekek alapvetően túlréprezentáltak a gyermekvédelmi rendszerben, és ezért annak a kockázatnak vannak kitéve, hogy kiveti őket a saját közösségük, miközben továbbra is a többségi társadalom tagjaitól érkező diszkrimináció sújtja őket azért, mert azok romának érzékelik őket. A "veszélyeztetettség" kifejezést is sokszor tévesen használják arra, hogy hivatkozással a veszélyeztetésre elveszik a családtól a gyermekeket pusztán csak az anyagi helyzetük miatt, valamint a kilakoltatott<sup>61</sup> családok gyermekei is a családjuktól való indokolatlan elszakítás fokozott veszélyének vannak kitéve. Továbbá úgy tűnik, hogy a gyermekvédelmi rendszerbe került roma gyermekeket szellemi fogyatékosnak is aránytalanul nagy számban nyilvánítják. Mindezek a tényezők nagy valószínűséggel különösen negatív hatással vannak az ilyeneket átélt gyermekek további előmenetelére az életben, és fokozottan teszik ki őket diszkriminációnak az életük későbbi részében is.
144. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek fokozzák az erőfeszítéseiket annak biztosítására, hogy az önkormányzatok részéről mutató diszkrimináció megengedhetetlen legyen. Ebben a tekintetben az ECRI hangsúlyozza, hogy alapvető fontosságú annak biztosítása, hogy a roma közösség érdekében folytatott központi politika és a meghozott jogszabályok megértésre és követésre találjanak helyi szinten is.
145. Az ECRI ismételten sürgeti az önkormányzatoknál dolgozó tisztségviselők képzését a tudatosság növelésére és az előítéletesség leküzdése érdekében, és azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek kezdeményezzenek országos szintű tudatosságnövelő kampányt a roma kisebbség pozitív képének erősítésével, a negatív sztereotípiák leküzdésére.
146. Az ECRI azt ajánlja, hogy fokozott hangsúlyt kapjon annak biztosítása, hogy a roma közösségeket is kapcsolják be az őket érintő intézkedések megtervezésének és végrehajtásának minden szakaszába, lehetőség szerint helyi szinteken is.

<sup>59</sup> 2008. évi XVIII. törvény.

<sup>60</sup> Ld. még: Nemzeti és Etnikai kisebbségek Országgyűlési Biztosa, 2004. évi éves jelentés, VI.3 fejezet.

<sup>61</sup> Ld. fentebb, *Diszkrimináció különböző területeken – Lakáskörülmények*.

147. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek alaposan vizsgálják ki a gyermekvédelmi rendszerbe bekerült roma gyermekek helyzetét, és tegyenek meg minden szükséges intézkedést azoknak az alapvető okoknak a megszüntetésére, amelyek miatt a roma gyermekek túlreprezentált mértékben kerülnek a gyermekvédelmi rendszerbe, és ahol lehetséges, adják vissza a gyermekeket a családjuknak.

- *Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv*

148. Az ECRI megállapítja, hogy tekintettel a romáknak a mindennapi életük számos területén átélt különösen hátrányos helyzetére<sup>62</sup> egyértelműen szükség van egy következetes, rövid távú, egy középtávú és egy hosszú távú átfogó cselekvési tervre, melyek révén a roma kisebbség tagjai esélyt kaphatnak arra, hogy a magyar társadalom egyenlő esélyeket élvező tagjaivá válhassanak.

149. Az ECRI örömmel jegyzi meg, hogy 2007. június 28-án a Magyar Országgyűlés határozatot fogadott el a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről 2007-2015-re. Ez a határozat megvilágítja a Stratégiai Terv hátterét, és egy sor feladatot állapít meg az oktatás, a foglalkoztatás, a lakáskörülmények, az egészségügyi ellátás és az egyenlő bánásmód (az antidiszkrimináció), valamint a kultúra, a média és a sport területén. A kormánynak két éves cselekvési terveket kell összeállítania, figyelemmel kell kísérnie a végrehajtásukat, megfelelő tájékoztatást kell nyújtania a nyilvánosságnak és a civil társadalom szereplőinek, és rendszeres időközönként be kell róla számolnia róla az Országgyűlésnek. 2007. decemberében az 1105/2007. számú határozatában ennek megfelelően a kormányzat kijelölte a 2008. és 2009. évi feladatokat a terv végrehajtására. Ezzel egyidejűleg a határozat felszólítja a többi érintett szereplőt (mint például a nem-kormányzati szervezeteket, az önkormányzatokat és a roma kisebbségi önkormányzatokat), hogy tegyenek meg minden erőfeszítést a terv végrehajtása érdekében; felszólítja a tömegtájékoztatást, hogy járuljon hozzá a romák iránti viselkedés pozitív változásainak megfelelő nyilvánossá tételéhez; és felszólítja a roma népeiséget, hogy vállaljanak aktív szerepet a mindennapi életük minden szintjén történő javítását célzó lépések kezdeményezésében és megtételében.

150. Az ECRI arra biztatja a magyar illetékeseket, hogy a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv végrehajtásában kellő figyelemmel legyenek a roma közösség tagjaival történő együttműködésre, ezzel is biztosítva, hogy a megtett intézkedések célszerűen szolgálják a kitűzött célok elérését, és kövessék figyelemmel az intézkedések gyakorlati hatását, valamint szükség esetén tegyék meg a megfelelő módosításokat.

### **Migránsok, menekültek és menedékkérők**

- *Menedékkérők és menekültek*

151. Harmadik jelentésében az ECRI azt ajánlotta, hogy az illetékesek vizsgálják meg a menekültekre, a menedékkérőkre és a tartózkodási engedéllyel rendelkezőre vonatkozó jogszabályok és gyakorlat változtatási lehetőségeit, az érintettek általános helyzetének javítása érdekében. Az ECRI sürgette a magyar illetékeseket, hogy minél hamarabb tegyenek lépéseket az érintett csoportoknak a státuszuk bizonytalanságából eredő problémáinak megoldására, nevezetesen adjanak számukra humanitárius tartózkodási engedélyt.

---

<sup>62</sup> Ld. fentebb, illetve *Diszkrimináció különböző területeken*.

152. 2007-ben a magyar illetékesek új jogszabályokat hoztak, hogy a menekültügyeket szabályozó magyar jogszabályokat összhangba hozzák az EU követelményeivel. A menedékjogról szóló új törvény (2007. évi LXXX. sz. törvény) szerint a menedéknyújtási eljárás két szakaszra oszlik. Az első egy új, (rövidebb) időhatárig tartó 15 napos előzetes tényfelmérési szakasz annak megállapításra, hogy dublini eljárást kell-e lefolytatni, illetve – ha a dublini szabályok alkalmazásának a feltételei nem állnak fenn – az el nem fogadható kérelmek kiszűrésére. Ezt a szakaszt a körülmények érdemi kivizsgálása követi 60 napos időhatárral, feltéve, hogy a kérelem elfogadhatónak bizonyult. Mindkét fázis után fellebbezési eljárás következhet. Az eljárások idejére – és amennyiben nem kerül sor idegenrendészeti őrizetre (ld. lentebb) – a kérelmezőket befogadóközpontokban helyezik el, az eljárási fázisok szerint elkülönítve. Ennek során az előzetes szakaszban Békéscsabán helyezik el őket egy (zárt) központban, a körülmények kivizsgálásának szakaszában pedig a Debreceni Befogadóközpontban, beleértve a fellebbezések teljes időtartamát is, aztán pedig amennyiben a kérelmüket elfogadják, az “integrálási” szakaszban 6 hónapra a Bicskei Menekülteket Befogadó Állomáson. Az új törvény az Európai Unió Tanácsa 2004/83/EC sz. irányelvének végrehajtása keretében bevezette az “oltalmazottság”, valamint a “menedékesség” kategóriáját a magyar jogba, és a menedékességet megkapottak majdnem olyan jogokat kapnak, mint a menekültek – vagyis lényegében ugyanolyan jogaik vannak, mint a magyar állampolgároknak. Ugyanakkor a “tartózkodási engedéllyel rendelkezők” kategóriája (vagyis az olyan személyeké, akik nem felelnek meg az Egyezmény szerinti menekülteként elismerés kritériumainak, sem az oltalmazottként vagy menedékesként elismerés kritériumainak, ám a nemzetközi jog (Menekültügyi Egyezmény 33. cikkely 3. cikk ECHR) által számukra biztosított védelem alapján nem küldhetők vissza a származásuk szerinti országba) továbbra is nyitva áll előttük a harmadik országbeli nemzetiségűek befogadásáról és tartózkodási jogáról szóló törvény (2007. évi II. törvény) alapján. Módosítást követően a Közoktatási Törvény 110. cikkelye is meghatároz egy időpontot, amelytől kezdve a nem magyar kisebbséghez tartozó menedékkérők, menekültek vagy menedékesek ugyanannyira jogosulttá válnak óvodába vagy tankötelezettségi alapon iskolába járni, mint a magyar állampolgárok, és amelytől kezdve az ilyen gyermekekre is vonatkozik a tankötelezettség. Ez az időpont azonos azzal az időponttal, amikor a menekültekénti befogadásért történő folyamodást beterveztették.
153. A menedékjogról szóló új törvényről széles körben elismerik, hogy jelentős javulásokat hozott a magyarországi menekültügyben. Az ECRI is osztja ezt a véleményt. A megtett pozitív lépések ellenére az ECRI azonban megjegyzi, hogy maradtak még problémák. Úgy tűnik, hogy a menedékkérőknek az előzetes felmérési szakaszban elhelyezésére szolgáló központ annyira zárt, hogy az a gyakorlatban már a fogvatartáshoz áll közel – még az olyan személyeknél is, akik nem követtek el határsértést. Az ECRI tudomására jutott egyik esetben egy menedékkérőt két hónapon keresztül ilyen zárt körülmények között tartottak, amíg a szűrési eljárás eredményére vártak. Az érdemi kivizsgálási szakaszban lévő, 41 országból érkezett több mint 400 menedékkérőt összezárták egymással a Debreceni Befogadóközpontban,<sup>63</sup> ők pedig nem mindig tudtak békességben együtt élni. 2008. március 7-én és 8-án két különösen durva eset történt, amelyek következményeképpen kilenc ember került kórházba, és mindkét esetben rendőri beavatkozásra volt szükség.<sup>64</sup> Noha az egyedülálló nőket és az egyedülálló anyákat a családoktól és az egyedülálló férfiaktól elkülönítve szállásolják el, az ilyen légkör nyilvánvalóan

<sup>63</sup> Emberi Jogok Országgyűlési Biztosa, az Emberi Jogok Országgyűlési Biztosának jelentése az OBH 2004/2008. sz. ügyéről, Debreceni Menekülteket Befogadó Központ, 2008, 1. old.

<sup>64</sup> Ugyanott, 5. old.

nem a legkedvezőbb ezeknek a többnyire különösen nehéz helyzetben lévő menekülteknek a számára ahhoz, hogy lábra álljanak az új hazájukban.

154. Oktatás tekintetében a menedékkérő és a menekült gyermekek – mint fentebb említettük – a menekültkénti elismerésükért benyújtott kérelmük benyújtásának napjától kezdődően jogosultak a magyar jogszabályok által előírt kötelező iskolába járásra. Az ECRI örömmel tapasztalja, hogy 2008 áprilisában a Debreceni Befogadóközpontban lévő tanköteles korú gyermekek mindegyike ténylegesen iskolába járt, bár ugyanez nem érvényes a Befogadóközpontban lévő óvodáskorú gyermekekre. A 9 gyermek, akiknek a Köznevelési Törvény értelmében óvodába kellene járniuk, csak napi négyórás óvodai ellátásban részesült, és az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának minden erőfeszítése ellenére csak egyetlen gyermek – aki már tudott magyarul – jutott helyhez egy óvodában.<sup>65</sup> Az ECRI aggodalommal fogadja azokat a jelentéseket, amelyek szerint az oktatási intézmények azért utasítják el a menedékkérő vagy menekült gyermekek (és a Bicskei Menekülteket Befogadó Állomáson élő gyermekek) jelentkezését, mert ezek az intézmények nem kapják meg a magyar nyelv megtanításához és a kulturális orientáláshoz szükséges anyagi támogatást, vagy mert attól tartanak, hogy a helybeli magyar szülők kiíratják onnan a gyermekeiket akkor, ha menekült gyermekek iratkoznak be.<sup>66</sup> De még ha a gyermekek be is iratkozhatnak, a nyelvi akadályok különösen megnehezítik számukra, hogy kövessék a tanórák menetét. Az iskolák, a tanárok és az önkormányzatok a legkritikább esetben vannak felkészülve az ilyen gyermekek fogadására, de a gyermekeket még a saját szüleik sem tudják segíteni, szintén a nyelvi akadályok miatt. Továbbá a tanulók gyakran panaszkodnak arról, hogy mindennapos diszkriminációnak vannak kitéve a többi gyermek, illetve a tanárok rasszista megnyilvánulásai miatt, nem is említve olyan dolgokat, hogy például az autóbuszok nem hajlandók megállni a menekültközpont előtti buszmegállóban.<sup>67</sup>
155. Az ECRI határozottan ajánlja, hogy a magyar illetékesek lépjenek fel annak biztosítására, hogy az iskolák tegyenek eleget annak a kötelezettségüknek, hogy iskolai oktatást nyújtsanak a körzetükben élő menedékkérő és a menekült gyermekeknek. Az ECRI ajánlja, hogy a magyar illetékesek megfelelő anyagi forrásokat biztosítsanak ezeknek az iskoláknak ahhoz, hogy az iskoláknak meglegyen a kellő felszerelésük az ilyen gyermekek megfelelő oktatásához. Ennek kapcsán az ECRI azt is hangsúlyozza, hogy biztosítani kell a pedagógusok teljes képzettségét a kulturálisan sokszínű osztályok tanításához, és hogy a tanulók számára is példát kell mutatni ezen a területen.
156. Az ECRI ajánlja, hogy az illetékesek vizsgálják felül a menedékkérők és a menekültek elszállásolásának új struktúráját, és szükség esetén végezzék el a szükséges módosításokat annak biztosítására, hogy a menedékkérők és a menekültek biztonságban és nyugodt körülmények között élhessenek.
157. Az ECRI ismételten arra ösztönzi a magyar illetékeseket, hogy tegyenek meg minden célszerű intézkedést az állampolgársággal nem rendelkezőkkel szembeni előítéletesség és negatív sztereotípiák ellen, ehhez a menekültekkel és a menedékkérőkkel foglalkozó minden tisztségviselő számára szervezzenek tudatosságnövelő és az emberi jogokat megismertető tréningeket

<sup>65</sup> Ugyanott, 6. old.

<sup>66</sup> A magyarországi idegengyűlölő megnyilvánulásokról, ld. fentebb, *Rasszizmus a közbeszédben*, és lentebb, *Előítéletesség és negatív sztereotípiák az állampolgársággal nem rendelkezőkről*.

<sup>67</sup> Ld. lentebb, *Előítéletesség és negatív sztereotípiák az állampolgársággal nem rendelkezőkről*.

- *Állampolgársággal nem rendelkezők idegenrendészeti őrizete a bevándorlási törvények alapján*

158. Magyarországon a jogellenesen az országba lépett vagy az országban tartózkodó külföldieket őrizetbe veszik, beleértve a menedékkérőket is. Harmadik jelentésében az ECRI aggodalmát fejezte ki az eljárás mód miatt, ahogyan ez az őrizetbe vétel megtörténik, és azt ajánlotta, hogy a magyar illetékesek szorosan kövessék figyelemmel az állampolgársággal nem rendelkezők ilyen őrizetbe vételét, és tegyenek lépéseket annak biztosítására, hogy az ilyen eljárást csak végső eszközként alkalmazzák, valamint hogy ennek során semmilyen nemzetiség szerinti diszkriminálásra ne kerülhessen sor.
159. Azóta a Harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (2007. évi II. törvény) bizonyos lényeges változtatásokat iktatott be, amelyek csökkentik a külföldiek önkényes vagy túl hosszú időre történő őrizetbe vételének veszélyét. Különösen a magyar bevándorlási törvények szerinti őrizetbe vétel maximális időtartamának az egy évről hat hónapra leszállítása jelentős. Az őrizetbe vétel elrendeléséhez szabályszerű határozat meghozatalára van szükség, és a bírósági tárgyalás nélküli őrizetben tartás időtartamát is leszállították 5 napról 72 órára. Az illetékes bíróság egy-egy alkalommal maximálisan harminc nappal meghosszabbíthatja az őrizetben tartást az érintett személynek az országból történő távozásáig, vagy mindösszesen maximálisan hat hónapig. Az ilyen őrizetben tartással szembeni kifogásolás eljárása is egyszerűsödött. Továbbá az új jogszabályok szerint a bevándorlási hatóságoknak már nincs joguk kiutasítani az országból egy harmadik országbeli személyt arra való hivatkozással, hogy az illető valamilyen szabálysértés vagy bűnelkövetés gyanúja alá esik: csakis a bűnüldöző hatóságok vehetnek őrizetbe személyeket ilyen alapon.
160. Ezek a módosítások üdvözlendő előrelépésnek minősülnek, ám egyes közszereplők hangsúlyozzák, hogy maradtak még megoldásra váró problémák. Aláhúzták, hogy a határátlépés során csak kisebb szabálysértést elkövető őrizeteseket az őrizetben tartás színhelyén sok esetben rosszabb körülmények között tartják, mint a börtönben a bűnözőket, és hogy a női őrizetesek rosszabb körülmények között vannak, mint a férfiak, mivel egyes őrizeti intézményekben az őrszemélyzet szinte kizárólag férfiakból áll. Beszámolók érkeztek arról is, hogy a családok tagjait az őrizetben sok esetben szétválasztják egymástól a nők és a férfiak elkülönítése alapján, alternatív lehetőséget csak a szüleiktől elválasztott gyermekek számára kínálnak fel. Egyes csoportok arról is beszámoltak, hogy nem részesülnek megfelelő étkeztetésben. Mindezeket a problémákat tetőzik a nyelvi nehézségek, amelyek jelentősen akadályozzák a kommunikálást.
161. Az ECRI megismétli azt az ajánlását, hogy a magyar illetékesek fokozottan kísérik figyelemmel az állampolgársággal nem rendelkezők őrizetben tartását, és tegyenek meg minden szükséges lépést, hogy az ilyen intézkedésre csak végső esetben kerüljön sor.
162. Az ECRI ajánlja, hogy a magyar illetékesek fokozottan kísérik figyelemmel a bevándorlási jogszabályok alapján őrizetben tartott állampolgársággal nem rendelkezők őrizetben tartásának a körülményeit, és tegyenek meg minden szükséges lépést annak érdekében, hogy ezek a körülmények ne legyenek aránytalanul nehezek.



- *Előítéletesség és negatív sztereotípiák az állampolgársággal nem rendelkezőkről.*
163. Harmadik jelentésében az ECRI arra biztatta a magyar illetékeseket, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést az állampolgársággal nem rendelkezőkkel szembeni előítéletesség és negatív sztereotípiák ellen, ehhez a menekültekkel és a menedékkérőkkel foglalkozó minden tisztviselő számára szervezzenek tudatosságnövelő és az emberi jogokat megismertető tréningeket. Az ECRI azt is fontolóra vette, hogy a magyar illetékeseknek fokozniuk kellene erőfeszítéseiket egy általános integrációs politika elfogadására Magyarország egész területére, és nem csak a hivatalosan elismert menekültekre vonatkozóan, hanem az olyan állampolgársággal nem rendelkező személyekre, mint a gazdasági bevándorlók és a tartózkodási engedéllyel rendelkezők. Az ECRI jelezte, hogy az ilyen integrációs politikának intézkedéseket kell magában foglalnia a magyar nyelv és kultúra ismeretének javítására az állampolgársággal nem rendelkező felnőttek és iskolás gyermekek számára egyaránt.
164. Az illetékesek jelezték, hogy az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) az "Életkor, társadalmi nem és sokszínűség" programja segítette nekik megtervezni és végrehajtani a konkrét változtatásokat a menekültek és a menedékkérők helyzetének javítására, például segítségnyújtás a gyermekek iskoláztatásának javításában, épületek felújítása, elfogadhatóbb étkeztetés biztosítása és egy 2008-ban kiadandó információs füzet elkészítése. Azonban a menekültekkel kapcsolatos fenntartható integrációs politikát illetően még hiányzik a magyar nyelv oktatása, amelyre pedig szükség van, és az ECRI továbbra is sürgeti ennek a hiánynak a pótlását. Hogy a hivatalosan elismert menekültek egyetlen befogadási központban vannak elszállásolva, a helyszínt biztosító Bicske város közösségétől elkülönítve, és a menekülteknek a menekültkénti hivatalos elismerésüket követően legalább hat hónapon át kell ott tartózkodniuk, az szemben áll a központilag kinyilvánított célokkal, vagyis azzal, hogy segíteni kell a hivatalosan elismert menekülteknek a magyar társadalomba beilleszkedésében.
165. Ebben a tekintetben az ECRI megállapítja, hogy a menekülteknek és egyéb migránsoknak a magyar társadalomba beilleszkedésük során felmerülő fő problémáik közvetlenül a közvéleménynek a velük szemben meglévő mélyen gyökerező negatív sztereotípiáiból és megnyilvánulásaiból erednek. A gyermekeknek az oktatáshoz hozzájutásában a fentebbiekben vázolt problémáin túl a menekültek nehézségekről számolnak be a foglalkoztatáshoz és a lakhatáshoz jutás terén is, egyrészt a háztulajdonosok nem hajlandók kiadni ingatlanjukat külföldieknek és láthatóan kisebbségekhez tartozóknak, másrészt a bankok megtagadják számukra a hitelnyújtást. Nem állnak rendelkezésre hivatalos számadatok arról, hány hivatalosan elismert menekült hagyja el Magyarországot, az ECRI-hez eljutott hírek szerint ezek számaránya magas, és a menekülteknek a magyar társadalomba a túlnyomórészt az ellenük irányuló előítéletességből eredő beilleszkedési nehézségei fő szerepet játszanak ebben a jelenségben. Bár vannak tudatosságnövelő kampányok és tevékenységek, ezeket többnyire a civil társadalom szervezi, a nemzetközi szervezetek és az Európai Unió támogatásával. Az ECRI hangsúlyozza, hogy amikor összességében a nyílt idegengyűlölet és rasszizmus növekvő tendenciát mutat, kiemelten fontos, hogy maguk az illetékesek egyértelműen állást foglaljanak az ilyen megnyilvánulásokkal szemben, nyíltan és aktívan fellépjenek ellenük.
166. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek vizsgálják felül azt a helyzetet, hogy az újonnan hivatalosan elismert menekülteket és egyéb befogadott személyeket egyetlen olyan központban szállásolják el, amely a közösség többi

részétől el van különítve, és találjanak helyette olyan elszállásolási megoldásokat, amelyek jobban segítik az érintettek gyors beilleszkedését a magyar társadalomba.

167. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek gondoskodjanak olyan tudatosságnövelő kampányok lefolytatásáról, amelyek elősegítik a pozitívabb kép kialakulását a menekültekről, a menedékkérőkről és más bevándorlókról. Az ECRI hangsúlyozza ebből a szempontból, hogy minden politikai oldal vezetőinek határozottan és nyíltan ki kell állnia a rasszizmusnak és az idegengyűlöletnek akár szavakban, akár tettekben történő megnyilvánulásai ellen.

### **Nemzeti és etnikai kisebbségek**

168. Magyarországról szóló harmadik jelentésében az ECRI arra biztatta a magyar illetékeseket, hogy kísérik figyelemmel a kisebbségeknek kulturális autonómiához és kisebbségi nyelvi oktatáshoz jogot biztosító 1993-as törvényeket. Az ECRI azt is ajánlotta, hogy fordítsanak nagyobb gondot a közvélemény és a médiaszakemberek körében a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrája iránti tudatosság növelés.
169. Az ECRI örömmel tapasztalja, hogy a roma közösségen kívüli tizenkét elismert nemzeti kisebbség tagjai néhány ritka kivételtől eltekintve nem számolnak be őket a mindennapi életükben érő diszkriminációról. Ezeknek a kisebbségeknek leginkább azzal a kihívással kell szembenéznük, hogy érvényesítsék a kulturális autonómia és a kisebbségi nyelvi oktatás iránti jogukat. A magyarországi rendszerben a kisebbségi oktatásnak sokféle formája áll rendelkezésre az iskoláztatás különböző fokain mindenütt, ahol igény van rá. Ebbe a körbe tartoznak a kisebbségi nyelvű iskolák, a kétnyelvű iskolák, valamint kisebbségi nyelveknek második vagy idegen nyelvként tanítása. Úgy tűnik azonban, hogy a gyakorlatban a leggyakoribb az utolsóként említett, legkevésbé intenzív forma. Mivel a kisebbségi nyelvű oktatást nyújtó legtöbb iskolát a helyi önkormányzatok tartják fenn, nem pedig az országos szintű kisebbségi önkormányzatok, közös döntéshozatali eljárásokra van szükség. A kisebbségi oktatás területén ezért sok panasz az egyetértési jogot és a véleménynyilvánítási jogot illetően érkezik. Egyes kisebbségeknek Magyarországon nincs módjuk részt venni a nyelvtanári képzésbe annak minden szintjén, hanem csak egyes szintjein. Az illetékesek jelezték, hogy a nemzetiségi és kisebbségi oktatás szabályozásáról szóló konzultációk folyamatban vannak.
170. A közvéleménynek és a médiaszakembereknek a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájával kapcsolatos tudatosságnövelését illetően az ECRI nem kapott új, problémákról szóló híreket. Felhívja azonban a figyelmet az intolerancia fokozódásának a magyar társadalmat legújabbán átítató légkörére, és hangsúlyozza az illetékesek szerepét annak előmozdításában, hogy a magyar társadalmat alkotó különféle csoportokról pozitív kép alakuljon ki.
171. Az ECRI azt ajánlja, hogy a magyar illetékesek vizsgálják meg annak a jogi lehetőségeit, hogy az iskolák fenntartásának jogát hogyan lehetne átadni a nemzeti vagy etnikai önkormányzatoknak annak biztosítása érdekében, hogy a kisebbségi nyelvi oktatás iránti jog annak minden formájában kellően érvényesülhessen.
172. Az ECRI azt javasolja, hogy a magyar illetékesek vizsgálják meg a kisebbségi nyelvi oktatáshoz való hozzájutás helyzetét, és szükség esetén tegyenek lépéseket annak biztosítására, hogy a kisebbségi nyelvi iskolákban tanulók, a kéttannyelvű iskolákban kisebbségi nyelvet tanulók és a kisebbségi nyelvet második vagy idegen nyelvként tanulók megfelelően hozzájuthassanak

## VII. Rendészeti dolgozók viselkedése

173. Harmadik jelentésében az ECRI sürgette, hogy további intézkedések történjenek a kisebbségi csoportok tagjaival – különösen a romákkal és az állampolgársággal nem rendelkezőkkel – szembeni helytelen rendőri viselkedés és bánásmód megszüntetésére. Az ECRI továbbá azt ajánlotta, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést a közvélemény tudatosságának növelésére a rasszista cselekmények tilalmát illetően, valamint azoknak az akadályoknak az eltávolítására, amelyek meggátolhatják, hogy az áldozatok panaszt tegyenek a rendőrségen, például hogy nincs bizalmuk ez iránt a szerv iránt.
174. Az érintett tisztségviselőket illetően mind a Rendőrtiszti Főiskolán, mind a középfokú rendőrképzésben már a tananyag részét képezik az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal kapcsolatos témák, a tolerancia, valamint az, hogy a gyakorlati helyzetekben hogyan kell viselkedni az olyan ügyekben, amelyben kisebbségi csoportok tagjai is szerepelnek. Somogy megyében "kölcsonösségi" programot is indítottak, amelyben a rendőrtisztviselők és a kisebbségi önkormányzat képviselői azt tanulják, hogyan tudnak jobban kijönni egymással. Egyéb rövid távú programok is indultak, ezek egyike azt eredményezte, hogy mindegyik megyei rendőrkapitányságra kisebbségi referenst neveztek ki.
175. Az ECRI üdvözli ezeket az intézkedéseket, de megjegyzi, hogy továbbra is érkeznek jelentések romákkal szembeni rendőri brutalitás eseteiről.<sup>68</sup> Empirikus adatok is alátámasztják, hogy a rendőrök a romákat aránytalanul gyakrabban igazoltatják,<sup>69</sup> ami aztán hozzájárul a romák aránytalan reprezentáltságához a büntetőügyekben.<sup>70</sup> A romákkal szembeni előítéletesség még mindig erős a rendőrök körében csakúgy, mint a társadalom más rétegeiben is. Arról is hír érkezett, hogy 2006 végén két rendőr több romaellenes hozzászólást tett közzé a rendőrség belső internetes honlapján. A honlap működését azonnal felfüggesztették, és vizsgálat indult. Később a hozzászólások megjelenésében felelősnek talált több rendőrtisztet tolerancia-képzésre küldtek. Ezekkel a problémákkal párhuzamosan a roma kisebbség tagjaiban alacsony a bizalom a rendőrség iránt, mint arról a Nemzeti és Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosához beérkező panaszok is tanúskodnak.
176. Az ECRI határozottan javasolja, hogy az illetékesek folytassák a kisebbségi csoportok tagjaival, különösen a romákkal szembeni helytelen rendőri viselkedés és bánásmód eseteinek megszüntetésére irányuló intézkedéseket. Az ECRI aláhúzza, hogy szükség van az előítéletek és a negatív sztereotípiák megszüntetését célzó tréningek szervezésére, és rámutat a pozitív hatásokra, amelyek a kölcsönös bizalom kiépítését szolgáló programokkal érhetők el.
177. Harmadik jelentésében az ECRI megállapította, hogy további lendületet kell adni annak, hogy kisebbségi csoportok tagjai, különösen romák kerüljenek be a rendvédelmi dolgozók körébe, különösen a rendőrök közé. Ennek érdekében az ECRI azt ajánlotta, hogy mérjenek fel minden akadályt, amely gátolja romák rendőrré válását, és ahol lehetséges, szüntessék meg ezeket az akadályokat,

<sup>68</sup> Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyűlési Biztosa, Adalékok a CCPR számára Magyarországról készült 5. országjelentéshez, 7. cikk, 19. old.

<sup>69</sup> Egy vizsgálat során felmérték, hogy a rendőrök által igazolt személyek milyen etnikumhoz tartoztak, és megállapították, hogy a rendőrök az igazoltatottak mintegy 25%-át vélték roma származásúnak – miközben a magyar társadalomban a népességnek körülbelül 6-8%-a roma.

<sup>70</sup> Ld. lentebb, *Igazságügy*.

továbbá az ECRI arra biztatta az illetékeseket, hogy tájékoztassák a roma közösségeket a rendőri pályára lépés lehetőségéről.

178. Több év óta intézkedések vannak érvényben a rendőri pályára lépő romák számának növelésére, köztük intézkedések annak biztosítására, hogy szűkös anyagi helyzet ne akadályozhassa roma diákok belépését a rendőrség kötelékébe – például 2004 óta ösztöndíj áll rendelkezésre a rendőrségi szolgálat alapvető feltételeinek eleget tevő roma tanulók lakhatási költségeinek a fedezésére. Miután kiderült, hogy a roma jelentkezők aránytalanul magas hányada bukott el a rendőrséghez csatlakozás alkalmassági tesztjeinek egyikén vagy másikán, 2008 tavaszán megtervezték a “107 esély a sporttal” programot 10-12 éves hátrányos helyzetű gyermekek részére azzal a céllal, hogy fejleszthessék a képességeiket, és hogy a rendőri pálya felé orientálódjanak. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium ennek a jelentésnek az összeállítása idején indította el ezt a programot. A tanév végére a program 8 iskolában működött 200 tanuló részvételével.
179. A rendőrség és a határőrség 2007. évi összevonását követően az összevont szerv létszáma mintegy 45 000. Roma vezetők becslése szerint ezek közt nem több, mint 800 fő (kb. 1-2%) a roma, miközben az összlakosság körében hozzávetőlegesen 6-10%. Az eddig megtett pozitív intézkedések tehát nem elegendők ennek a helyzetnek a megoldásához, mivel a versenyhelyzet nem kedvező a nagy szegénységben élő gyermekek számára, és a rendőrtiszti főiskolára beiratkozó felnőtt korúaknak nyújtott ösztöndíjak nem képesek pótolni a fizetést, így a gyakorlatban kirekesztődnek az ilyen programokból azok a roma fiatal felnőttek, akiket a szüleik nem képesek anyagilag támogatni. A Roma Rendőrök Országos egyesülete azt javasolta, hogy hozzanak létre egy olyan rendőri szakközépiskolát, ahová 14-15 éves kortól vennének föl tanulókat, akik az érettségi megszerzésével párhuzamosan a rendőri pályára is felkészítést kapnának. A jelek szerint a hatóságok egyelőre semmiféle konkrét választ nem adtak erre a felvetésre.
180. Az ECRI megállapítja, hogy a hatóságok jelentős erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy növeljék a diverzitást a magyarországi rendészeti szervek körében. Az ECRI megjegyzi ugyanakkor, hogy bár az illetékesek jól meg tudják állapítani, hogy a rendőrségbe belépni kívánó személy melyik kisebbségi csoporthoz tartozik, mert a jelentkező nyilatkozik az ilyen csoporthoz tartozásáról, mégsem állnak rendelkezésre hivatalos számadatok a rendőrség ilyen szempont szerinti összetételéről, sem például arról, hogy a roma származású rendőrök milyen karriert futnak be, illetve átlagosan mennyi ideig maradnak meg ezen a pályán. Az adatvédelmi jogszabályokat jelenlegi értelmezési és alkalmazási módjait ismerve, a közeli jövőben nem is várható szándék az ilyen adatok összegyűjtésére.<sup>71</sup> Emiatt aztán nehéz felmérni, hogy az elindított programok milyen mértékben sikeresek.
181. Az ECRI határozottan biztatja a magyar illetékeseket, hogy folytassák az erőfeszítéseiket arra, hogy a rendvédelmi dolgozók, különösen pedig a rendőrtisztek soraiba egyre több kisebbségi csoport, főképpen a roma etnikum tagjait vegyék fel. Az ECRI javasolja, hogy az illetékesek találjanak hatékony módszereket az elindított programok hatásainak figyelemmel kísérésére, hogy a programok felülvizsgálhatóak és szükség esetén módosíthatóak legyenek.
182. Harmadik jelentésében az ECRI hangsúlyozta egy az ügyészségtől elkülönülő, független kivizsgálási mechanizmus létrehozását is, amely megvizsgálná a vélelmezett helytelen rendőri viselkedéseket, és szükség esetén biztosítaná a jogsértőkkel szembeni igazságügyi eljárás megindítását.

---

<sup>71</sup> Ld. lentebb, *A rasszizmus és a faji diszkrimináció figyelemmel kísérése.*

183. Az ECRI elégedetten állapítja meg, hogy a magyar illetékesek 2007-ben törvényt alkottak a Független Rendészeti Panasztestület létrehozásáról, és az 2008 tavaszán megkezdte a működését. A Testület öt tagból áll, akiket az Országgyűlés választ meg hatéves időtartamra, amely nem újítható meg, valamint tartozik hozzá nyolc főnyi szakszemélyzet, akik alkalmazottak, és a testület munkájában segédkeznek. Bárki, aki úgy tartja, hogy rendőr vagy rendőrök által elkövetett jogsértés áldozata, panaszt nyújthat be a Testülethez. A Testület feladata annak megállapítása, hogy a panasztevőt jogsérelem érte-e, vagy pedig egyéni felelősség állapítható meg. Ezen jelentés elkészítése időpontjában a Testülethez a működése első két hónapja során már mintegy 80 panasz érkezett be.
184. Az ECRI javasolja, hogy a magyar illetékesek biztosítsák, hogy az új Független Rendészeti Panasztestület kapjon meg minden szükséges személyi és anyagi forrást ahhoz, hogy minden időben képes legyen hatékonyan ellátni a feladatát.

### VIII. Igazságszolgáltatás

185. Semmilyen etnikai lebontású hivatalos adat sem áll rendelkezésre arról, hogy a különböző csoportokhoz tartozók milyen arányban érintettek a bűnügyi eljárás alá vont személyek között, és az illetékesek rámutattak, hogy a bűnügyi eljárás alá vont személyek az eljárás egyetlen szakaszában sem kötelesek nyilatkozni arról, hogy valamelyik etnikai csoporthoz tartoznak. Empirikus vizsgálatok azonban azt jelzik, hogy a romák túlréprezentáltak a bűnügyi eljárásokban Magyarországon. Egy felmérés azt jelezte, hogy a börtönlakók mintegy 45%-a tartozik a roma kisebbséghez. Nem-kormányzati szervezetek hangsúlyozzák, hogy a rendőrök a romákat gyakrabban igazoltatják,<sup>72</sup> ami növeli az eshetőségét annak, hogy azok büntetőeljárás alá kerüljenek. Arra is rámutattak, hogy mivel a romák sok esetben a társadalom legszegényebb tagjai, nagyobb valószínűséggel szorulnak hivatalból kirendelt védőügyvéd védelmére, akik rosszul fizetettek, és ezért hajlamosak kevésbé aktívan védeni az ügyfeleiket. Továbbá a magyar rendszerben a nyomozóhatóság – amelynek az érdekei teljesen ellentétesek a gyanúsítottéval – választja ki a hivatalból kirendelt védőt.<sup>73</sup> Ez megnöveli annak az esélyeit, hogy a bíróság elé kerülő roma személy börtönbe kerül. Az etnikai lebontású adatok hiánya miatt nem áll rendelkezésre információ a romák elítélésében és büntetésének mértékében mutatózó trendekről sem.
186. Az ECRI megállapítja, hogy a fenti információkból legalábbis az kiderül, hogy kétségek merülhetnek fel, hogy az igazságszolgáltatási rendszer egésze a romákkal szembeni diszkrimináció nélkül működik. Az ECRI hangsúlyozza, hogy az ilyen diszkrimináció aztán tovább erősíti a sok romát sújtó szegénységet, és az ECRI úgy véli, hogy az illetékeseknek meg kell vizsgálniuk és meg kell oldaniuk ezeket a kérdéseket.
187. Az ECRI sürgeti a magyar illetékeseket, hogy tegyenek lépéseket annak pontosabb megfigyelésére, hogy az igazságszolgáltatási rendszer működésének valamennyi szakaszában – a nyomozástól kezdve a vádemelésen keresztül egészen a tárgyalásig és az ítélethozatalig – milyen hatást gyakorol a roma kisebbségre és a társadalom más hátrányos helyzetű rétegeire. Ezzel kapcsolatosan az ECRI a jelen jelentésben más helyen rögzített ajánlásaira is hivatkozik, amelyek szerint tudatosságnövelő intézkedéseket kell tenni a magyar társadalom minden szektorában jelen lévő előítéletek és negatív sztereotípiák megszüntetésére, és hangsúlyozza az ilyen

<sup>72</sup> Ld. fentebb, *Rendészeti dolgozók magatartása*.

<sup>73</sup> Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, 2005. évi jelentés, III.3. fejezet.

## **IX. A rasszizmus és a faji diszkrimináció figyelemmel kísérése**

188. Harmadik jelentésében az ECRI azt javasolta, hogy mérjék fel, az élet különböző területein hogyan lehet figyelemmel kísérni a kisebbségi csoportok helyzetét, aláhúzva, hogy az ilyen figyelemmel kísérés alapvetően fontos a helyzet javítására tett intézkedések hatásának és sikerének a megállapításához. Az ECRI jelezte, hogy ennek a monitorozásnak ki kell terjednie a nemek szerinti dimenzióra is, különösen az esetleges kétszeres vagy sokszoros diszkriminációra, és hogy a végrehajtása során megfelelően tiszteletben kell tartani az adatvédelem és a személyiségi jogok alapelveit, és az önbevallás rendszerén kell alapulnia annak a világos elmagyarázásával, hogy az információgyűjtés milyen célokból folyik.
189. Az etnikai lebontású adatok hiányára az illetékesek által adott fő magyarázat az, hogy a magyar jogrendszer fokozottan védi a személyes adatokat; különösen gyakran hivatkoznak a második világháború során kialakult tapasztalatokra annak az indoklásában, hogy az egyének nem akarják, hogy az etnikai hovatartozásuk megállapítható legyen. Azonban, mint ebben a jelentésben több helyen leírtuk, az oktatás, a foglalkoztatottság, a rasszista erőszak, az igazságügyi eljárások – hogy csak néhányat említsünk – területén az ilyen adatok hiánya különösen megnehezíti az illetékesek számára, hogy figyelemmel kísérjék az egyes csoportok helyzetének javítása érdekében megtett intézkedések hatékonyságát, illetve hogy annak alapján megtegyék az esetlegesen szükséges módosításokat. Az intézkedések – például a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket célzó intézkedések – megtervezése során gyakran támaszkodnak becsült adatokra. Az ilyen becslések teljesen szabályos alapot nyújtanak egy egyértelműen hátrányos helyzetű csoport helyzetének javításához, és semmiképpen sem eshetnek kifogás alá. Ezek azonban nem elegendőek annak a felméréséhez, hogy a roma kisebbséghez tartozó gyermekek konkrét helyzete valóban javul-e a megtett intézkedések eredményeképpen.
190. Az ECRI elismeri, hogy az etnikai adatok gyűjtése érzékeny terület, de hangsúlyozza, hogy az fontos szerepet is betölt annak felmérésében, hogy valamely jelenségek aránytalanul súlyosan érintenek-e egyes csoportokat, az egyes csoportok megsegítésére kialakított programok valóban hatékonyan érik-e el a céljaikat, és hogy szükséges-e új vagy másfajta intézkedéseket tenni a helyzetük megoldása érdekében. Feltéve, hogy egyes alapvető fontosságú követelményeket betartanak – vagyis minden begyűjtött adat anonim, bizalmas kezelés alá esik, csakis az eredetileg megjelölt célra használják fel, és az adatgyűjtés önkéntességi alapon történik – az etnikum szerint lebontott adatok kulcsfontosságúak lehetnek a diszkrimináció elleni hatékony küzdelemben.
191. Az ECRI megismétli azt az ajánlását, hogy határozzanak meg olyan módszereket, amelyekkel mérhetővé válik a kisebbségi csoportok helyzete az élet különböző területein, kihangsúlyozva, hogy ez a fajta nyomon követés kulcsfontosságú azon politikák hatásának és sikerének a meghatározásában, amelyek célja a helyzet javítása. Ennek a figyelemmel kísérésnek ki kell terjednie a nemek szerinti dimenzióra is, különösen az esetleges kétszeres vagy többszörös diszkriminációra. A végrehajtása során pedig megfelelően tiszteletben kell tartani az adatvédelem és a személyiségi jogok alapelveit, és az önbevallás rendszerén kell alapulnia, annak a világos elmagyarázásával, hogy az információgyűjtés milyen célokból folyik.

## IDŐKÖZI UTÁNKÖVETÉSI AJÁNLÁSOK

Az a három konkrét ajánlás, amelyekre vonatkozóan az ECRI a magyar hatóságoktól elsőbbségi bevezetést kér, a következők:

- Az ECRI határozottan ajánlja, hogy a magyar hatóságok folyamatosan vizsgálják felül azt, hogy a Magyarországon hatályos, rasszista megnyilvánulások elleni jogszabályok mennyire töltik be a nekik szánt feladatot. Határozottan ajánlja, hogy ebben a tekintetben vegyék figyelembe a nemzetközi standardokat, beleértve az ECRI 7. számú Általános Politikai Ajánlásának tartalmát arra vonatkozóan, hogy a nemzeti törvényekben miként harcoljanak a rasszizmus és a faji alapú hátrányos megkülönböztetés ellen, amely szerint a törvénynek büntetnie kellene a rasszista cselekményeket, ami magában foglalja az erőszakra, gyűlöletre vagy hátrányos megkülönböztetésre való nyilvános uszítást, valamint az egyes személyek vagy meghatározott személyek csoportjai elleni nyilvános zaklatást, gyalázást vagy fenyegetést, faj, bőrszín, beszélt nyelv, vallás, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai származás alapján. Azt ajánlja, hogy ebben a tekintetben a hatóságok különösen is fordítsanak gondot annak biztosítására, hogy amennyiben ezek a standardok azt jelentenék, hogy bizonyos korlátokat kell szabni a véleményszabadságnak, ezeket a korlátokat Európai Emberi Jogi Konvenció 10. cikkelye és az Európai Emberi Jogi Bíróság vonatkozó esetjoga szerint értelmezzék. Az ECRI továbbá azt ajánlja, hogy a magyar hatóságok tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy a bírók jobban megismerjék a rasszista megnyilvánulások elleni nemzetközi standardokat.
- Az ECRI határozottan ajánlja, hogy a magyar illetékesek állítsanak fel egy országos szinten működő független figyelemmel kíséresi rendszert annak biztosítására, hogy az iskolafenntartók eleget tegyenek a központilag meghozott előírásoknak. Ennek a rendszernek különösen annak biztosításában kell hatékonyan lennie, hogy a gyakorlatban is tiszteletben tartsák a szegregáció tilalmát.
- Az ECRI megismétli azt az ajánlását, hogy határozzanak meg olyan módszereket, amelyekkel mérhetővé válik a kisebbségi csoportok helyzete az élet különböző területein, kihangsúlyozva, hogy ez a fajta nyomon követés kulcsfontosságú azon politikák hatásának és sikerének a meghatározásában, amelyek célja a helyzet javítása. Az ilyen figyelemmel kísérésnek ki kell terjednie a nemek szerinti dimenzióra is, különösen az esetleges kétszeres vagy sokszoros diszkriminációra, és hogy a végrehajtása során megfelelően tiszteletben kell tartani az adatvédelem és a személyiségi jogok alapelveit, és az önkéntes elmondás rendszerén kell alapulnia annak a világos elmagyarázásával, hogy az információgyűjtés milyen célokból folyik.

Legkésőbb két évvel ezen jelentés megjelenése után az ECRI időközi utánkövetési eljárást indít a fenti konkrét ajánlásokat illetően.





## **IRODALOMJEGYZÉK**

A bibliográfia a magyarországi helyzet tanulmányozásakor használt főbb publikált forrásokat sorolja fel, azonban nem törekszik teljességre, nem fed le minden olyan információs forrást, melyet az ECRI a jelentés elkészítéséhez felhasznált.

### **European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)**

1. Third Report on Hungary, 8 June 2004, CRI (2004) 25
2. Second report on Hungary, March 2000, CRI (2000) 5
3. Report on Hungary, September 1997, CRI (97) 53
4. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI (96) 43
5. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI (97) 36
6. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI (98) 29
7. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI (98) 30
8. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, March 2000, CRI (2000) 21
9. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI (2001) 1
10. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI (2003) 8
11. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, March 2004, CRI (2004) 26
12. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, June 2004, CRI (2004) 37
13. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, December 2006, CRI (2007) 6
14. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, June 2007, CRI (2007) 39

### **Other sources**

15. Constitutional Court, Case No. 236/A/2008, decision of 30 June 2008
16. Constitutional Court, Case No. 18/2004, decision of 25 April 2004
17. Constitutional Court, Case No. 12/1999, decision of 21 May 1999.
18. Parliamentary Resolution 68/2007 (VI.28.) on the Decade of Roma Inclusion Programme Strategic Plan, and Annex
19. Ministry of Health, Social and Family Affairs, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Joint Memorandum on Social Inclusion of Hungary, Brussels, 18 December 2003
20. National Institute for Public Education, Hungarian Institute for Educational Research and Development, Education in Hungary 2006, Budapest, 2007
21. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Contribution of the Ombudsman for National and Ethnic Minorities' Rights to the 5<sup>th</sup> Regular Report of Hungary to the CCPR, Budapest, March 2008
22. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Annual Report 2006, Budapest, March 2007
23. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Annual Report 2005, Budapest, March 2006
24. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Annual Report, Budapest, 2004

25. Parliamentary Commissioner for Civil Rights, Report on the OBH 2004/2008 case, Budapest, April 2008
26. Equal Treatment Authority, Annual Report 2006, Budapest, 2007
27. Equal Treatment Authority, Annual Report 2005, Budapest, July 2006
28. European Committee on Social Rights, Conclusions XVIII-1, Hungary.
29. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on Hungary, adopted on 9 December 2004, 14 December 2005, ACFC/INF/OP/II(2004)003
30. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Comments of the Government of Hungary on the Second Opinion on Hungary, received on 25 April 2005, 14 December 2005, GVT/COM/INF/OP/II(2004)003
31. Office of the Commissioner for Human Rights, Follow-up Report on Hungary (2002-2005), 29 March 2006, CommDH(2006)11
32. Committee of Experts on the European Charter for Regional and Minority Languages, 3<sup>rd</sup> Report of the Committee of Experts on the application of the Charter in Hungary, adopted on 1 December 2006, ECRML (2007) 5
33. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 22 May 2007, E/C.12/HUN/CO/3
34. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 10 August 2007, CEDAW/C/HUN/CO/6
35. Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Sixth periodic report of Hungary to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 15 June 2006, CEDAW/C/HUN/6
36. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Views, Communication No. 4/2004, 29 August 2006, CEDAW/C/36/D/4/2004
37. Open Society Institute, EUMAP Report on Equal Access to Quality Education for Roma, Vol. I, Monitoring Reports 2007 – Hungary, 2007
38. European Roma Rights Centre, The Glass Box: Exclusion of Roma from Employment, Budapest, February 2007
39. European Roma Rights Centre, Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe, Budapest, September 2006
40. European Roma Rights Centre, Dis-Interest of the Child: Romani Children in the Hungarian Child Protection System, Budapest, December 2007
41. National Democratic Institute, The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation, National Democratic Institute Assessment Report, September/October 2006
42. U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices 2007 – Hungary, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 11 March 2008
43. U.S. Department of State, International Religious Freedom Report 2007 – Hungary, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 14 September 2007

## **MELLÉKLET**

### **A következő melléklet nem képezi részét az ECRI elemzésének a magyarországi helyzetről és a helyzet javítására adott ajánlásoknak**

Az ECRI kiemeli, hogy a Magyarországra vonatkozó ezen elemzés kelte 2008. június 20. napja és az ezt követő fejleményeket nem tükrözi.

Az ECRI országonkénti eljárásával összhangban a Magyarországra vonatkozó jelentéstervezet a magyar hatóságokkal folytatott bizalmas párbeszéd során lett összeállítva. A magyar hatóságok által tett megjegyzések egy részét az ECRI figyelembe vette és jelentésébe beépítette.

A párbeszédet követően azonban a magyar hatóságok az alábbi megjegyzéseiknek az ECRI jelentéshez való csatolását kérték, függelékként.



## **18. pont**

A Büntető Törvénykönyv olyan bűncselekményeket is szabályoz, amelyek csak közvetett módon kapcsolódnak a faji gyűlöletre uszításhoz. Ilyen bűncselekmény a rágalmozás, a becsületsértés és a kegyeletsértés.

E bűncselekményeken kívül olyan bűncselekmények is léteznek, amelyeket „más aljas indokból vagy célból” követnek el. A „*más aljas indokból vagy célból*” fogalma a gyűlöletből elkövetett cselekményeket is magában foglalja. Ilyen esetekben a büntetés szigorúbb. Ilyen bűncselekmény például az emberölés.

A negyedik csoportba tartozó cselekményeket a bírák faji indítékból elkövetett bűncselekményként értékelhetik, ha a faji indíték bizonyítást nyert. Ilyen esetekben a bírák mérlegelési jogkörükben súlyosabb büntetést szabhatnak ki.

## **28. pont**

Az előző év november 1. és az aktuális év október 31. között terjedő időszakban beérkezett panaszok kiértékelésére évente kerül sor. 2008-ban 10 roma diszkriminációval kapcsolatos panasz került bejegyzésre.

Büntetőeljárás 3 ügyben indult. 2 eljárás jelenleg is folyamatban van, 1 eljárást bizonyíték hiányában megszüntettek. A fennmaradó 7 ügyben a panaszok nyilvánvalóan alaptalannak bizonyultak.

Az adatok azt mutatják, hogy 2007-ben 13 rasszizmussal kapcsolatos panasz érkezett, míg 2008-ban 10 ilyen panasz került bejegyzésre, így az ügyek számában csökkenő tendencia észlelhető.

## **55. pont**

A nemzeti és kisebbségi jogok területén tevékenykedő szereplőkkel kapcsolatos bekezdést illetően fontosnak tartjuk a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (továbbiakban: Államtitkárság) jogi munkacsoportja összetételének ismertetését. A jelentés félreértésre ad okot, mivel azt a benyomást kelti, hogy az érintett munkacsoport tevékenységében csupán a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői vesznek részt, holott a releváns minisztériumok, a nemzeti és kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, továbbá független szakemberek is részt vesznek a munkában.

Mindazonáltal tisztázni kell a munkacsoport és az Államtitkárság közötti viszonyt, mivel az „égisz” kifejezés pontatlan. Az Államtitkárság által működtetett és amellet működő jogi munkacsoport informális döntéshozó szerv

## **123. pont**

A lakhatás terén mutatkozó szegregáció csökkentése, mint prioritás, mellett a fő cél a roma lakosság lakáshelyzetének javítása. A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat egyik prioritási területe a lakhatás. Az e cél elérése érdekében teendő intézkedések magukban foglalják:

- egyenlő hozzáférés biztosítását a közszolgáltatásokhoz a leghátrányosabb térségekben élő emberek számára;
- szociális lakáshoz való hozzáférés lehetőségének bővítése a valóban rászorulóknak körében;
- a romák által sűrűn lakott, leghátrányosabb térségek komplex fejlesztése.

### **132. pont**

Az Egészség Évtizedének Nemzeti Programját a Magyar Köztársaság Országgyűlésének 46/2003. (IV.16.) sz. határozata indította el. A közegészségi program alapvető feladata, hogy választ adjon az egészségügyi kihívásokra, és mihamarabb az Európai Unió átlag szintjét megközelítő szintre növelje a magyar lakosság várható élettartamát. A közegészségi program továbbvitele jogi kötelezettség, s egyúttal lehetőség a magyar lakosság egészségügyi állapotának javítására. A program keretén belül mell- és méhnyakrák szűrés történik, s az egyenlő bánásmód, mint horizontális prioritás, kiemelkedő fontosságú.

### **150. pont**

A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. sz. kormányhatározat 2007 decemberében került elfogadásra. A Roma Integrációs Tanács és a Roma Irányító és Monitoring Bizottság keretén belül roma nem-kormányzati szervek is részt vesznek a kormányzati intézkedési terv megvalósításában.

### **158. pont**

A menekültügyi hatóság az előzetes szűrés jogerős befejezéséig befogadó állomásokon helyezi el azt a külföldit, aki menekültkénti, illetve kiegészítő védelemben részesülőkénti elismerését kéri, ez azonban nem tekinthető őrizetnek. Nem értünk egyet azzal a megállapítással, hogy korábban bizonyos állampolgárságú egyének automatikusan, pusztán állampolgárságuk miatt a maximális időtartamra őrizetbe kerültek, figyelmen kívül hagyva más olyan kritériumot, amelyet egyébként figyelembe kell venni. Ilyen diszkriminatív gyakorlat soha nem létezett.

Ezért nem értünk egyet a 158. pont tartalmával.

### **160. pont**

Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól a 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet rendelkezik. A rendelet 6. § (4) bekezdése szerint az őrizetes részére naponta legalább 10 900 joule értékű élelmet kell biztosítani, melynek során az őrizetes egészségi állapotát és – lehetőség szerint – vallásának étkezési előírásait figyelembe kell venni. A rendelet az előbbieken túl a terhes és kisgyermekes anyák ellátásáról is külön szól.

Fentiek miatt nem értünk egyet az alábbi mondattal: „Egyes csoportok tekintetében az étkeztetés sem megfelelő.”

**176. pont**

Az ECRI ajánlásoknak megfelelően a tanrend tartalmaz emberi jogi és antidiszkriminációs képzést, amely a szakmai felkészítés integráns részét képezi.

Budapest, 5 December 2008"





