

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA**

Szajbély Katalin

**A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése
Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon**

c. doktori értekezésének tézisei

Témavezető: Dr. Tóth Judit

**Szeged
2009**

I. A disszertáció célja és felépítése

A dolgozat kiindulópontját az Európai Unió Tanácsa által 2000. július 29.-én elfogadott, a személyek közötti faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvét rögzítő irányelv (a továbbiakban: Irányelv) adja. A disszertáció kettős célkitűzés jegyében született.

Egyik célja, hogy az Irányelvet megalapozó, azt kontextusba helyező, esetenként kiegészítő, a tagállamok számára közös háttérrel adó, valamint mozgásterüket meghatározó nemzetközi standardokat feltérképezze, majd megvizsgálja, milyen módon ültette át az uniós követelményeket belső jogába három ország, nevezetesen Franciaország, Nagy-Britannia és Magyarország.

A dolgozat másik, tág értelemben vett célkitűzése pedig az, hogy a normatív szabályok mögé tekintve azok tényleges célja felé forduljon. Alapvető kérdés, vajon mi lehet a maximális célja, eredménye a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogi szabályoknak, valamint, hogy egyáltalán tűzhet-e ki egy állam ezen túlmutató célt a diszkrimináció felszámolása, illetve az egyenlőség megvalósítása terén. Azaz: mire alkalmas a jogszabályi tilalom önmagában, illetve a jogszabályi tilalom deklarálásán és következetes érvényesítésén kívül mit tehet az állam a hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében. Annak a vizsgálatára is kísérletet tesz a dolgozat, hogy a fenti három ország mennyiben aknázza ki az antidiszkriminációs küzdelem szélesebb értelemben vett eszköztárát.

A disszertáció a következő struktúra szerint épül fel:

A dolgozat első felében áttekintem a faji diszkrimináció elleni szabályozás alakulását az Európai Unióban, majd vázolom a tagállamok közös jogi környezeteként megjelenő nemzetközi jogi normákat, ajánlásokat. Megvizsgálom, hogy az Irányelv rendelkezéseit milyen formában, milyen jogtechnikai megoldásokkal lehet, illetve optimális átültetni a belső jogba. Ezt követően az antidiszkriminációs joganyag valódi céljának meghatározására teszek kísérletet, és feltérképezem, hogy a jogszabályi tilalmon kívül milyen eszközökhöz nyúlhat az állam az egyenlőség megvalósítása érdekében. Ez utóbbiak körében hangsúlyosan kitérek a pozitív intézkedések fogalmára, azok valódi funkciójára.

A dolgozat második részében az első részben tett általános megállapítások illetve felállított modell-stratégia fényében vizsgálom meg Franciaország, Nagy-Britannia és Magyarország antidiszkriminációs szabályait.

II. A kutatás módszere

A vizsgált országok kiválasztásánál két döntő szempontot vettem figyelembe: az elsődleges cél az volt, hogy bizonyos szempontból összehasonlítható, más szempontból viszont eltérő helyzetben levő országokat vizsgáljak. Abból indultam ki, hogy az összehasonlíthatóság ténye egyrészt a probléma – a faji diszkrimináció potenciális áldozati köre, illetve megjelenési formái – összehasonlíthatóságából ered, másrészt pedig az adott állam jogi tradícióiból, egyenlőség-felfogásából. Eredendően a magyar szabályozás elemzése, kritikai értékelése állt érdeklődésem középpontjában, így olyan országokat kellett választanom, amelyek faji diszkriminációs térképe bizonyos megközelítésben Magyarorszáéhoz hasonló képet mutat. A kiinduló gondolat az volt, hogy a magyarországi cigány népesség hátrányos megkülönböztetésének legjellemzőbb vonása, hogy a megkülönböztetés olyan csoportot sújt, amely már régóta együtt él a többségi lakossággal. E probléma tekintetében tehát a hazaihoz hasonló államokat kellett keresni. Kézenfekvő

megoldás lett volna természetesen azokat az újonnan csatlakozott országokat választani, ahol szintén a cigány kisebbség alkotja a hátrányos megkülönböztetés fő áldozati körét. Ezek az országok azonban – Magyarországhoz hasonlóan – nem rendelkeznek jelentős múltú szabályozással, hiszen antidiszkriminációs szabályaik megalkotására szintén a csatlakozás kapcsán, mintegy uniós nyomásra került sor.

A választási folyamatot jelentősen befolyásolta az a körülmény, hogy míg a hagyományos kisebbségi kérdés a kelet-európai államok jellemzője, a „nyugat-európai rasszizmus elsődleges oka az utóbbi évtizedekben történt nagymérvű immigráció”.¹ Olyan államokat kellett tehát vizsgálni, ahol a bevándorlók és a többségi lakosság sorsa, történelme már generációk óta összefonódik, és a több évtizedes együttélés sem eredményezte a bevándorlók integrációját, hátrányaik megszűnését. Az a hipotézis, hogy ezekben az országokban ugyanazon alapproblémával állunk szemben, mint a közép-kelet európai államokban a cigány kisebbség kapcsán, a későbbi munka során megerősítést nyert. Megfordítva a fenti gondolatmenetet, és Kaltenbach Jenő szavaival élve: „Kelet-Európa „bevándorlóit” a cigányok. A velük kapcsolatos rasszizmus sok kapcsolatot mutat a nyugat-európaival.”² Az alap-probléma hasonlósága pedig egyben azt is jelenti, hogy a máshol bevált, illetve be nem vált stratégiák nálunk is hasznos tanulsággal szolgálhatnak.

Franciaország és Nagy-Britannia választását – gyarmatosító múltjukon, és az ehhez kötődő több generációs „új kisebbségeken” kívül – az egyenlőség-felfogásukban tapasztalható eredendő különbség motiválta. Alapvető kérdés volt, hogy vajon milyen stratégiát követ, és milyen eredményre jut az állampolgári egyenlőséget megkérdőjelezhetetlen elvként, mi több, tényként tételező Franciaország és a faji diszkrimináció tényével már a kezdetektől szembenézni kész Nagy-Britannia, valamint, hogy milyen változásokat idézett elő szabályozásukban, megközelítésmódjukban a 43/2000/EK Irányelv harmonizálására irányuló kötelezettség. Fontos továbbá az a tény, hogy mindkét országban – bár csekély létszámban – él cigány kisebbség is.

A vizsgált jogterület meglehetősen új, így munkám során a következő szempontokra voltam tekintettel:

- viszonylag kevés a fentiekben meghatározott témát hagyományos, tudományos megközelítésben értékelő szakirodalom; a létező irodalom inkább az új szabályok és jogintézmények leírására szorítkozik (A disszertáció tudatos döntés eredményeképpen nem foglalkozik az egyenlőség, egyenjogúság történeti dimenzióival, illetve nem fejt ki az e témával kapcsolatos elméleti megközelítéseket sem. Nem foglalkozik továbbá e dolgozat a diszkrimináció fogalmának, fajainak részletes kifejtésével, tisztázásával. E döntést éppen az indokolta, hogy egyrészt már kiváló és kimerítő munkák születtek e tárgyban³, másrészt a téma megértéséhez, feldolgozásához nem kapcsolódnak elengedhetetlenül e részek.)

- az egyes államok releváns szabályait, intézkedéseit elsődleges forrásokból, így a vonatkozó jogszabályokból illetve joggyakorlatból lehet a legmélyebben megismerni; emellett fontosak a másodlagos források, azaz az adott állam szakértői által nemzetközi szervezetek számára készített értékelések, jelentések

¹ Kaltenbach Jenő: Az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogainak védelmében. In: Belügyi Szemle 2-3/2004. pp. 19-29., p. 19.

² Kaltenbach Jenő: uo.

³ Ld. pl.: Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2006, Krizsán Andrea: The Hungarian Minority Parliamentary Commissioner and the Anti-Discrimination Principle. Budapest: CEU, Budapest College 2001 (Series: CEU Political Science Department PhD Theses; 2001/1)

- a források azonban magukban hordozták a vizsgálat legfőbb veszélyét, azaz, hogy a dolgozat túlságosan leíró, részletező jellegűvé válhat
- e veszély elkerülése érdekében volt szükség arra, hogy a munka első részében lefedtessem azokat az elméleti alapokat és kereteket, amelyek a későbbiekben az elemzés vezérfonalát adják
- az elemzés során azonban az elméleti keretek rugalmas, az adott ország sajátosságaihoz igazított alkalmazása vált szükségessé.

III. A kutatás eredményei, a disszertációban megfogalmazott javaslatok

III.1. Javaslat egy antidiszkriminációs modell-stratégiára

A faji diszkrimináció elleni fellépésre vonatkozó európai uniós és nemzetközi joganyagot, ajánlásokat, valamint az ezekhez kapcsolódó szakirodalmi forrásokat áttekintve egyértelművé vált, hogy a diszkriminációt tiltó jogszabályoknak kizárólag az azokat kiegészítő, támogató jogon kívüli intézkedésekkel együttesen lehet valós társadalmi hatása. E felismerés az alapja annak a dolgozatban részletesen ismertetett modellnek, amely egy komplex antidiszkriminációs stratégia elemeit és azok egymáshoz fűződő viszonyát tartalmazza. A stratégia három főbb pillérré épül, ezek: az aktuális, jelenben megvalósuló diszkrimináció megszüntetését célzó intézkedések, a társadalom attitűdjének megváltoztatását, az előítéletek csökkentését célzó eszközök, valamint a hátrányos helyzet felszámolására, az esélyegyenlőség megteremtésére irányuló intézkedések. A stratégia sikerességének előfeltétele pedig, hogy megfelelő adatokkal és pontos ismeretekkel rendelkezünk a diszkriminációs helyzetek alanyairól és elszenvédőiről, valamint az előítéletek mélységéről és eredőiről. Az aktuális diszkrimináció felszámolását két, egymást kiegészítő eszköz szolgálja: a jogszabályi tilalom, valamint a diszkrimináció felszámolását szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök (az önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök és a mainstreaming). Az egyes országok vizsgálata e modell alapján történt.

A komplex antidiszkriminációs stratégia elemei:

Előfeltételek:

-Megfelelő *adatok* és pontos ismeretek a diszkrimináció alanyairól és elszenvédőiről, az előítéletek mélységéről és eredőiről az adott országban.

*) A diszkrimináció *áldozati körébe tartozó csoport(ok)* hozzávetőleges létszáma, társadalmi-gazdasági mutatóik, a csoport kulturális, vallási, és egyéb jellemzői, tekintettel a csoport tagoltságára (szociológusi, kultúr-antropológusi feladat, illetve nagyon fontos az adott csoporthoz tartozó személyek bevonása)

*) A *többségi társadalom* nézetei, előítéleteik jellege és foka, ennek összefüggései gazdasági, társadalmi és egyéb jellemzőikkel (szociológusi feladat)

Az aktuális diszkrimináció megszüntetése:

- *jogszabályi tilalom*

*) a szankció elkerülése érdekében önkéntes jogkövetést eredményez

*) önkéntes jogkövetés hiányában kikényszeríthető (egyén, közösség, állam)

Nagyrészt a jelenben hat, főként az áldozatok védelme és jogérvényesítése szempontjából jelentős, azonban a gondosan megválasztott szankció-készlet attitűd-változtatást is eredményezhet.

(Nagyrészt magánjogi jellegű szabályozás, a büntetőjog eszközeinek kisegítő jelleggel történő alkalmazása.)

- a diszkrimináció felszámolását, az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök

*) önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök:

- gazdasági motivációs és szabályozó eszközök
- magatartási kódexek, információ, tanácsadás
- képzések, továbbképzések

*) mainstreaming:

Ennek módja: - állami szervek pozitív kötelezettségei

- érintett csoportok képviselőinek bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtásba

- a meghozott intézkedések folyamatos monitorozása, vizsgálata a faji egyenlőségre gyakorolt hatásuk szempontjából

Az intézményes diszkrimináció felszámolásának és az esélyegyenlőség megteremtésének eszközei.

Társadalom attitűdjének megváltoztatása, az előítéletek felszámolása:

(az önkéntes jogkövetést is segíti, de főként a jövőre van kihatással)

-) *Oktatás, nevelés, média* kiemelt szerepe – a *mainstreaming elvének* alkalmazása célszerű itt is, hiszen valamennyi oktatásban, képzésben meg kell jelennie e szempontnak

A hátrányos helyzet felszámolása – az esélyegyenlőség megteremtése

- *Szociálpolitikai intézkedések:*

- *Pozitív intézkedések, ezek körében a kulturális sajátosságok figyelembevétele: ésszerű alkalmazkodás*

III.2. A jogági választás jelentősége, az optimális szankciórendszer modellje

A jogszabályi tilalom kialakítását minden esetben megelőzi egy előzetes döntés arról, hogy mely jogágban érdemes elhelyezni a diszkriminációt tiltó rendelkezéseket. Elméletileg akár a büntetőjog, akár magánjog illetve a közigazgatási jog is alkalmas lehet e szabályok integrálására. Az optimális jogági választás vizsgálata során arra a megállapításra jutottam, hogy ez nem pusztán formális, kodifikációs kérdés, hanem azon túlmutató, elvi szintű állásfoglalás a diszkrimináció mibenlétéről. A dilemma lényege tehát az, hogy egy adott társadalomban milyen cél tűzhető ki reálisan az antidiszkriminációs szabályozás számára. A hátrányos megkülönböztetés (különösen a faji alapú diszkrimináció) ellen fellépő jogi szabályozás ugyanis önmagában paradoxon: míg a jogszabályok az esetek nagy részében olyan társadalmi érdeket védenek, amely tekintetében széles körű a társadalmi konszenzus, addig a faji diszkriminációs szabályozás tekintetében ez nincs így. E területen gyakran éppen a társadalmi konszenzus ellenében kell érvényesíteni az alapvető alkotmányos értékeket. Nem szabad tehát megfeledkezni arról, hogy a társadalom állapotát nem lehet hermetikusan elválasztani a szabályozás jellegétől, módszerétől, hiszen ezek kölcsönösen hatnak egymásra. Egy olyan országban, ahol a közvélemény a diszkriminálót pártolja, és ésszerű, szükségszerű cselekedetnek tekinti a megkülönböztetést, nem célravezető a represszív megközelítésmód. A szankció „igazságtalanságának” vélelme, és az annak kapcsán jelen lévő széles körű társadalmi konszenzus pedig még tovább mélyíti a szakadékot és a diszkriminációt

eredményező előítéleteket, indulatokat. Minél előítéletesebb és ellenállóbb egy társadalom, annál nagyobb súllyal kell, hogy jelen legyenek mind a diszkrimináció elleni fellépés jogon kívüli eszközei, mind pedig a konszenzusra építő, reparatív-preventív elemek a jogi szabályozásban.

Az a koncepcionális döntés pedig, hogy a diszkriminációt társadalmi tünetnek, jelenségnek, vagy pedig egyedi, deviáns magatartásformának tekintjük, a szankciórendszer kialakítására is hatással van. A 2000/43/EK irányelv a szankciórendszer kapcsán előírja, hogy annak hatékonynak, arányosnak, és visszatartó erejűnek kell lennie. Az Európai Bíróság gyakorlatán és nemzetközi források elemzésén alapul a dolgozatban ismertetett javaslat az antidiszkriminációs szankciórendszer felépítésére.

Az „ideális” antidiszkriminációs szankciórendszer a következő tényezők kombinációjából építkezne: Elsődlegesen a sértett helyzetének helyreállítását tartaná szem előtt, ahol lehet, a reparáció nem pénzbeli formáinak alkalmazásával, ahol ez nem lehetséges, illetve a sértett nem kívánja, ott kártérítés fizetése útján. Másodlagos prioritás a tágabb értelemben vett visszatartó erő lenne. Ez szükség szerint a reparáció mellett a nevelő jellegű szankciók alkalmazásában nyilvánulna meg. (Azaz első lépésként a kifejezést szoros értelemben véve nem „szankcionálná”, csupán helyreállíthatná az okozott kárt illetve megkísérelné „megnevelni” az elkövetőt.) A nevelő jellegű szankciók visszatartó hatása a végrehajtásukból eredő „kellemetlenségek” mellett abban rejlene, hogy valós attitűd-változást érhetnének el. Amennyiben a fentiek nem bizonyulnak hatékonyak, illetve különösen nagy súlyú vagy ismételt jogsértés esetén valódi represszív szankciók alkalmazására is sor kerülhetne. Ezek elsősorban az adott jogviszonyhoz kötődő jogkorlátozó intézkedések lennének, másodsorban pedig bírság, büntetés illetve a határozat nyilvánosságra hozatala is lehetséges lenne.

A fenti szankció-skála alapján a jogági szabályozás kérdésére is egyértelmű válasz adható tehát: a diszkrimináció-tilalom büntetőjogi megközelítése helyett a magánjogi szabályozást érdemes előtérbe helyezni, a büntetőjog eszközeinek szerepét pedig célszerű járulékosra korlátozni. Érdemes azonban különválasztani magának a diszkriminációnak, illetve az Irányelv szerinti zaklatást megvalósító magatartásoknak a büntetőjogi szankcionálását. Míg a szűk értelemben vett diszkrimináció büntetőjogi szankcionálása a fentiek szerint valóban nem tűnik célravezetőnek, a zaklatás fogalmi körébe tartozó egyes magatartásokra célszerű lehet a büntetőjogi reakció, többek között azért is, mert míg a diszkriminatív magatartás valóban nem csupán néhány deviáns személy sajátja, a zaklatást megvalósító magatartásformák – aktívabb, támadóbb jellegük miatt – társadalmilag kirívó, deviáns magatartást tételeznek fel. Szintén célszerűnek tűnik – nemzetközi ajánlásokkal összhangban – a rasszista motívum minősítő illetve súlyosító körülményként történő értékelése is.

III.3. A pozitív intézkedések alkalmazása

A stratégia részét képezik az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló ún. pozitív intézkedések is, amelyeknek két kategóriáját célszerű megkülönböztetni: a megerősítő intézkedés és az ún. ésszerű alkalmazkodás kategóriáit. Közös jellemzőjük, hogy alkalmazásuk általában nem kötődik automatikusan bizonyos tulajdonsághoz, alkalmazásuknak szükségszerű feltétele valamely hátrány, akár kiindulópontként (megerősítő intézkedés), akár eredményként (ésszerű alkalmazkodás). E hátrány eredhet: a múltbeli diszkrimináció hatásaiból (megerősítő intézkedés), illetve egy nem diszkriminatív szabályozás és egy adott tulajdonság konfliktusából (ésszerű alkalmazkodás). (Kivétel a főszabály alól, hogy az ésszerű alkalmazkodást megalapozó fogyatékoság önmagában is hátrányként jelentkezik.) Azt, hogy melyik intézkedés adekvát, a hátrány jellege, illetve ezzel

kapcsolatban az elérendő cél határozza meg. Míg a megerősítő intézkedés a hátrányból adódó különbségek felszámolására törekszik, emiatt ideiglenes, addig az ésszerű alkalmazkodás a ténylegesen különböző helyzetekhez alkalmazkodó szabályok alkotásával szünteti meg a hátrányos eredményt.

A megerősítő intézkedések két nagy kategóriájának, az esélyegyenlőségre illetve az eredmények egyenlőségére törekvő intézkedések elkülönítését, valamint uniós és nemzetközi jogi hátterük elemzését követően arra a következtetésre jutottam, hogy a megerősítő intézkedésekkel összefüggő legfontosabb követelmény, hogy azok ne valósítsanak meg diszkriminációt. A pozitív intézkedéseket, mivel azok eltérő bánásmódot valósítanak meg az adott életviszony vonatkozásában összehasonlítható helyzetben levő, de bizonyos tulajdonságokkal (nem) rendelkező személyekkel szemben, ugyanúgy alá kell vetni diszkrimináció azonosítására szolgáló tesztnek, mint a többi eltérő bánásmódot megvalósító intézkedést. Az ésszerű alkalmazkodás esetén a diszkrimináció megvalósulásának esélye igen csekély, és könnyen kiküszöbölhető, a megerősítő intézkedések kapcsán azonban elővigyázatosságra van szükség. A megfelelő intézkedések megválasztása során tekintettel kell lenni arra, hogy az adott kisebbség problémái hogyan helyezkednek el a társadalom egészének problémái körében. Általában célszerűbbnek tűnik az általános szociálpolitikai intézkedések alkalmazása a kisebbség-specifikus megerősítő intézkedések helyett. Az általános intézkedések kidolgozása és végrehajtása során azonban kulcsfontosságú a mainstreaming, azaz az adott intézkedés kisebbségekre gyakorolt hatásának folyamatos vizsgálata és értékelése.

III.4. A nemzetkép jelentősége, hatása az antidiszkriminációs stratégiákra

A három állam intézkedéseinek elemzése megerősítette azt az előfeltevést, hogy a vizsgált országokban az alapvető problémák – lényegüket tekintve – azonosak. Az egyes országokban jelen lévő nemzeti-etnikai kisebbségek – legyenek akár őslakosok, akár bevándorlók, akár volt gyarmatok polgárai – helyzetét egyaránt a diszkrimináció, a társadalmi-gazdasági hátrányok és végül, de nem utolsó sorban a speciális kulturális, vallási, és ezekből eredő életmódbeli szükségleteihez való alkalmazkodás igénye jellemzi. Ha pedig a többség szempontjából nézzük e közösségeket, akkor fizikai jegyeik alapján a többségtől eltérő, gyakran elkülönülten élő, szegény, marginalizálódott idegen csoportokat látunk.

Alapvető kérdés, hogy e kirekesztett, hátrányos helyzetű és egyben speciális igényekkel bíró csoportok és a tőlük idegenkedő többség hogyan tudnak ugyanazon, egységes, de sokszínű társadalomba integrálódni. Ezáltal eljutunk a téma egyik kulcskérdéséhez, amelyet mindeztáig az Európai Uniónak sem sikerült átformálnia illetve értelmezhetetlenné tennie: ahhoz, hogy mitől érzi magát közösségnek egy közösség, hogy mitől érzi magát azonos csoporthoz tartozónak egyik ember a másikkal, és mitől érzi idegennek a harmadikat.

E kérdésre pedig a nemzetiség illetve állampolgárság fogalmai, illetve ezek adott államban való értelmezése adhatnak választ. A három vizsgált ország esetében látható, hogy Franciaország és Nagy-Britannia több-kevésbé egyértelműen állást foglaltak e két fogalom egymáshoz viszonyított jelentése és jelentősége tekintetében. Franciaországban, ahol a nemzetiség fogalma önmagában nem is értelmezhető,⁴ egységes államnemzeti koncepcióba próbálják összetömöríteni a francia állampolgárokat, és a közös „nemzeti” értékeket alkotmányban deklarált „köztársasági értékekkel kívánják helyettesíteni. Ez azonban – annak ellenére, hogy az államnemzeti felfogás alapvetően alkalmasabb a kisebbségi közösségek integrálására – az erőszakos egységessé-egyformává tétel és az egyes közösségi értékek

⁴ A franciák számára nem értelmezhető önálló, elkülönült fogalomként az állampolgárság (citoyenneté) és a nemzetiség (nationalité), számukra a kettő egymás szinonimájaként ugyanazt jelenti.

magánszférába szorítása miatt asszimilációs törekvésként jelenik meg. A kisebbségi közösségek sajátos vallási és kulturális értékeinek ignorálása pedig vagy sikeres asszimilálódást von maga után, vagy pedig ellenállást, „frontvonalak” kialakulását eredményezi.

Nagy-Britanniában szintén nem kultúrnemzeti hagyományokat követnek, hanem alapvetően nyitottan, az ésszerű alkalmazkodás stratégiáját választva közelítenek a kisebbségekhez. Úgy tűnik, egyre tudatosabb a törekvés arra, hogy az állampolgárság fogalmának alakításával teremtsenek kohéziót és összetartást az eltérő helyzetű és háttérű csoportok között. E koncepció is államnemzeti megközelítésmódon alapul, azonban nem a kulturális értékek kiszorításával, hanem a kulturális sokszínűség elismerésével operál. Éppen emiatt a nyitottabb és szélesebb látókörű megközelítésmód miatt Nagy-Britanniában jobb talaja van az anti-diszkriminációs szabályozásnak Franciaországnál.

E gondolatok azonban visszavezetnek a társadalom állapota és az antidiszkriminációs stratégiák alakítása közötti összefüggéshez, azaz ahhoz, hogy e területen gyakran éppen a társadalmi konszenzus ellenében kell érvényesíteni az alapvető alkotmányos értékeket. Attól is függ tehát az antidiszkriminációs szabályozás határfoka, hogy mennyiben áll mellette/vele szemben a közvélemény szimpátiája. E tekintetben ismét Nagy-Britannia az, ahol a leginkább beépült a közvélekedésbe, a mainstream értékrendbe az egyenlő bánásmód elvének tisztelete. A három ország vizsgálata során nyilvánvalóvá vált: minél súlyosabb a probléma, és minél ellenállóbb a társadalom, annál komplexebb stratégiára és annál kevésbé tipikus jogi szabályozásra van szükség. Ehhez képest azt láthatjuk, hogy a talán legtoleránsabb Nagy-Britanniában a legösszetettebb, innovatívabb és szélesebb körű a jogi szabályozás.

III.5. A magyar szabályozásra vonatkozó következtetések, javaslatok

A magyar rendszert megvizsgálva azt láthattuk, hogy sok a törekvés, sok az intézmény, a tilalom, a program, viszont kevés a koncepció, a valódi stratégia és az egyértelmű akarat. Magyarország máig nem tudott egységes, az egyes pártokon, szervezeteken átívelő, konszenzusos választ adni nemzetiség-állampolgárság problematikájára, így a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek, bevándorlók megítélésére, státuszára sem. Hiába a hangzatos deklaráció az Alkotmányban, amely szerint „a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők”⁵, és hiába a következetesen erre épülő jogszabályok, ezt az elvet a közvélemény formálói nem képviselik következetesen, ehelyett állandó bizonytalanság és zavar uralkodik a nemzet, az állam fogalma kapcsán. Elegendő csak a cigány lakosság helyzetére gondolnunk: (néhány kivételtől eltekintve) bűnbakként, problémák okozójaként és elszenvedőjeként szerepelnek a közbeszédben, nem pedig a nemzet egyenjogú, azonos értékű tagjaiként.

A közvélemény szerint – ahogy a hazai helyzet bemutatása során láttuk – ma Magyarországon „legitim” dolog romákat diszkriminálni. A diszkriminálót tehát széles körű társadalmi támogatás övezi, azaz ahogy azt már jeleztem: elkerülhetetlen és kiemelten fontos lenne a szabályozást ennek megfelelően alakítani, és a hatályos rendelkezéseknél jobban kiemelni a represszív közigazgatási szabályozási logikából.

Ennek megvalósítása érdekében a következő javaslatokat fogalmaztam meg. A jogorvoslati fórumok, így különösen a két legnagyobb, legáltalánosabb hatáskörű antidiszkriminációs intézmény: a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa és az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogállásának, hatáskörének és eljárásának összehasonlítása

⁵ Alkotmány 68.§ (1) bekezdés

nyomán arra a megállapításra jutottam, hogy a hatékony jogérvényesítés érdekében elengedhetetlen a fórumrendszer egyszerűsítése és a szankciórendszer hatékonyabbá tétele.

Célravezető lenne, ha a faji diszkrimináció esetköreibe mindössze három fórum maradna meg a jelenlegi összetett fórumrendszerből. Hatósági eljárást indítani az egyenlő bánásmód sérelme esetén kizárólag az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt lehetne, emellett megmaradna a kisebbségi biztos eljárása illetve a bíróságok előtti jogérvényesítés. A kisebbségi biztos és a Hatóság egymást kiegészítő fórumokként működne. A szankciórendszer hatékonyságát az biztosítaná, ha – az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése vonatkozásában – újrakodifikálnák a biztos ajánlás-tevő, kezdeményező jogkörét, a következők szerint:

- A biztos hatáskörét ki kellene terjeszteni a faji diszkrimináció az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben (a továbbiakban: Ebktv.) meghatározott valamennyi esetkörüre.
- Törvényben kellene rögzíteni a kisebbségi ombudsman békés megegyezést elősegítő (mediációs) tevékenységét, illetve rendelkezni kellene arról, hogy a felek közti megegyezés valamint az elfogadott ombudsmani ajánlás végrehajtható közigazgatási határozatnak minősül.
- A biztos ajánlás, kezdeményezés tartalmáról példálózó jelleggel rendelkezzen a törvény, különös tekintettel a reparatív és a preventív, nevelő jellegű szankciókra.
- Amennyiben az ajánlást a jogsértő nem fogadja el, illetve nem szünetlik megegyezés a felek között, az ombudsman az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz fordulhatna, kezdeményezve az Ebktv.-ben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását. Így – optimális esetben – a diszkrimináció szankciórendszere kétlépcsősé válna, és jobban igazodna a diszkrimináció sajátos társadalmi jellegéhez.

Első körben tehát optimális esetben a kisebbségi biztos járna el a faji diszkrimináció eseteiben, és ezt követően – a makacs, megegyezésre illetve a preventív-reparatív tartalmú ajánlás figyelembe vételére nem hajlandó, „megrögzött” diszkrimináló esetében – kerülhetne sor represszív jogkövetkezmények alkalmazására is az Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárásában. Emellett az egységes jogalkalmazást az biztosítaná, ha a Tanácsadó Testület funkcióját és státuszát kiszélesítenénk: az nem kizárólag a Hatóság mellett működne, hanem a Hatóság, a kisebbségi biztos és a bíróságok közös tanácsadója lenne. Mérlegelendő a Testület állásfoglalásainak súlya, jogi kötőereje is. Megfontolandó, hogy állásfoglalásait a jogalkalmazás során kötelező legyen mérlegelni (legalábbis az ombudsman és az Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárásában). Amennyiben egy esetkörüre vonatkozó ajánlástól akár a Hatóság, akár a biztos eltérne, akkor azt indokolnia kellene. Szükség esetén egy formalizált egyeztetési mechanizmust is be lehetne iktatni a rendszerbe. Emellett biztosítani kellene, hogy a Tanácsadó Testület rendszeres, közös képzéseket szervezzen a Hatóság és az ombudsman munkatársainak, valamint a diszkriminációs ügyekben potenciálisan eljáró bíráknak, és a közérdekű igényérvényesítésre feljogosított szervezeteknek. A közös képzés szintén az egységes, egymás gyakorlatára figyelemmel lévő, rendszerszerű jogalkalmazást biztosítaná. A képzés azonban átvezet a jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések területére, ahol Magyarországnak szintén alapvető változásra, fejlődésre van szüksége.

A hátrányos helyzet felszámolására, illetve a kisebbségi identitás erősítésére szolgáló specifikus roma-programok kapcsán koncepcionális zavar tapasztalható. Magyarország 1997-től kezdve középtávú programok, intézkedéscsomagok keretében igyekezett megoldást találni a cigány lakosság összetett problémáira, e programok tömörítették a jogon kívüli intézkedések jelentős részét. A romák helyzetének javítását célzó programok elemzése során azonban látható: azok inkább rész-intézkedések összességének tűnnek, nem látszik mögöttük

átgondolt, erős koncepcionális háttér. Úgy tűnik, részleteiben tisztában vannak ugyan az intézkedések kidolgozói a cigányság hátrányos helyzetének összetevőivel, illetve az egyes összetevők közötti összefüggésekkel, azonban nem helyeztek kellő hangsúlyt az intézkedéseket mögöttes jelleggel összefogó célokra, így nem aknázzák ki teljesen az elméletileg lehetséges antidiszkriminációs stratégiákat sem. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedésekkel kapcsolatos legnagyobb probléma, hogy céljuk nem világos, módszereik sem tisztázottak, és – az egyes stratégiák hangzatos elnevezései ellenére sem – alkotnak logikus, egységes rendszert sem önmagukban, sem pedig a környező jogszabályi környezettel. A mai „tervek” nagyrészt általános szociális, szociálpolitikai intézkedéseket alkalmaznak anélkül, hogy biztosítanák, hogy azok ténylegesen eljussanak a címben szereplő célcsoportokhoz. Mivel azonban – látszólag – továbbra is a speciális programok logikai rendje érvényesül Magyarországon, nem megfelelően kiépítettek a mainstreaming eszközei sem, azaz nem biztosított, hogy a roma lakosság helyzetének javítását, illetve a többség és kisebbség közötti kapcsolatok javulását horizontális prioritásként minden egyes ágazati döntés során figyelembe vegyék.

A koncepcionális zavar a diszkrimináció elleni fellépés valamennyi jogon kívüli eszköze tekintetében érvényesül: például, – bár lényeges lépések történtek az irányban, hogy a többségi társadalom előítéleteinek leküzdésére használják az oktatás nyújtotta lehetőségeket – nem állítják következetesen az antidiszkriminációs törekvések szolgálatába a nevelés-oktatás eszközrendszerét.

Lényegi probléma továbbá, hogy nincsenek megfelelő adatok a roma népesség lélekszámáról, belső tagozódásáról, tényleges helyzetéről, csakúgy, mint a többségi társadalom előítéleteiről. Így sem az intézkedések célzott kidolgozása, sem hatékonyságuk utólagos vizsgálata nem lehetséges.

A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések funkcionalitása véleményem szerint a következő módon állítható helyre: megfelelő adatfelvételt követően, illetve a szociológiai kutatások adatait felhasználva meg kell jelölni, hogy az egyes programokban milyen arányban kell részesednie a roma lakosságnak, és mérni kell az egyes programok eredményességét. Emellett az integrációs programban hangsúlyosan kell helyet kapniuk a társadalmi toleranciát növelő és önkéntes jogkövetést segítő eszközöknek. A kultúra megőrzését, illetve az egyenlő bánásmód jogi követelményének érvényesítését szolgáló eszközöknek azonban főszabályként ki kell kerülniük e programokból. Fontos lenne továbbá egy hosszú távú stratégia készítése, de nem a hagyományos tárcaközi mechanizmusban, hanem – az egyes tárcák és a cigányság képviselőinek bevonása mellett – szociológusok, közgazdászok, demográfusok, politológusok, média-szakemberek, illetve az egyes ágazatok szakértőinek aktív közreműködésével. A speciális program kidolgozása mellett mindenképpen szükséges lenne angol példa alapján beépíteni a mainstreaming módszerét a cigányság problémáinak kezelésébe.

A jogalkotás terén a mainstreaming módszeres, folyamatos megvalósulásának lehetséges módja lenne, ha törvényi szinten szabályoznák illetve erősítenék meg a kisebbségi biztos részvételi lehetőségét a kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintő jogszabályok véleményezésében. Fontos, hogy az ombudsman a nem specifikusan kisebbségeket érintő (tipikusan oktatási, kulturális, foglalkoztatási, egészségügyi vagy szociális tartalmú) jogszabályokat is áttekintse abból a szempontból, hogy azok miként érintik a kisebbségi közösségek helyzetét, a kisebbség és többség viszonyát. (A hatályos jogszabályok alapján sem a véleményezési eljárásba bevonni, sem pedig véleményét figyelembe venni nem kötelező az eljárásban.) E helyzet sürgős rendezést igényelne, szükséges lenne törvényi szinten szabályozni, hogy mely jogszabályokat kell kötelező jelleggel megküldeni a kisebbségi ombudsman részére, és a formalitás mellett nagyobb súlyt adni véleményének.

Végső soron tehát elmondható: az egyenlőség alkotmányos elve érvényesítésének előfeltétele a világos, átgondolt koncepció. A társadalom alappilléreinek egységes és összehangolt társadalmi kommunikáció útján való megváltoztatása nélkül minden elszigetelt intézkedés hatékonysága csak töredéke a potenciális hatékonyságnak. A hátrányok minden makro-és mikro-szintű kezelése csak tüneti gyógyymód, ami fontos ugyan, de nem elegendő. Ugyanez vonatkozik a jogi szabályozásra is, amelynek viszont lehetnek stratégiai hatásai is, amelyeket messzemenően ki kell aknázni. Így a jogi megoldásoknál kiemelt hangsúlyt kell helyezni a generál-prevenció, a meggyőzés, konszenzus-keresés, a békés megegyezés elősegítésének szempontjaira, átfogó koncepcióba ágyazott, kölcsönös és szoros kapcsolatot teremtve ezáltal a diszkrimináció elleni fellépés jogi és jogszabályi tilalmon túlmutató eszközei között. Azaz: bár a diszkrimináció elleni fellépés nem kizárólag jogászi feladat, de a jogi szabályozás tudatos alakításával a jogalkotók is sokat tehetnek a társadalomban rejlő problémák megoldása érdekében.

IV. A szerzőnek a kutatási témához kapcsolódó fontosabb publikációi

A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselője.

In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publ. Doct. Jur. Szeged Tomus 3. Fasc. 10. pp. 173-208. Szeged 2003

A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban.

In: Jogelméleti Szemle 2004/3

A vallási jelképek viseléséről szóló törvény Franciaországban.

In: Jogelméleti Szemle 2004/4

A francia diszkrimináció-ellenes szabályozás különös tekintettel a 2000/43/EK Irányelvre.

In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publ. Doct. Jur. Szeged Tomus IV. Fasciculus 1-15. Szeged 2004 pp.481-510.

A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere a közösségi követelmények fényében.

In: Európai Tükör IX. évf. 7.szám 2004 október pp.89-98.

Összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége a hatósági jogkörrel?

In: Komlósy Szilvia (szerk.):Tízéves a magyar ombudsmantörvény, az Országgyűlés Hivatala, Budapest 2004 pp. 138-172.

A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban és az uniós szabályozás átültetése Nagy-Britanniában.

In: Európai Műhelytanulmányok-sorozat 102. szám 2005.(különszám)

A magyar antidiszkriminációs szabályozás fogalomrendszere. In: Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2005

A magyar antidiszkriminációs szabályozás a 2000/43/EK Irányelv fényében.

In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publ. Doct. Jur. Tomus 5., Fasc 12., Szeged 2005

A magyar Alkotmánybíróság diszkrimináció-fogalma a 2000/43/EK irányelv fényében.

In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publ. Doct. Jur. Szeged Tomus 68. Fasc.22. Szeged 2006

A diszkrimináció tilalma a kisebbségi biztos tevékenységében.

In:Majtényi Balázs (szerk): Lejtős pálya (Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség), Budapest, L'Harmattan 2009. pp. 50-66.

Alternatív javaslat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre.

In:Majtényi Balázs (szerk): Lejtős pálya (Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség), Budapest, L'Harmattan 2009. pp. 179- 182.

Szajbély Katalin – Tóth Judit: A kisebbségek védelme az Európai Unióban.
In: Kisebbségkutatás 2002 (11. évf.) 2. szám pp. 520-534

Katalin Szajbély:
**Measures combatting race discrimination in the European Union and the
transposition of EU standards in France, Great-Britain and Hungary**

Thesis of Doctoral (PhD) Dissertation

I. Aim and structure of the dissertation

The study focuses on Council directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (known as the Race Equality Directive), and its implementation in three member states: France, Great-Britain and Hungary.

Its main objectives are twofold:

At first, it gives an overview of the common international standards concerning the prohibition of race discrimination, as these constitute a common framework for the three member states. With an eye on these instruments, it examines the ways France, Great Britain and Hungary have transposed the Race Equality Directive into their national legislation.

Secondly, the wider, more far-reaching objective of the study is to look beyond the pieces of legislation to discover their final possible aims. It is a fundamental question, what may be the maximal aims and effects of legislation forbidding discrimination and whether a state may reach beyond the maximal effects of legislative measures when setting the aims for non-discrimination strategies. So the question is what the maximum potential of legislative measures is and whether there are any available measures besides forbidding discrimination to combat discrimination and to reach full equality. Therefore, the dissertation places high emphasis on positive measures and beyond-law strategies.

The dissertation follows the following structure:

After a review of the development of the European Union's race discrimination legislation, the study gives an overview of the common international standards concerning the prohibition of race discrimination. The study places high emphasis on non-binding international instruments, such as the recommendations of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), as these instruments usually gather the knowledge and experiences of a wide range of experts.

Before introducing the legislation of the chosen countries, some theoretical bases are to be set. A separate chapter analyses the models of non-discrimination legislation. The question of the place of non-discrimination legislation in the legal system cannot be divided from the notion of sanctions and remedies. A further question is, whether separate acts concerning diverse grounds or diverse fields of life or a single, comprehensive act prohibiting discrimination concerning all grounds and several fields of life is a more suitable solution. This subject is in close connection with the dilemma concerning the most appropriate institutional solution of non-discrimination: setting up a single, all-strands equality body to combat race discrimination, or separate bodies for diverse grounds/fields of life instead. The practical relevance of each ground (made up by the number and gravity of violations based on the given ground) in the given country and the notion of multiple discrimination have to be the main principles governing these decisions. The last chapter of the general part of the study gives an overview of the instruments combating discrimination outside the field of legislation such as positive measures, reasonable accommodation and their place in a comprehensive anti-discrimination strategy. Finally, it draws up a theoretical scheme of a comprehensive non-

discrimination strategy composed of legal-and beyond-law measures built upon each other in a logical order.

Following these theoretical chapters the study contains three chapters of in-depth analysis of the non-discrimination legislation and the beyond-law strategies of three member states: France, Great-Britain and Hungary.

II. Methods of research

The choice of countries was inspired by a complex reasons. Primarily, I wanted to analyse countries that are comparable in certain aspects, but differ in others. Comparability is based on the one hand on the similarity of problems (forms of discrimination, potential victims, etc.), on the other on the legal traditions, the views concerning the notion of equality. As my primary goal was to analyse and to critically evaluate Hungarian non-discrimination legislation, I had to chose countries that show similar patterns of discrimination as Hungary does: the discriminated group living for a long time side by side with the majority population. I did not want to chose relatively new member states as comparators, where Roma tend to have the same problems as in Hungary, because these states do not have real non-discrimination traditions. So I selected countries where immigrants have lived in for generations, and where – in spite of the decades of cohabitation with the majority population – discrimination and disadvantage still flourish.

The choice of France and Great-Britain has been motivated besides their historical colonisation by the difference of their views concerning equality, nationality and citizenship. France, as a country with a formal view of equality denies the significance of cultural, historical and language diversities in the public sphere, including education. Great-Britain, on the contrary, is a country maximally recognising diversities and aiming integration without assimilation.

As the research concerns relatively new developments of legislation, little academic literature is available. I chose the method of using mainly primary resources, such as legislation, case law and state reports written by experts of the given countries. In order to avoid excessive details and to get comparable outcomes, I used the theoretical framework set up in the first chapters of the study as terms of reference for analysis.

III. Main findings and recommendations

III.1. A model-strategy on anti-discrimination

Having overviewed European Union and international standards concerning anti-discrimination, it became obvious that legislation combatting discrimination can only be effective if it is complemented and backed by beyond law measures. This recognition lead to the elaboration of a complex model of an antidiscrimination strategy in the dissertation.

The strategy consists of three main pillars, namely: (1) measures combatting present, actual discrimination, (2) measures aiming to combat prejudice and to change the attitudes of the majority, (3) positive measures combatting disadvantage and aiming to reach the real equality of chances. Each pillar has further sub-elements, which are introduced in the dissertation in details. The prerequisite of a successful strategy are data and information on discrimination and prejudice.

III.2. Place of non-discrimination legislation in the legal system, an optimal model of sanctions

The research made it clear: the first crucial choice concerning equality legislation is the one regarding the branch of law where non-discrimination rules are to be included. This is not merely a technical, but a conceptional decision: approaches based on criminal law rather reflect a view of discrimination as a deviant behaviour, whereas civil or administrative law approaches tend to strive for mutual consensus and understanding. The question of the place of non-discrimination legislation in the legal system cannot be divided from the notion of sanctions and remedies. Discrimination (especially race discrimination) is an act that is often approved by a wide part of the public opinion. Accordingly, sanctions that mainly aim repression are not the most appropriate solution: in compliance with EU legislation, effective remedies imply the compensation of the victim, as well as preventive and educative elements, such as anti-discrimination trainings and equality schemes to be adopted/organised by the discriminator. So, the aim of sanctions should not merely be to punish, but to be effective in a more general way. The most appropriate sanctions/remedies may constitute a bridge between legal prohibition and other, beyond-law instruments. Therefore, the dissertation draws up an ideal model of sanctioning discrimination.

III.3. Positive measures

Positive measures form a part of the model-strategy drawn up in the study. These can be divided into two main categories: affirmative action and reasonable accommodation. The two notions have in common that they are inevitably attached to some kind of disadvantage, either at commencement (affirmative action) or as a result (reasonable accommodation). Disadvantage may result of discrimination that occurred in the past (affirmative action), or of a conflict between a non-discriminative regulation and an attribute/ground of discrimination, such as religion. The adequacy of each measure is to be determined according to the type of disadvantage we face and the objective we want to reach. A crucial difference between the instruments is that whereas affirmative action aims to eliminate differences resulting from disadvantage, reasonable accommodation eliminates disadvantage by accommodating regulations to the diversity of situations.

Having analysed international and European standards concerning the types of affirmative action, the most important conclusion to be drawn is that these measures may under no circumstances constitute discrimination. Positive measures realise a difference in treatment, accordingly they have to be submitted to the general test used when determining discrimination. In the case of reasonable accommodation, discrimination is generally excluded, however affirmative action necessitates more carefulness. When designing affirmative action measures, relation of the disadvantages of minority groups to all other social problems shall be considered. Mostly, it is more expedient to make use of general social measures instead of group-specific affirmative action. However, when general social measures are designed and executed, special emphasis should be placed on mainstreaming, so constant analysis of the effect of the given measure on minorities.

III.4. The effects of attitudes concerning equality, nationality and citizenship on the national anti-discrimination strategy

The assumption about the similarity of problems in the three states has proven to be sound. The situation of national and ethnic minorities – may they be immigrants, autochtones or citizens of former colonies – is equally characterised by discrimination, socio-economical

disadvantages and – at last but not not at least – by their need for reasonable accommodation to their specific cultural and religious needs. In the majority point of view, victims of race discrimination are visible minorities, who live under segregated, poor and marginalised conditions.

It is a fundamental question how these excluded, marginalised groups with often specific cultural and religious traditions on the one hand and the majority of the society on the other are capable to integrate into the same multicultural and diverse society. The prevailing attitudes in a state concerning equality, nationality and citizenship are decisive factors of the success, the failure and the quality of the social integration process.

Both France and Great-Britain had to transpose Directive 2000/43/EC upon the base of an existing national model for combatting discrimination. Great-Britain has a race discrimination strategy and legislation that is well-founded and deep-rooted in society. The British approach is founded to a great extent on proactivity, mainstreaming and positive measures, the notion of reasonable accommodation prevails in practice. Despite the fact that – mainly due to the EU directives – some changes have complicated the previously relatively clear system of protection, the British non-discrimination strategies have to be praised as well-founded and conscious. However, inequalities still prevail in Great-Britain. As an answer to this fact, decision-makers are now working on a new strategy to combat inequalities based on the overall concept of fairness. The new strategy is to be accompanied by simplification in the scattered non-discrimination legislation, as well as by an increased use of beyond-law measures. So we can say that Britain is still the innovative country that it has been in the past and has fair chances to vanquish over discrimination and inequality in long term.

France, however, has chosen the opposite solution: having originally adopted the criminal law-approach with the adoption of EU standards, its legislation has become complicated and hard to see through, lacking a clear concept. As a political state, it has a clear political concept of citizenship based on (formal) equality and laïcité. French state is uniform, minority groups and their rights are not officially recognised, anti-discrimination measures should ideally result in assimilation. Laïcité is the key concept that has to be understood in order to see the „French paradox”, namely the total neutrality of the state towards individual and group differences, so that the state cannot support any ideological or religious views, these features belong to the private sphere of individuals and may not reach the public. The French law prohibiting the wearing of religious symbols at schools demonstrates the perverse effects laïcité has on the issues of non-discrimination. The ban of symbols of various religious and ethnic groups widens the gaps between majority and minorities and enhances mutual prejudice and intolerance instead of understanding and tolerance. Accordingly, France does not come up with a model to follow.

These thoughts lead us back to the correspondence between the state of mind of society and non-discrimination strategies: constitutional rights concerning equality have to be enforced in spite of dislike in the society. The efficiency of non-discrimination legislation itself also depends on the sympathy and the support of public opinion. It became obvious through the examination of the three countries: the more society and public opinion are reluctant, the more complex strategy and the less typical legislative measures are needed. In spite of this fact, in reality, it is again Great-Britain that has the most complex and innovative approach.

III.5. Conclusions and recommendations concerning Hungary

Hungary on the one hand, has a relatively well-transposed and clear non-discrimination legislation, as well as many beyond-law instruments aiming the integration of Roma population. On the other hand in practice, all these efforts seem to have only limited

effects, as racism, prejudice and intolerance flourish. The main conclusion that can be drawn from the comparative analysis of Hungarian non-discrimination measures is that the conceptual base behind the measures is missing. Without a clear concept and an elaborated vision of Hungary as a state of integration and equality, not having a clear and consequent view of the notions of citizenship and nationality, measures cannot be really effective. Finding and fixing the principles, the base and the goals to achieve as well as holding to these consequently would be the basic precondition for well-founded changes in the Hungarian non-discrimination framework (such as the competences of institutions, the sanctions, etc). Without such a conceptual breakthrough, the situation threatens to worsen in Hungary, intolerance and racism grow, become more and more pervasive and even physically violent. There is an urgent need to follow the British example in many points, but firstly and mostly in the consciousness of policy-making.

The dissertation also comprises some concrete recommendations concerning Hungarian non-discrimination legislation:

- The competences of the bodies responsible to enforce anti-discrimination legislation should be reviewed in order to make law enforcement more simple and sanctions more effective. According to my proposal, changes in legislation are needed to set up the following regime: in cases of race discrimination, only three main bodies would be competent to proceed: the Equal Treatment Authority, the Minorities Ombudsman and the Courts. The Authority and the Minorities Ombudsman would act as complementary fora. The Ombudsman would make recommendations containing reparative and generally preventive sanctions (some changes in his legal competence are inevitable), if the discriminator accepts the recommendation, it would have the power of an enforceable administrative decision. So would the agreement of the parties, reached by mediation. If the parties cannot agree and the discriminator does not accept the Ombudsman's recommendation, the Ombudsman would submit the case to the Equal Treatment Authority, who could impose more severe, rather repressive sanctions on the perpetrator. So sanctioning would become gradual and would better suit the exigences stipulated by the European Court of Justice, as well as the social characteristics of discrimination. In order to ensure the uniformity of law enforcement of the abovementioned three institutions, the competences of the Consultative Committee on Equal Treatment should be widened.

- A strong disfunctionality in the field of beyond-law measures, especially Roma programmes prevails currently in Hungary. At first data collection is inevitable concerning the number and situation of Roma people. Based on data and research, each programme's efficiency should be monitored. Integration programmes should include measures aiming to enhance tolerance and to facilitate the voluntary respect of the principle of equality (such as codes of practice, trainings). However, minority rights and legal measures concerning non-discrimination should no longer have place in integration programmes. (These important measures have their place in other legal instruments, but if included into integration strategies, they become disfunctional and work as a placebo for real integration measures.) A long-term strategy should be elaborated, but not by the usual inter-ministerial working method, but with wide inclusion of economic, sociological, demographic and media experts, besides the representatives of Roma and the ministries.

- Besides the elaboration of the above specific integration programmes, mainstreaming should be systematically used to handle the problems of the Roma minority. In order to assure this, legislative changes are needed.