

KISEBBSÉGVÉDELEM
MINORITY PROTECTION
VI. szám (2022)

A Kisebbségi Jogvédő Intézet tudományos folyóirata

Budapest

2022

Szerkesztőbizottság elnöke:

Kardos Gábor (Budapest)

Szerkesztőbizottság tagjai:

Bándi Gyula (Budapest)

Bodó Barna (Temesvár)

Bozóki Antal (Újvidék)

Csóti György (Budapest)

†Duray Miklós (Pozsony)

Gerencsér Balázs (Budapest)

Gyeney Laura (Budapest)

Orosz Ildikó (Beregszász)

Főszerkesztő:

Dabis Attila

Kiadja:

Kisebbségi Jogvédő Intézet

Responsible Publisher:

Gyeney Laura

1052 Budapest Vármegye utca. 7.

Telefon: +36 1 79 86 530

Honlap: <http://www.kji.hu/>

E-mail: jogvedo.intezet@kji.hu

Tördelés: Szakaliné Szeder Andrea

Borító: Dobrányi Máté

Nyomdai munkálatok: Printingo Kft.

HU ISSN 2676-8992

TARTALOM

Alapvető kérdések

Tóth Mihály: Az ukrajnai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben..... 7

Dabis Attila: Hatékony részvétel kontra szuverenitás:
A regionális hatalommegosztásra vonatkozó romániai
toposzok értelmezése 45

Kisebbségvédelem Európában

Nagy Noémi: EU konform-e a lett oktatási reform?
Megjegyzések a Boriss Cilevičs ügy margójára 81

Aktualitások

Horváth-Kovács Mátyás: A Dél-Tirolban és Romániában
érvényes anyanyelvi jogok és azok alkalmazásának
összehasonlító elemzése111

Esszék

Sasi Rebeka: Kurd függetlenedési törekvések és az Amerikai
Egyesült Államok válaszreakciója – esettanulmány a kurd
kisebbségről 151

Resume

167

I. fejezet

Alapvető kérdések

1. **Tóth Mihály:** Az ukrajnai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben
2. **Dabis Attila:** Hatékony részvétel kontra szuverenitás: A regionális hatalommegosztásra vonatkozó romániai toposzok értelmezése

AZ UKRAJNAI KISEBBSÉGEK JOGI HELYZETE: JOGALKOTÁS ÉS JOGGYAKORLAT A KISEBBSÉGVÉDELMI ELVÁRÁSOKKAL SZEMBEN

1 Bevezetés

Jelen tanulmánnyal az ukrainai nemzeti kisebbségek jogi helyzetének elemzése a Kisebbségi Jogvédő Intézet rendezvényeinek és kiadványainak keretében immár trilógiává gyarapodik. Míg a 2017. évi rendezvényen az ukrán oktatási törvénynek, a kisebbségek nyelvén való oktatás lehetőségének drasztikus korlátozásának előzményeiről és következményeiről értekeztem,¹ addig a 2019. évi konferencián a nemzeti kisebbségek nyelvi (nyelvhasználati) jogainak szinte teljes megszüntetéséről, és az erre adott nemzetközi reakciókról szólhattam.² Ezek az előadások, és az azok alapján elkészült publikációk kereteiben megpróbáltam bemutatni a nemzeti kisebbségek, különös tekintettel a közösségek nyelvi jogainak jogszabályi alakulását az immár 30 éve független Ukrajnában.

A fentebbiekre hivatkozva, kerülendő az ismétlést, ezúttal eltekin-
tenék az elmúlt évtizedek e területen, reményteljesen indult, de továb-
bi fejlődésében (hanyatlásában?) igencsak ellentmondásos jogalkotási
folyamat újbóli ismertetésétől. Ugyanakkor a mondandó érthetősége
megkívánja, hogy bevezetésként – kronologikus sorrendben – emlé-
keztessenek azokra a 2014. februári Majdan forradalmat követő, a koráb-
bi előadásokban már részletesen ismertetett és elemzett, véleményem

* A jogtudományok kandidátusa, az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség tisz-
teletbeli elnöke, Ungvár.

¹ Tóth Mihály: Az oktatási törvény 7. cikke: előzmények és következmények. In: Dabis Attila
(szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2017*. Budapest: Kisebbségi Jogvédő
Intézet. 2017, 24–57.

² Tóth Mihály: Kisebbségi jogfosztás Ukrajnában és a nemzetközi szervezetek reakciói. In:
Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2019*. Budapest: Kisebbsé-
gi jogvédő Intézet. 2019, 101–122.

szerint meghatározó eseményekre, illetve dokumentumokra, amelyek relevanciával bírnak jelen előadás tárgyára nézve.

2017. szeptemberében az Ukrán Legfelsőbb Tanács (parlament) elfogadja az Oktatásról szóló törvényt (Oktatási törvény);³

2017. december 11-én került kihirdetésre az Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Útján (Velencei Bizottság) Véleménye Ukrajna 2017. szeptember 5-én elfogadott oktatási törvényének azon rendelkezéseiről melyek érintik az állami és kisebbségi és más nyelvek használatát az oktatásban (902/2017 CDL-AD (2017) 030 sz. dokumentum);⁴

2018 februárjában, Ukrajna Alkotmánybírósága alkotmányellenesnek minősíti, és ezzel hatályon kívül helyezi az Állami nyelvpolitika alapjairól szóló 2012. évi törvényt;⁵

2019 márciusában az Ukrán Legfelsőbb Tanács elfogadja az Ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényt (Államnyelvtörvény);⁶

2019. júliusában Ukrajna Alkotmánybírósága alkotmányosnak minősíti az Oktatási törvény egészét, így annak, az oktatás nyelvét szabályzó 7. cikkét is;⁷

2019. decemberében a Velencei Bizottság kihirdeti Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény rendelkezéseiről címet viselő Véleményét (960/2019 CDL-AD(2019) 032 sz. dokumentum);⁸

³ Ukrajna 2017. évi 2145-VIII. számú törvénye az oktatásról.

⁴ European Commission for Democracy Through law (Venice Commission): Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which Concern the use of the State Language and Minority and other languages in education.. Opinion № 902/2017 CDL-AD (2017) 030. Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2022.04.10.

⁵ Ukrajna Alkotmánybíróságának 2-p/2018 sz. 2018. február 28-án kelt, Ukrajna 57 képviselőjének, az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata. Letöltés helye: www.ccu.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.11.

⁶ Ukrajna 2019. évi 2704-VIII. számú törvénye az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról. Letöltés helye: www.w1.c1.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.12.

⁷ Ukrajna Alkotmánybíróságának 10-p/2019 sz. 2019. július 16-án kelt, Ukrajna 48 képviselőjének, az oktatásról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata. Letöltés helye: www.ccu.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.12.

⁸ European Commission for Democracy Through law (Venice Commission): Ukraine - Opin-

2020 januárjában az Ukrán Legfelsőbb Tanács elfogadja a Teljes és általános közép fokú oktatásról szóló törvényt.⁹

Áttekintve és elemezve a fent említett és más dokumentumokat (jogszabályváltozásokat), korábbi előadásaimban, többek között, a következő következtetéseket tettem.

„Megállapítható, hogy Ukrajnában jelentős változások mentek, mennek végbe. A formálódó jogrendnek egyre kevesebb köze van ahhoz, mely ezt az országot korábban jellemezte. A változások szintjét és fokát legjobban jellemzi, hogy ma már az Alkotmány szövegszerű előírásának megsértésére való hivatkozás sem jelent elégséges argumentumot. Ezek a változások a nyugati hatalmak támogatása, bizonyos fokú irányítása, és természetesen jóváhagyása mellett mennek végbe. Valószínűleg ebben kell keresni annak okát, hogy a jogsértés nyilvánvaló jellege ellenére, a globális jogvédő „civilek” e problémától távol maradnak, a nemzetközi szervezetek pedig nagyon is mértéktartóak. Tehát, lényegében egy új, a korábban ismerttől (vagy talán csak ismertnek vélt?), lényegesen eltérő politikát folytató ukrán vezetéssel van dolgunk. Minden jel szerint tartósan”.¹⁰

„Megállapítható, hogy az ukrainai politikai elit személyi összetételében és a hatalmat gyakorló struktúrákban radikális változásokat hozó 2019. évi elnök- és parlamenti választások nem módosítottak ezeknek a nyelvkérdéshez, és ezen belül az oktatás területén követendő nyelvpolitikához való hozzáállásán, viszonyulásán. Hiszen az Alkotmánybíróság № 10-p/2019 határozata a két választás között, az általános oktatásról szóló törvény pedig az új felállású parlament által, a hatalmi pártfrakció teljes

ion on the Law on supporting the functioning of the Ukrainian Language as the State Language. Opinion № 960/2019 CDL-AD(2019)032. Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2022.04.13.

⁹ Ukrajna 2020. évi 463-IX. számú törvénye a teljes általános közép oktatásról. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.13.

¹⁰ Tóth Mihály (2017): *i.m.* 55.

támogatásával, az előző parlament által 2019 májusában első olvasatban elfogadott szövegének megfelelően lett jóváhagyva”.¹¹

Folytatva az említett két konferenciaelőadásban elhangzott, illetve a vonatkozó tanulmánykötetekben, 2017-ben és 2019-ben publikált írásokban bemutatott helyzetkép további alakulásának ismertetését, a továbbiakban elemezzük a nemzeti kisebbségek jogainak védelme, e közösségek és a hozzájuk tartozó személyek jogállásának szempontjaiból releváns jogszabályváltozásokat és hivatalos jogszabály-értelmezéseket, foglalkozunk a már érvénybe lépett jogszabályok alkalmazásának kérdéseivel, valamint az e területet érintő jogszabály-módosító kezdeményezésekkel.

2 Jogalkotás és jogértelmezés

2.1 Ukrajna őshonos népeiről szóló törvénye

Volodimir Zelenszkij, Ukrajna elnöke 2021. év május 18-án, a krími tatár nép 1944-es deportálásának emléknapján, teljesítve a pontosan egy éve tett ígérletét, a parlament elé terjesztette az őslakos népekről szóló törvénytervezetet, melynek elfogadása 2021. július 1-én, rendkívüli ülés keretében és rendhagyó módon történt meg. A törvényhozók, a törvény tervezetét betervező Ukrajna Elnökének sürgősségi eljárást szorgalmazó kérésének maximálisan eleget téve, érdemi vita nélkül, egyetlen olvasatban, szinte közfelkiáltással, ellenszavazat nélkül, 325 támogató szavazattal hagyták jóvá azt.¹² E törvény szerint Ukrajna őslakos népe az az őshonos etnikai közösség, mely Ukrajna területén jött létre, saját nyelve, kultúrája van, rendelkezik hagyományos szociális, kulturális vagy képviseleti szervekkel, magát Ukrajna őslakos népének tekinti, a lakosság körében etnikai kisebbséget alkot, és nem rendelkezik saját államalakulattal Ukrajna határain kívül.

¹¹ Tóth Mihály (2019): *i. m.* 120.

¹² Ukrajna 2021. évi 1616-IX. számú törvénye Ukrajna őshonos népeiről. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.14.

A dokumentum nemcsak az őslakos néphez tartozás fentebb vázolt kritériumát szabja meg, hanem meghatározza Ukrajnának azt a területét, ahol ilyen népek formálódhattak, nevezetesen, a Krím félszigetet. Mi több, néven is nevezi őket: ezek a krími tatárok, a karaimok és a krimcsakok. Tehát, a tervezet készítői nem csak azt döntötték el, hogy kik lehetnek az őslakosok, hanem azt is, hogy kik nem lehetnek azok, történetesen: akiknek van nemzeti államalakulatuk (anyaországuk), akik nem a Krím félszigeten élnek, és akik nem krími tatárok, karaimok vagy krimcsakok.

E tervezet tartalmazza az őshonos nép képviseleti szervének a definícióját is. Ennek értelmében ezek olyan képviseleti szervek, melyeket az őshonos néphez tartozó személyek képviselői hoznak létre, és melyek Ukrajna Alkotmányának és törvényeinek megfelelően jogosultak képviselni az őshonos népeket, és azok nevében döntéseket hozni. E szervek jogosultságait és kötelezettségeiket Ukrajna Kormányának ide vonatkozó határozata alapján szerzik, illetve veszítik el.

E törvény alapvető újítást emel be az ukrán jogrendbe, történetesen az őshonosként elismert nép, kisebbségi közösségek (belső) önrendelkezési jogának az elismerését. Ugyanis a dokumentum szerint Ukrajnában az őshonos népek jogosultak az önrendelkezésre, ami a törvény keretein belül saját politikai jogállásának meghatározását, valamint az önálló gazdasági, szociális és kulturális fejlődésre való jogosultságot is jelenti. Az ilyen önrendelkezés keretében az őslakos népek, mindazon kérdésekben, melyek az ő belügyeikbe tartoznak, önkormányzatiságra jogosultak. Ilyen kérdés a képviseleti szerv létrehozásának módja is, mely testület Ukrajna Alkotmányának és törvényeinek megfelelően jön létre, illetve fejt ki tevékenységét.

Az önrendelkezés keretében, a képviseleti szervük által, az őshonos népek többek között jogosultak: meghatározni saját nemzeti szimbólumukat és annak alkalmazási rendjét, tanácskozási joggal részt venni azokon a megbeszéléseken, ahol a kormány illetékesei döntenek e népek nemzeti jelentőségű kulturális és vallási létesítményeiről, a történelmi földrajzi nevek visszaállításról.

Jogosultak továbbá dönteni saját oktatási intézmények létrehozásáról, az államhatalmi szervekkel közösen meghatározni az adott

etnikum nyelvével, kultúrájával és történelmével kapcsolatos oktatási programokat. Saját tömegtájékoztatási eszközöket hozhatnak létre, amelyek állami támogatásban részesülhetnek. Részt vehetnek lakóhelyük helyi és regionális fejlesztési, valamint környezetvédelmi programjainak előkészítésében, valamint részesülhetnek az ott található természeti erőforrások kiaknázásából származó jövedelemből. E képviseleti szervek küldötteket delegálhatnak az őslakos népek kérdéseivel foglalkozó nemzetközi szervezetekbe, konferenciákra.

E törvény szerint az állam, többek között, kötelezettséget vállal az őshonos népek védelmére bármilyen erőszaktól és kényszersztól, így az erőszakos asszimilációtól és integrációtól is. Az állam gondoskodik az őslakos népek képviseleti szervének fenntartásáról, valamint elősegíti a parlamentben és az önkormányzati választott testületekben való jelenlétüket.

Összegezve megállapítható, hogy e viszonylag nem nagy szövegterjedelmű jogszabály számos, az ukrán jogrend számára mindeddig ismeretlen jogintézmény és jogosultság bevezetését irányozza elő. Többek között az etnikai alapon szerveződő csoportok (igaz, ez esetben csak egy névleg behatárolt) részére a kollektív jogok megadását, megemlítve annak legmagasabb szintű lehetőségét, a (belső) önrendelkezés jogát is. A tervezet rendelkezik e jogok érvényesítése eszközének, az etnikai közösség által alakított képviseletének létrehozásáról, annak jogairól és kötelezettségeiről. Vagyis a kulturális és a területi kisebbségi autonómia sajátos modelljét alkották meg a törvényhozók. Tették ezt az autonómia kifejezés közismert okok miatti teljes mellőzésével.

Ugyanakkor, követve az ukrán jogalkotásnak a kisebbségi jogok területén már hagyományos jellegzetességét, e tervezetben is a rendelkezések deklaratív jellegével kell szembesülnünk. Vagyis a kinyilvánított jogok megvalósulási mechanizmusainak hiányával, illetve azok korlátozott, az államhatalmi központból irányítható jellegével. Ennek példája a kormány és a képviseleti szerv fölé-alárendelt viszonya, amelyben az aktuális politikai helyzet szerint hatalmat gyakorló kormányzat saját belátása szerint bármikor megvonhatja a képviseleti

szerv jogosítványait, gyakorlatilag beszüntetve ezzel az egész önrendelkezést-önkormányzást.

Annak ellenére, hogy e tervezet csak az ország egy behatárolt területére, és csak a fentebb említett népcsoportok vonatkozásában ismeri el és foglalja törvénybe kisebbségi népcsoport – közösség jogi alanyiságát, belső önrendelkezési jogát, e törvény elfogadása akár fontos átlomása is lehetett volna a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrainai jogfejlődésnek. Miért gondolom, hogy nem lett az?

Először is elfogadásának körülményei, illetve eljárása miatt. A törvény előkészítésébe csak a krími tatárok képviselőit vonták be, más kisebbségeket nem. A házszabálytól eltérően, elfogadása második olvasat nélkül, gyakorlatilag közfelkiáltással történt, ami nem csak az abban foglaltak feltétlen támogatottságáról, hanem e törvény szimbolikus-politikai és nem jogi jellegéről is tanúskodik. Ugyanis a jogalkotónak nem kell tartania a megvalósítással járó felelősségtől, hiszen annak földrajzi végrehajtási területe, a Krím-félsziget felett, Ukrajna jelenleg nem gyakorolja szuverén jogait.

Alapvető problémája e jogszabálynak a jogalany (őshonos nép) meghatározásánál az államiság hiányának, mint kritériumnak a bevezetése. Jelzés értékű, hogy történik ez annak ellenére, hogy ennek tarthatatlanságára, a vonatkozó nemzetközi dokumentumok szellemével és betűjével való összeegyeztethetlenségére a nemzetközi szervezetek már számos alkalommal felhívtak az ukrán állami szervek figyelmét, többek között az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának kijevi irodája egy időszaki jelentésében, valamint a Velencei Bizottság mindkét, az ukrán nyelvi törvénykezéssel kapcsolatos ajánlásában,¹³ továbbá a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajna 4. országjelentésével kapcsolatos tanácsadó véleményében.¹⁴

Az alkotmányosság, a jogbiztonság és a precizitás természetesen megkövetelné az alkotmány módosítását, amit még a Törvény elfoga-

¹³ European Commission for Democracy Through law (2017), *i.m.* § 40, 110.; European Commission for Democracy Through law (2019), *i.m.* § 40. 89.

¹⁴ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fourth Opinion on Ukraine. Adopted on 10 March 2017, published on 5 March 2018. Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2022.04.14.

dása előtt, illetve azzal egy időben kellett volna megejteni, hiszen e Törvény, az őshonos nép képviseleti szerve létrehozásával az Alkotmány számára eddig ismeretlen közhatalmi szervet (intézményt) hoz létre. De mivel sem elfogadása előtt, sem annak utáná ennek szándékával sem találkozunk, megalapozottan vélhetjük, hogy az illetékes államhatalomi szerveknek valójában nem áll szándékában a gyakorlatban megvalósítani e Törvényt, illetve az abban foglaltakat.

Bár e jogszabály a benne nevesített nemzeti közösségek számára is inkább csak szimbolikus jelentőséggel bír, hiszen száláshelyük terület felett Ukrajna nem gyakorolja szuverén állami jogait, ugyanakkor a felsorolásból kimaradt közösségek (így a kárpátaljai magyarság) számára nagyon is konkrét negatív üzenetet tartalmaz. Történetesen, hogy a nemzeti-kulturális identitás megőrzéséhez elengedhetetlen jogokra, mint például a teljes körű anyanyelvi oktatás, a közügyekben való hatékony részvétel, a közösségi belső önkormányzatiság (kulturális autonómia) csak az őshonosnak elismert nemzetiségek jogosultak. Míg a jelenleg is érvényben lévő 1992. évi Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló törvénye szerint, mindezekre minden ukrainai kisebbség jogosult. Valószínűsíthetően, már nem sokáig, hiszen folyamatban van az új kisebbségi törvény megalkotása, melynek eddig ismertté vált tervezetei már nem tartalmazzák ezeket a jogokat.

2.2 Választási törvény

2021. január elsejével érvénybe lépett Ukrajna Választási Kódexe,¹⁵ mely egyetlen törvénykönyvben kodifikálja és rendszerezi az államelnök, a parlament (Verhovna Rada), a Krími Autonóm Köztársaság Parlamentje, a megyei, járási, és a városokon belüli kerületek tanácsainak, a városi, nagyközségi, községi tanácsoknak, valamint a városi, nagyközségi, községi előljárók (polgármesterek) megválasztásnak szabályait. Összehasonlítva ezt a jogszabályt a korábban érvényes szabályozással megál-

¹⁵ Ukrajna 2019. évi 396-IX. számú törvénye, Ukrajna Választási Kódexe Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.15.

lapíthatjuk, hogy az államelnök megválasztását kivéve, a többi testület, illetve vezető megválasztásának procedúrája alapvetően módosult.

2.2.1 Parlamenti választások

Az új törvény szerint a parlamenti választásokon az eddig leggyakrabban alkalmazott vegyes, felerészt listás, felerészt egyéni körzetes választási rendszert nyílt arányos-pártlistás rendszer váltja fel, melynek sajátossága, hogy a „központi” pártlistán szereplő képviselőjelöltek mindegyike, kivéve e lista első kilenc helyezettjeit (a Választási Kódex 154. cikke), felkerül az adott párt valamelyik „regionális” (megyei) listájára is. Ez utóbbiakat nevezik „nyílt” listának, mert a választás során a választó nemcsak valamelyik párt támogatásáról, de annak az adott regionális listán szereplő jelöltjének támogatásáról is szavaz. A mandátumok elosztásában azok a pártok részesülnek, melyeknek listáját a szavazásban résztvevő választópolgárok legalább 5%-a támogatja (választási küszöb) (133. cikk). *Tehát magában egy, vagy néhány sikeres regionális lista nem hoz mandátumot.* A választási lista hivatalos bejegyzéséhez az adott pártnak a minimálbér ezerszeresének megfelelő összegű óvadékot kell letennie (jelenleg 2022. márciusában ez $5000 \times 1000 = 5.000.000$ UAH, ami kb. 50 millió forintnak felel meg), melyet abban az esetben kap csak vissza, amennyiben a lista támogatottsága meghaladja az 5%-ot (156. cikk).

A mandátumok elosztása az 5%-os küszöböt elért pártok között az alábbiak szerint történik:

- Megállapításra kerül a „választási kvóta” – az egy mandátumot érő szavazatok száma (183. cikk), ennek képlete: az 5%-os küszöböt átlépő pártokra összesen leadott szavazatok számát osztják a parlamenti képviselők számából (450) kivont, a küszöböt átlépett pártok számának kilencszeresének a maradékával. Például, amennyiben a parlamentbe jutás küszöbét átlépett 5 párt-ra összesen 10 millió szavazatot adtak le, akkor egy „választási kvóta”: $10.000.000 : (450 - 5 \times 9) = 24.691$ szavazatot jelent.

- Az adott régióban az adott pártra leadott szavazatok számának a „választási kvótával” való osztásával megállapításra kerül a „regionális” listákon mandátumot szerzők száma. A regionális lista vezető helyeire azok a képviselőjelöltek kerülnek, akiknek a támogatottsága elérte a „kvóta” 25%-át, a többi mandátum a pártlista eredeti sorrendjében kerül kiosztásra. Ezen osztás során fennmaradt „töredék” szavazatok a „központi” listán kerülnek összegzésre és mandátumra váltásra (184–185. cikkek).
- Megállapításra kerül a „központi” pártlistákon mandátumot szerettek száma és személye. Itt mandátumot kapnak a pártlistán első kilenc helyet elfoglalók, valamint e lista sorrendjében a továbbiak, a regionális listák „töredékei” összegének a kvótával elosztott hányadosa számában (186. cikk).

2.2.2 Helyhatósági választások

A helyhatósági képviselők választása. A 10 ezer választónál kevesebb választóval rendelkező falusi, nagyközségi, városi tanácsokba (territoriális közösségek) a választások többmandátumos személyi körzetekben, viszonylagos többségi rendszerben történnek. E tanácsokba a helyi pártszervezetek indíthatnak jelölteket és független jelöltek is indulhatnak Minden ilyen körzetből a választói támogatottság sorrendjében nem kevesebb, mint kettő, és nem több, mint négy képviselő választható meg.

A megyei, járási képviselők, valamint a 10 ezer választónál több választóval rendelkező falusi, nagyközségi, városi tanácsok (territoriális közösségek) képviselőit az adott közigazgatási egységben az erre a célra kialakított territoriális választási körzetekben nyílt arányos-pártlistás rendszerben választják (192. cikk).

A helyhatósági képviselőtestületek létszámát, az adott közigazgatási egység szavazóinak számától függően állapítják meg: 10 ezer főig – 22 képviselő; 10-30 ezer között – 26 képviselő; 30-50 ezer között – 34 képviselő; 50-100 ezer között – 38 képviselő; 100-250 ezer között 42

képviselő; 250-500 ezer között – 54 képviselő; 500 ezer-1 millió között – 64 képviselő; 1 millió és 2 millió között 84 képviselő; 2 millió fölött 120 képviselő. Amennyiben az ekképpen kiszámított járási helyhatósági képviselők száma kevesebb lenne, mint az az adott járást alkotó alacsonyabb szintű közigazgatási egységek száma, azt annnyival kell növelni, hogy azzal egyenlő számú legyen (197. cikk).

A megyei, járási, valamint a 10 ezer választónál több választóval rendelkező helyi tanácsokba az adott szint pártszervezetei állítanak pártlistákat. Az adott szintű pártszervezet összeállítja a járási, megyei, városi „központi listáját”, melyben megjelöli a lista 1. sz. jelöltjét, valamint e lista jelöltjeiből (az 1. számút kivéve) minden választói körzetekre a „területi” listáját (218–221. cikkek). A képviselői mandátumok elosztása, a parlamenti választásoknál már ismertetettek szerint, az 5%-os küszöböt átlépő pártok között történik, azzal az eltéréssel, hogy itt a „központi” listáról garantáltan csak az 1. számú jelölt szerez mandátumot.

A falvak és nagyközségek, valamint a 75 ezer választónál kevesebb választóval rendelkező városok polgármestereit viszonylagos többségi választási rendszerben választják. A legtöbb szavazatot kapott jelöltet nyilvánítják a választások győztesének. A polgármesterek választásán a helyi pártszervezetek indíthatnak jelölteket és független jelöltek is indulhatnak (218–221. cikk). A 75 ezer választónál több választóval rendelkező városok polgármestereit abszolút többségi választási rendszerben választják (192. cikk). Amennyiben valamelyik jelölt támogatottsága eléri a leadott szavazatok 50%-át, akkor őt nyilvánítják győztesnek. Amennyiben egyik jelölt sem éri el ezt az eredményt, második fordulót tartanak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt részvételével.

2.2.3 Észrevételek a kárpátaljai magyar közösség szempontjából

Ukrajna megújított választási rendszere nem tartalmaz semmilyen, a nemzeti kisebbségeknek a választott képviseleti szervekben való megjelenítését célzó, illetve elősegítő intézkedést.

A megváltozott parlamenti választási szabályok szerint a magyar kisebbség a továbbiakban nem tud saját alanyi jogán parlamenti képviselőt delegálni az Ukrán Verhovna Radába. A tisztán listás rendszer kizárja a tömb magyarság lakhelyének egy körzetbe való foglalását, hiszen nincsenek személyi körzetek. Ugyanakkor egy „magyar párt” listájának a bejutása teljesen esélytelen, a magyarságnak az ország összlakosságán belüli arányára (alig 0,3%) való tekintettel.

A regionális (megyei, járási) tanácsokba a magyar pártnak (pártoknak), a magyar lakosságnak az adott közigazgatási egységen belüli arányának megfelelő esélyei vannak képviselőt kialakításra. Történetesen ott, ahol ez az arány meghaladja az 5%-ot. Jelenleg ez a becslést adatok szerint (Ukrajnában ez idáig, először és utoljára 2001-ben tartottak népszámlálást) ennek a Kárpátaljai Megyei Tanács, valamint a Beregszászi és Ungvári járási tanács esetében van reális esélye.

Helyi szinten, a 10000 választópolgárnál többel rendelkező területiális közösségekben intézményesített, a magyar párt (pártok) által jelölt képviselők delegálására a magyarok által többségben lakott Beregszászi és Csapi városi, valamint Bányi és Tiszaújfalvi nagyközségi, illetve a Tiszapéterfalvi községi tanácsokban van reális lehetőség. Ugyanakkor a két kárpátaljai „nagyváros”, Ungvár és Munkács esetében erre elméleti esély van csupán. A lakhelyük szerint 10000 választópolgárnál többel rendelkező területiális közösségekben szóróanyagban, illetve abszolút kisebbségben élő magyaroknak az új választási szabályok szerint erre gyakorlatilag nincs lehetőségük.

2.3 A közigazgatási reform

Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 2015-ben elfogadta az Önkormányzatok önkéntes egyesüléséről szóló törvényt,¹⁶ mellyel kezdetét vette az ukrán közigazgatási vagy más néven decentralizációs reform. A reform következtében a helyi városi és falusi önkormányzatoknak egyesült te-

¹⁶ Ukrajna 2015. évi 157-VIII. számú törvénye a területiális közösségek önkéntes egyesüléséről. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.16.

rületi közösségekbe kellett szerveződniük. A Legfelsőbb Tanács 2020. július 17-én adta ki *A járások létrehozásáról és megszüntetéséről* című határozatát,¹⁷ mellyel a decentralizációs folyamat jogi szabályozása lezárult: Ukrajna 490 járása megszűnt, helyette 136 új járás alakult.

Kárpátalján a decentralizáció következtében a korábbi 13 járása helyén 6 járás (Ungvári, Munkácsi, Beregszászi, Huszti, Técsői és Rahói járás) jött létre. A régióban a korábbi 337 helyi önkormányzat 64 kistérségbe szerveződött.

2.4 Magyar vonatkozás

A decentralizációs reform előtt Kárpátalja 13 járása közül a Beregszászi járás abszolút magyar többségű közigazgatási egység volt. A decentralizáció után létrejött hat járás közül azonban már egyikben sincs magyar többség. A decentralizáció előtt Kárpátalján 52 olyan helyi önkormányzat (községi, nagyközségi tanács) volt, ahol a magyarok abszolút többségben voltak. A közigazgatási reform után mindössze 10 olyan kistérség jött létre, ahol a magyarok abszolút többségben vannak. Ezek a Beregszászi és Csapi városi tanácsok, a Bányi és Tiszaújvárosi nagyközségi tanácsok, valamint a Tiszapéterfalvi, Nagybégányi, Nagydobronyi, Nagybereg, Mezőkaszonyi, és Szürtei községi tanácsok.

Tehát, a közigazgatási reform következtében, Ukrajnában, illetve Kárpátalján a továbbiakban nincs magyar többségű regionális közigazgatási egység, a helyi szintű egységek száma pedig 1/5-re csökkent.

¹⁷ Az Ukrán Legfelsőbb Tanács 2020. évi 807-IX. számú Határozata a járások létrehozásáról és megszüntetéséről. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.16.

3 Jogértelmezés: az Államnyelvtörvény alkotmányosságának megállapítása

Arról, hogy főntebb megfogalmazott aggodalmak nem alaptalanok és az ukrán vezetésnek eltökélt szándéka a nemzeti kisebbségek jogainak megszüntetése, illetve a lehető legminimálisabbra való csökkentése, *Ukrajna Alkotmánybíróságának 1-p/2021 sz. 2021. július 14-én kelt, az Államnyelvtörvény alkotmányosságát megállapító Határozata*,¹⁸ pontosabban e dokumentum motivációs részének tartalma tanúskodik ékesen. Az Alkotmánybíróság itt 47 gépelt oldalnyi szövegterjedelemben foglalja össze mindazon motivációkat és érveket, melyek szerintük jogfilozófiai, illetve jogpolitikai szempontokból megalapozzák, illetve szükségessé teszik a nyelv-, illetve a nemzeti kisebbségek iránti politika alapvető változását. Alább ezekből idézünk néhányat:

- „...az ukrán nyelvnek, mint államnyelvnek az Alkotmány 10. cikk első és második részeiben meghatározott államnyelv jogállása egyben alapvető alkotmányos érték, jelentős ismérve és kulcs tényezője Ukrajna állami egységének, valamint elidegeníthetetlen része az állam alkotmányos identitásának.” (8. old. első bekezdés)
- „... az ukrán nyelv, köszönhetően a belőle fakadó nemzetteremtő kezdeménynek, alapvető rendszerteremtő alkotója az ukrán államiságnak és annak alapja. Mint az őshonos, legnagyobb számú és az államnak nevet adó nép nyelve az egyetlen államnyelv státuszával rendelkezik, ami megfelel a világgyakorlatnak. (8. old. utolsó előtti bekezdés)
- „Az ukrán nyelv veszélyeztetése egyenértékű Ukrajna állambiztonságának, az ukrán nemzet és annak nemzetállami lété-

¹⁸ Ukrajna Alkotmánybíróságának 1-p/2021 sz. 2021. július 14-én kelt Ukrajna 51 népképviselőjének, az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfeleltetése tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata. Letöltés helye: www.ccu.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.17.

nek veszélyeztetésével. ... „Az ukrán nyelvnek a közélet minden részében, Ukrajna egész területén való teljesértékű működése (funkcionálása) nélkül, az ukrán nemzetet az államnak nevet adó és államalkotó nemzet jogállásának elvesztése fenyegeti, ami egyenértékű az ukrán államnak az eltűnésével a világ politikai térképéről. ... Éppen ezért megengedhetetlen bármilyen fokú kétségbevonása az ukrán nyelv államnyelv státuszának Ukrajna területén, mivel ez alássa az állam alkotmányos rendjét, veszélyezteti az állam biztonságát, Ukrajna államiságának létét.” (8. old. utolsó előtti bekezdés)

– „Az ukrán nyelv nyilvános gúnyolása, vagy annak szándékos diszkreditálása Ukrajna alkotmányos rendjének veszélyeztetését, állampolgárai nemzeti méltóságának megsértését jelentik, aminek a törvény előtti felelősségre vonással kell járnia. Az ukrán nyelvet az államnyelv sztenderdjeinek megfelelően kell alkalmazni. Megengedhetetlen az ukrán nyelv sztenderdjeinek és alkalmazási rendjének megsértése.” (9. old. utolsó előtti bekezdés)

– „Az őshonos népeknek és nemzeti kisebbségeknek az államnyelvismerete (tudása), úgyszintén védelmezi az államalkotó nemzethez tartozó személyek jogát az államnyelv szabad használatára a nyilvánosság minden szegmensében Ukrajna egész területén.” (10. old. utolsó bekezdés)

Ilyen és ehhez hasonló posztulátumokra alapozva, az Alkotmánybíróság, többek között az alábbi megállapításokat teszi:

- Ukrajnában az ukrán nemzet nem csak az államnak nevet (titulust) adó, de az egyetlen államalkotó (államépítő) nemzet is (9. old 1. bekezdés);
- Az ország állampolgárai államalkotó (államépítő) nemzetre és nemzeti kisebbségekre oszthatóak, és az ezek közötti viszony egymás értékeinek kölcsönös elismerésén alapul. Ugyanakkor

az államnyelv és a nemzeti kisebbségek nyelvei nem egyenlők sem jogállásuk, sem funkciójuk tekintetében. Az államnak kell biztosítani az egyenlő jogot az államnyelv elsajátítására, mind az államnak nevet adó nemzet, mind a kisebbségekhez tartozó személyek részére (12. old. 4.2. pont);

- Egy személynek (még inkább egy csoportnak) az egységes társadalomból saját identitásának terébe való kiválása veszélyezteti az ukrán társadalom egységét (13. old. 4.2. pont);
- Az oktatási rendszer keretében más nyelveken való oktatás csak oly mértékben valósítható meg, mely nem ártalmas az államnyelv elsajátítására, illetve az államnyelven való oktatásban való részesülésre (14. old. 4.4. pont);
- A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak biztosítása nem veszélyeztetheti az államnyelv tanulását, és annak gyakorlati alkalmazását a nyilvános (társadalmi) élet minden szférájában Ukrajna egész területén (14–15. old. 4.6. pont);
- Olyan kétnyelvű rendszer alkalmazása a nyilvános térben, melyben az ukrán nyelv keveredik bármilyen más nyelvvel, nem felel meg az ukrán, mint egyetlen államnyelv alkotmányos jogállásának (16. old. 4.10. pont);
- A nemzetközi jog, többek között a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Karta tág mérlegelési teret (wide margin of appreciation) adnak az államoknak arra, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása terén saját modelljeiket kialakítsák (36–37. old. 13.1. pont), amelyekkel élve a törvényhozó teljes mértékben jogosan, az érintett egyezményekben vállalt kötelezettségei betartásával járt el az államnyelvtörvény elfogadásakor.

Az Alkotmánybíróság azért nem tekinti hátrányos megkülönböztetésnek azt, hogy a társadalmi viszonyok bizonyos területein egyáltalán nem használható más, az ukrán nyelven kívül, valamint, hogy más területeken eltérő lehetőségekkel, jogosítványokkal ruház fel egyes kisebbségi csoportok képviselőit attól függően, hogy őket az őshonos népek, az uniós tagállamok hivatalos nyelveit beszélők, vagy az egyéb ka-

tegóriába sorolja a vizsgált törvény, mivel maga az Államnyelvtörvény mondja ki, hogy „minden állampolgár köteles bírni az államnyelvet”. Ennélfogva, az államnyelvet beszélő állampolgár akadálymentesen hozzáférhet bármilyen információhoz és szolgáltatáshoz, bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül (21–22. old. 6.2. pont).

A keresetet benyújtók azon állítását, hogy a Törvény ellehetetleníti, illetve jelentősen korlátozza az orosz nyelv használatának lehetőségét a társadalmi élet számos területén, például a tömegtájékoztatásban, a könyvkiadásban, a tudományban stb., az Alkotmánybíróság azzal cáfolja, hogy e jogszabály vizsgálata során nem találtak egyetlen olyan előírást sem, mely direkt tiltaná az orosz nyelv használatát (29. old.).

Mivel a kereset tartalmaz utalást a Velencei Bizottságnak e Törvényvel kapcsolatos 2019 decemberében nyilvánosságra hozott véleményére is, az Alkotmánybíróság egyrészt megállapítja, hogy a törvény alkotmányosságának vizsgálatát a Velencei Bizottság az ő (Alkotmánybíróság) hatáskörében hagyta. Másrészt elismeri a kritikai észrevételek meglétét a különböző nyelvi csoportok differenciált kezelését illetően. És egyúttal megállapítja, hogy a Törvényben fellelhető ilyen megkülönböztető előírások-intézkedések, az Ukrajnában kialakult helyzetben kellően megalapozottak és teljes mértékben arányosak a Törvény által követett legitim cél, történetesen az ukrán, mint államnyelv funkcionálásának biztosításának a társadalmi élet minden szférájában, az ország egész területén való elérése szempontjából (36–37. old.).

Sajátosan indokolja az AB azokat a „többletjogokat”, melyet az Államnyelvtörvény az uniós tagállamok hivatalos nyelveit beszélő kisebbségeknek biztosít a nem e körbe tartozó nyelveket beszélőkkel (például az oroszokkal) szemben. A taláros testület szerint erre, mint Ukrajnának az egységes Európa értékeihez való közeledés eszközére kell tekinteni (39. old. 13.3. pont). Azért is jogosnak tartja az AB az Államnyelvtörvényben foglaltakat, mert szerinte, az államnyelv státusza ellenére az ukrán nyelv Ukrajnában továbbra is létét veszélyeztető helyzetben van (annak következtében, hogy saját országuk egyes vidékein az etnikai ukránok diszkriminált kisebbség helyzetébe kerültek),

ezért, a Nyelvi Charta rendelkezéseinek megfelelően, az állam részéről különös védelemben kell részesülniük (40. old. 13.4. pont).

A Keretegyezményben vállalt kötelezettségek be nem tartásának felvetésére, a Határozat 13.5. pontja azzal reagál, hogy a Keretegyezményből nem vezethető le a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga kizárólag csak anyanyelvi oktatásban részesülni. Valamint, hogy a Keretegyezmény 14. cikk 3. pontja szerint az államok jogosultak szigorúbb követelményeket állítani az államnyelv megtanulásának céljából. Az államnyelven tanulás – a legműködőképesebb eszköz, ami biztosítja a társadalom integritását. A nemzeti kisebbségek jogainak megvalósulása nem irányulhat a szegregációra és nem veszélyeztetheti a társadalom egységét (41. old.).

Továbbá, az AB megállapítja, hogy az oktatási rendszerre a szegregáció volt jellemző azokban az esetekben is, mikor a nemzeti kisebbségek nyelve volt az oktatás egyetlen nyelve. Ennek következtében aszimmetrikus helyzet alakult ki a nyelvvismeretben. Ezt a nem kívánatos helyzetet szüntette meg a 2017. évi oktatásról szóló törvény (42–43. old. 13.6. pont).

A Határozat 13.7 pontjában foglaltak szerint „a társadalmi élet nyilvános szférájának számos kommunikatív szituációjában az ukrán nyelv jelenlegi állapota és annak alkalmazása gyakorlatilag még mindig nem felel meg az államnyelv jogállásának. Elterjedt jelenség a lakosság lingvisztikai önkorlátozása, vannak olyanok, akik csak az orosz vagy más kisebbségi nyelvet használnak és nem törekednek az ukrán nyelv elsajátítására.” És ez nem tekinthető elfogadhatónak, hiszen még az USzSzK 1989. évi nyelvtörvénye meghatározta az ukrán nyelv államnyelvi státuszát, és az azóta eltelt több mint 30 évnek elégségesnek kellett volna lennie ahhoz, hogy minden állampolgár megtanuljon ukránul.

Jelentős, a 43-tól a 49. oldalt felölelő szövegterjedelmet szentel e határozat az orosz nyelv problémájának. Ebben egyrészt megállapítja, hogy „az állampolitikának a jogalkotó által törvényben meghatározott szintjén az oroszoknak, mint nemzeti kisebbségnek, nyelvi jogai megvalósulásának lehetőségei semmiképpen nem korlátozódtak, e jogok

mértéke és tartalma nem lett szűkítve.” (44. old. 1. bekezd.) Másrészt kijelenti, hogy „az Alkotmánybíróság figyelembe veszi azt az objektív körülményt, hogy az Orosz Föderáció agresszor állam, - Ukrajna nemzetbiztonságának hosszútávú, rendszerszintű veszélyeztető tényezője.” „Az Orosz Föderáció vezetése az orosz nyelvet, mint a geopolitikai expanzió egyik eszközét használja ...”

A keresetnek a Nyelvi Kartának való megfelelés vizsgálatát szorgalmazó felvetését azzal utasítja el, hogy a vizsgált Törvény semmiképpen nem lehet e nemzetközi dokumentum implementációjának eszköze, mert mint ezek címeiből és normaszövegeik tartalmából is nyilvánvaló, hogy e jogszabályoknak eltérő a szabályozás tárgya. Ezért, a megfeleléség kérdésének a feltevése magában is mesterkéltséget és jogilag inkorrekt. (15. pont 52–53. old.)

Véleményünk szerint, ezzel a Határozatával az AB nemcsak átértelmezte, hanem tulajdonképpen átírta Ukrajna érvényes Alkotmányát, gyakorlatilag megszüntetve mindazon garanciákat, melyeket a szabad anyanyelvhasználatra, az anyanyelven való oktatásra, a szabad identitásválasztásra és a nemzetiségi, illetve nyelvi alapon való diszkrimináció tilalmára vonatkoznak. Annak érdekében, hogy mindezt megtehesse, az Alkotmánybíróság az Alkotmány által nem ismert fogalmat „az egyetlen államalkotó nemzet” fogalmát vezeti be az ukrán jogrendbe, és egészen sajátos értelemezést adja Ukrajnának e jogterületen vállalt nemzetközi kötelezettségeinek.

4 Jogalkalmazás

A jogalkotással és a jogértelmezéssel egyetemben folyamatban van a nemzeti kisebbségek jogainak területén korábban elfogadott jogszabályok érvényesítése. Többek között, a 2021. évtől Ukrajnában az állami és önkormányzati tulajdonú általános- és felsőoktatási intézményekben gyakorlatilag megszűnt az orosz nyelven való oktatás. A renitenskedő tanárokat az aktivista szülők és diákok feljelentik az intézményvezetőknel és a Nyelvi Ombudsmannál. Az országos lefedettségű rádió és

televízió adók főműsoridőben ukrán nyelven sugározzák műsoraikat, amennyiben ettől eltérnek a felügyeleti szerv figyelmezteti, illetve pénzbírsággal bünteti őket. Fokozatosan lépnek érvénybe az Államnyelvtörvény előírásai is.¹⁹

Az ukrán parlament 2019. április 25-én fogadta el az Ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényt (Államnyelvtörvény),²⁰ amely 2019. július 16-án lépett általánosan hatályba. Az általános hatály ez esetben azt jelenti, hogy e jogszabály számos rendelkezése a későbbiekben, 2020 és 2030 között kerül alkalmazásra. E jogszabály egyes normatív rendelkezései hatálybalépésének időrendjét a Törvény Záró és Átmeneti Rendelkezései első számozott bekezdése tartalmazza, az alábbiak szerint:

Fél évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2020. 01. 16-tól lépnek érvénybe:

- az államnyelvnek a reklám területén való használatát előíró 32. cikk;

Egy évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2020. 07. 16-tól lépnek érvénybe:

- az államnyelvnek a tudomány területén való alkalmazását előíró 22. cikk;
- a műszaki és tervdokumentáció nyelvét szabályozó 31. cikk;
- a nyelveknek az orvosi ellátásban és az egészségvédelemben való használatát szabályozó 33. cikk;
- a repülőterek, kikötők, állomások, megállók, a közlekedési eszközök neveinek megjelenítését szabályozó 36. cikk;
- A társadalmi szervezetek, politikai pártok, más jogi személyiséggel rendelkezők levelezésének nyelvezetét, illetve bármilyen

¹⁹ Denber, Rachel: New Language Requirement Raises Concerns in Ukraine. The Law Needs Safeguards to Protect Minorities' Language Rights. *Human Rights Watch*, 19. January 2022 [online]. Letöltés helye: www.hrw.org; letöltés ideje: 2022.04.17.

²⁰ A 2017. és a 2019. évi tanulmányok részletesen foglalkozik a problémának ezzel az aspektusával. Lásd például: Tóth Mihály (2019), *i.m.* 101.

más kommunikációját az állami és önkormányzati szervekkel szabályozó 37. cikk;

Tizennyolc hónappal (másfél évvel) az általános hatálybalépés után, vagyis 2021. 01. 16-tól lépnek érvénybe:

- az államnyelvnek a lakossági szolgáltatások szférájában való alkalmazását szabályozó 30. cikk;

Két évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2021. 07. 16-tól lépnek érvénybe:

- az állampolgárságot szerzők számára az államnyelv ismeretének, és az erről való vizsgatétel kötelezettséget előíró 7. cikk 2. és 3. bekezdése;
- az államnyelv ismerete szintjeinek kritériumaira vonatkozó 10. cikk 2. és 3. bekezdése;
- az államnyelvnek a kultúra területén való használatát előíró 23. cikk;
- a 26. cikknek a könyvnyomtatásra és könyvterjesztésre vonatkozó előírásai;

Harminc hónappal (kettő és fél évvel) az általános hatálybalépés után, vagyis 2022. 01. 16-tól lépnek érvénybe:

- a 25. cikknek az országos és regionális terjesztésű nyomtatott sajtótermékek nyelvét meghatározó előírásai;

Három évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2022. 07. 16-tól lépnek érvénybe:

- a számítógépes programok és internet honlapok nyelvét szabályozó 27. cikk;

Hatvan hónappal (öt évvel) az általános hatálybalépés után, vagyis 2024. 07. 16-tól lépnek érvénybe:

- a 25. cikknek a helyi terjesztésű nyomtatott sajtótermékek nyelvét meghatározó előírásai;

2030 január elsején lép érvénybe a 21. cikk 3. bekezdése, a felsőoktatási felvételik kizárólag ukrán nyelven való letételének kötelezettségéről.

Immár hatályosak az Államnyelvtörvény – a kulturális életre, a turizmusra, a könyvkiadásra vonatkozó passzusai, valamint az állami tisztségviselők esetében kötelezőek az államnyelv ismeretének szintjét megállapító vizsgák.

Tehát e tanulmány megjelenésekor már:

- a kiadónak, amelyik kisebbségi nyelveken ad ki könyveket, legalább annyi könyvet kell kiadnia ukrán nyelven, ahányat kisebbségi nyelven kiadott; a könyvesboltokban nem lehet több nem ukrán nyelvű könyv, mint az ukrán;
- a kulturális és más tömegrendezvények konferálásának, illetve előadásainak nyelve kizárólag az ukrán lehet;
- az állami és kommunális tulajdonban lévő színházak csak ukrán nyelven adhatnak elő. Más nyelv használata esetén biztosítani kell a szinkront, illetve feliratos tolmácsolást;
- a filmszínházak csak ukrán nyelvű, illetve ukrán szinkronnal ellátott filmeket forgalmazhatnak, a más nyelvű alkotások a műsoridő legfeljebb 10%-át tehetik ki;
- tudományos tevékenységet csak ukrán nyelven lehet folytatni;
- a turisztikai idegenvezetést csak ukránul szabad végezni;
- toponímiákat, földrajzi megnevezéseket, vasútállomások, kikötők, repülőterek neveit kizárólag ukrán nyelven lehet feltüntetni;
- közhivatali tisztségek (ideértve minden közintézmény és állami-önkormányzati tulajdonban lévő vállalat vezetését, és választott tisztség betöltését) csak megfelelő államnyelvismeret (nyelvtudást igazoló okmány megléte) mellett tölthetők be.

Az Államnyelvtörvény elfogadásáig a lakossági szolgáltatásoknál alkalmazandó nyelv kérdése nem volt jogi szabályozásnak tárgya. E Törvény 30. cikk első része megállapítja, hogy Ukrajnában a fogyasztók kiszolgálásának nyelve az államnyelv. Ami e jogszabály olvasatában azt jelenti, hogy bármilyen tulajdonformájú vállalat, intézmény, szervezet, valamint a magánvállalkozók, és bárki más, aki a szolgáltatás területén gazdasági tevékenységet folytat, az adott szolgáltatás nyújtását, valamint e szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos mindenféle információt ukrán nyelven köteles megadni. Ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az államnyelven megadott információ más nyelven is elhangozhat. A kliens kérésére az ő személyes kiszolgálása más, a felek számára elfogadott nyelven is történhet.

Ez az új helyzet a gyakorlatban, azt is jelentheti, hogy amennyiben a szolgáltatást nyújtó szólítja meg elsőként a (potenciális) klienst (például köszön az üzletébe betérő személynek), ezt köteles kizárólag ukránul tenni, és amennyiben e személy a társalgásuk folyamán nem jelzi óhaját más nyelv használatára, a továbbiakban is e nyelven kell kommunikálnia. Ha nem ezt teszi, illetve a kliensnek (látogató, vásárló stb.) az ukrán nyelv használata iránti igénye ellenére továbbra sem az ukrán nyelvet használja, szabálysértést követ el, ami a törvényben meghatározott közigazgatási eljárás szerint felelősségre vonással (figyelmeztetés, pénzbírság kiszabása) jár.

5 Törvénykezdeményezések

A parlamentben jegyzett, illetve kidolgozás alatt álló, a parlamenti többség és az Államelnök által beterjesztett e jogterület szabályozására irányuló törvénykezdeményezések is a nemzeti kisebbségek jogainak további szűkítésére, illetve azok megszüntetésére irányulnak.

5.1 Szimbólumhasználat

Példája ennek kárpátaljai Anatolij Kosztyuh, a Nép Szolgája párt képviselője által jegyzett 5049 sz. törvénytervezet, amely az önkormányzatok hivatalos épületein, és az önkormányzati vállalatok és intézmények épületein más államok zászlójának kifüggesztését, illetve az önkormányzati testületek ülésén más állam himnuszának előadását tiltaná meg.²¹

5.2 A nemzeti kisebbségekről szóló törvény tervezete

A nyelvi, és általában a nemzeti kisebbségek jogok további alakulása szempontjából meghatározó (lehet) az Államnyelvtörvény Átmeneti és Záró Rendelkezéseinek 8. bekezdés 3. pontja, mely kimondja, hogy Ukrajna Miniszteri Kabinetjének (Kormányának) e Törvény hatálybalépése után hat hónapon belül köteles kidolgozni és Ukrajna Verhovna Radája (Parlamentje) elé terjeszteni Ukrajna őshonos népei és nemzeti kisebbségei jogainak megvalósulásáról szóló törvény tervezetét. Tehát, e kötelezettség végrehajtási határideje 2020. január 16-a járt le. Ezen tanulmány elkészüléséig (2022. márciusa) ilyen tartalmú törvénytervezet nem lett a parlament elő terjesztve. És már nem is lehet, mert mint arról föntebb szoltunk, az Őshonos népekről szóló törvény már érvénybelépett. Arról, hogy az ukrán kormány berkeiben a nemzeti kisebbségekről szóló törvény készülne információval nem rendelkezünk. Ugyanakkor Ukrajna Legfelső Tanácsa emberi jogok, Donyeck és Luhanszk megyék ideiglenesen megszállt területei, a Krím Autonóm Köztársaság és Szevasztopol Város Megszállás Alóli Mentésítése és Visszaintegrálása, a Nemzetiségi Kisebbségek és Nemzetiségek Közötti Kapcsolatok Kérdéseivel Foglalkozó Állandó Bizottságának honlapján elérhető az Ukrajna nemzetiségi kisebbségekről (nemzeti

²¹ 5049. sz., 2021.02.08-án jegyzett törvénytervezet az ukrainai önkormányzatokról szóló Törvény módosításáról, az önkormányzatok szerveinek Ukrajna állami szimbólumainak és külföldi államok szimbólumainak használatáról. Letöltés helye: www.w1.c1.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.18.

közösségeiről) szóló törvénytervezetének módosított és kiegészített változata.²²

E jogszabálytervezet elvi újítása a szabályozás tárgyának (objektuma), a szabályozásra kerülő jogviszony alanyának (szubjektuma) megnevezésének megváltoztatása. Nevezetesen: a törvénytervezet az „Ukrajna nemzetiségi kisebbségei és a hozzájuk tartozó személyek” helyett az „Ukrajna nemzeti közösségei és a hozzájuk tartozó személyek” megfogalmazás használatát javasolja. Teszi ezt tudva, hogy az érvényes ukrán jogszabályokban, ideértve az Alkotmányt és a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat is a „nemzetiségi kisebbség”, „nyelvi kisebbség”, „kisebbségi nyelv”, „vallási kisebbség”, „őshonos nép” stb. kifejezések használatosak, miközben a „nemzetiségi közösség” kifejezés ismeretlen számukra. Az ilyen fogalomváltoztatás alapot és előfeltételt teremthet a nemzetiségi kisebbségek jogvédelmének további rombolásához.

E törvénytervezet a kisebbségi nyelvek használatát a nyilvános térben csak a helyi tanácsok döntése nyomán és csak a helyi közösségek szintjén tenné lehetővé, ami az alkotmányos jogok korlátozását és Ukrajna nemzetközi jogi kötelezettségvállalásai megsértését jelentené. A törvénytervezetben kisebbségekhez tartozó személyek csak az anyanyelv tanulásához való joga kerül meghatározásra, míg az anyanyelvi oktatáshoz való jog nem kerül említésre sem. E tervezetből hiányzik számos, a jelenleg még hatályos törvényben meglévő jog, mindennekelőtt a politikai életben való részvétel jogának érvényesítése mind a helyi, mind az államhatalmi szervek szintjén

A fentiekben vázoltak alapján joggal állíthatjuk, hogy a törvénytervezetben sérülnek a nemzetiségi kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz és szabad anyanyelvhasználathoz való jogainak érvényesítésére vonatkozó alkotmányos normák, valamint az Alkotmány a már létező jogok és szabadságjogok új törvények elfogadásakor történő korlátozására vonatkozó tilalma. A törvénytervezetben tetten érhető az Ukrajna számára kötelező nemzetközi jogi dokumentumok és azok egyes elveinek

²² Ukrajna Törvénye a nemzeti közösségekről Ukrajnában. Tervezet. Letöltés helye: www.kompravlud.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.18.

és normáinak a hiányos vagy szelektív érvényesülése és olyan megfogalmazásuk, amelyben elvész a tartalmi súlyuk, s figyelmen kívül maradtak a Velencei Bizottság és más e kérdésekben illetékes nemzetközi intézmények ajánlásai is.

5.3 Az állampolgárság területén esedékes jogszabályváltozásokról

Jelentős változások várhatóak a többes állampolgársággal, illetve a többes állampolgárok jogállásával kapcsolatos szabályozásban. Erre utal, hogy Ukrajna Elnöke 85/2021. sz., 2021. március 4-én kelt ukázával²³ hatályba léptette A Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozatát,²⁴ mely tekinthető intézkedési utasításnak és jogalkotási koncepciónak is. A dokumentum, a foganatosítandó intézkedések céljaként az ukrán állampolgároknak más ország állampolgársága felvétele jogának biztosítását, és a kettős (többes) állampolgárság intézményéből, mint az állam belügyeibe való beavatkozás eszközéből, valamint az állam függetlenségét, szuverenitását és területi épségét veszélyeztető tényezőből fakadó veszélyek elhárítását tűzi ki. De valójában csak az utóbbival foglalkozik, utasítva az abban illetékeseket egy olyan jogszabályi alap kialakítására, mely:

- lehetővé teszi a többes állampolgárok felderítését, azok megfelelő lajstromozását, többek között a választók névjegyzékében is,

²³ A Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács 2021. február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozata. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.19.

²⁴ Ukrajna Elnökének 2021.03.04. kelt 85/2021. sz. Ukáza a Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács 2021. február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozatának hatálybalépéséről. Letöltés helye: www.president.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.19.

- ezen személyek részére megtiltja: minden lehetséges közhivatal, állami és önkormányzati intézményben kinevezés útján elnyert, illetve választott tisztség betöltésének a lehetőségét.
- megtiltja számukra vezető beosztás elfoglalását állami vállalatoknál,
- megtiltja a többes állampolgárok bárminemű tevékenységét a választási bizottságokban, valamint a választási agitáció lehetőségét,
- megtiltja számukra a politikai pártban való tagságot,
- megtiltja, hogy államilag finanszírozott felsőoktatásban részesüljenek.

Ezen tilalmak és korlátozások alá eső tisztségek és beosztások kiemertő felsorolását A korrupció megelőzéséről szóló törvény 3. cikke tartalmazza.²⁵

A dokumentum rendelkezik arról is, hogy a megalkotandó jogszabályoknak meg kell állapítaniuk az állampolgároknak a fentebbiekkel kapcsolatos kötelezettségeit (többek között az ukrán illetékes szervek más állampolgárság felvételéről való tájékoztatását), és meghatározni azok be nem tartásának szankcionálását (büntetését). És természetesen rendelkezniük kell a mindezekhez szükséges eljárási és intézményi alapok, illetve háttér megteremtéséről. A dokumentum előrevetíti a kétoldalú megállapodások megkötésének lehetőségét az abban érdekelt országokkal.

Nemsokkal később, 2021. júliusában kelt ukázában,²⁶ Volodimir Zelenszkij elnök elrendeli a többes állampolgárság megléte bevallásának kötelezettségét mindazok számára, akik a fentebb említett, A korrupció megelőzéséről szóló törvény 3. cikke szerint vagyonnyilatkozat megtételére kötelezettek. E bevallás megtétele céljából a hivatalos vagyonnyilatkozat űrlap egy új rubrikájában, a más állam állampolgárságának, illetve más állam területén való állandó tartózkodást

²⁵ Ukrajna 2014. október 14-én kelt, 1700-VII sz. Törvénye a korrupció megelőzéséről. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.20.

²⁶ Ukrajna Elnökének 2021.07.16-án kelt, 305/2021. sz. Ukáza az állampolgárság területén megvalósuló politika koordinálásával kapcsolatos pótlólagos intézkedésekről. Letöltés helye: www.president.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.20.

(lakhatást) engedélyező okmány meglétéről – nem meglétéről kell nyilatkozniuk az arra kötelezetteknek.

E fentebbi jogalkotási koncepciót Ukrajna Elnöke 2021. december 2-án egy öt, egymást kiegészítő törvénytervezetből álló törvényjavaslatcsomag formájában terjesztette a Verhovna Rada elé (6368-6372 számmal). Az első törvénytervezet: 6368.sz. „Ukrajna állampolgárságáról” szóló törvényének az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének indokaival és rendjével kapcsolatos módosításairól címet viseli.²⁷ Bár megnevezésében a jelenleg érvényes 2001. évi Ukrajna Állampolgárságáról szóló Törvény módosítása van megjelölve,²⁸ a valószínűleg egy koncepciójában, ezért értelemszerűen mind szerkezetében, mind tartalmában új, 6 fejezetben és 32 cikkben strukturált állampolgársági törvény tervezetével van dolgunk.

Az ukrán többes állampolgárok jogállása szempontjából lényeges, hogy a törvénytervezet (egyébként az érvényes Törvényhez hasonlóan) az Alkotmánynak az egyes állampolgárságra vonatkozó tételét, mint az ország közigazgatási egységei állampolgársága meglétének tilalmát, és nem az ukrán állampolgárok többes állampolgárságának kizárását értelmezi (a tervezet 2. cikk.1. rész 1. pont). Valamint leszögezi, hogy az ukrán állampolgár, függetlenül bármilyen más állampolgárságától, az Ukrajnával való jogviszonyban kizárólag csak ukrán állampolgárnak tekintendő.

A tervezet 7. cikke, születési helyétől függetlenül lehetővé teszi az ukrán állampolgárság felvételén minden olyan személy részére, akinek mindkettő, vagy valamelyik szülője, az ő születése idején ukrán állampolgár, illetve a jogállása szerint Ukrajna állandó lakosa volt. E személyek (akik születésük jogán kérvényezik az ukrán állampolgárságot) az ukrán állampolgárság felvétele eljárásának elindításakor nyilatkozniuk kell más állampolgárság megszüntetéséről vagy annak

²⁷ Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6368 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterveztett törvénytervezet Ukrajna állampolgárságáról szóló törvényének az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének indokaival és rendjével kapcsolatos módosításairól. Letöltés helye: www.w1.c1.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.21.

²⁸ Ukrajna 2001. január 18-án kelt, 2235-III sz. Törvénye Ukrajna állampolgárságáról. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.21.

meg nem létéről. Továbbá nyilatkoznia kell saját ukrán állampolgársága elismeréséről. Ez utóbbi, a törvénytervezet által bevezetni szándékozott jogintézmény-okmány, melyben az ukrán állampolgárságot kérvényező személy arról nyilatkozik, hogy az ukrán állampolgárság megszerzése után, Ukrajna területen való tartózkodásakor, az ukrán állammal való viszonyában magát kizárólag ukrán állampolgárnak tekinteti majd. A tervezet 8. cikke hasonlóképpen teszi lehetővé az ukrán állampolgárság megszerzését mindazon személyek részére, akik saját maguk, illetve valamelyik felmenőjük Ukrajna jelenlegi nemzetközileg elismert határai, illetve a XX. század folyamán létezett bármelyik más államalakulat területén születtek (születési hely jogán). Ez esetben is az állampolgárság megadásának kérvényezésével együtt, a kérvényező személynek, a 7. cikk esetében említett nyilatkozatok valamelyikét kell megtennie.

A fentebb leírt, származása, illetve születési helye kritériumainak megfelelő, valamint az említett nyilatkozatok valamelyikét megtevő személynek, az ukrán állampolgárság megszerzéséhez, egyebek mellett, bizonyítania kell ukrán nyelvtudását, bevándorlási engedéllyel és legalább 5 év folyamatos ukrainai tartózkodással kell rendelkeznie. Ez utóbbi kritérium alól kivételt képeznek az ukrán állam előtt különleges érdemeket szerzett személyek (9. cikk). Ugyanakkor, azok a kérvényezők, akik olyan ország állampolgárai, melyeket Ukrajna Kormánya migrációs tekintetben kritikus (rizikós) államokként tart nyilván, az ukrán állampolgárságot csak ezek állampolgárságból való kilépés, illetve az erre vállalt kötelezettség után kaphatnak. Külön, a fentebbiektől eltérő a szabályozása az agresszor állam (mai helyzet szerint ez az Orosz Föderáció) polgárságát bíró személyek esete.

E törvénytervezet szerint ukrán állampolgárságukból kiléphetnek mindazok, akik megszerezték más állam polgárságát, illetve ennek jogérvényes ígéretével rendelkeznek (9. cikk 12. rész). És ehhez az adott személynek nem kell állandó jelleggel külföldön élnie, mint ahogy ezt a jelenleg hatályos törvény 18. cikke megköveteli.

Ugyancsak, az ukrán többes állampolgárok számára lényeges, hogy a törvénytervezetnek az állampolgárság elvesztését szabályozó 20.

cikke, az ezt megalapozó kritériumok között, az érvényes Törvény 19. cikk 1. részétől eltérően, nem tartalmazza a más állam polgárságának való önkéntes felvételét. Ugyanakkor említett 20. cikk első bekezdése, az állampolgárság elvesztésének okaként írja elő nagykorú ukrán állampolgár által külföldi személyi okmányának Ukrajna területén olyan használatát, melynek következménye Ukrajna nemzetbiztonságának, nemzeti érdekének veszélyeztetése.

Ez, a nehezen értelmezhető rendelkezés, törvényerőre lépése, illetve későbbi alkalmazása esetén jogbizonytalanságot idézhet elő, és okot szolgálhat azon más állampolgársággal is rendelkező ukrán állampolgárok elleni fellépésre, akik Ukrajna területén, az ukrán hatóságok előtt nem ukrán, hanem egy másik állam polgáraként próbálják meg azonosítani magukat. Jogbizonytalanságot, mert, ha a „nemzetbiztonság” fogalma még értelmezhető a jog eszközével, akkor a „nemzeti érdek” fogalmába már bármi belefér. Vagyis, ilyennek lehet tekinteni, például, ukrán állampolgár részéről az országba való belépéskor egy másik ország útlevelének a felmutatását is.

Tehát, ha elvonatkozunk e törvénytervezet részleteiben rejlő viszásságoktól, ellentmondásoktól, akkor megállapíthatnánk, hogy dokumentum előírásai alapvetően abban különböznek az érvényes törvényi szabályozástól, hogy egyrészt, nem követelik meg kötelező érvényűen, minden esetben az előző állampolgárság elhagyását minden olyan személytől, aki felveszi az ukrán állampolgárságot, másrészt nem helyezi kötelező érvénnyel kilátásba az ukrán állampolgárság elvesztését azok számára, akik önszántukból veszik fel más állam állampolgárságát.

Ezért, e tervezet törvényként való elfogadása, az e területen a kettős állampolgárosult honfitársaink részére jelenleg meglévő problémák megoldását jelentheti. És ez így is van, azon kettős állampolgárosult személyek részére, akik elköltöztek Ukrajnából, vagyis feladták állandó ukrainai lakhelyüket. Míg a helyben maradottaknak e könnyítések drasztikus foglalkozásköri korlátozásokkal és a politikai jogoktól való szinte teljes megfosztással járnak majd. Ugyanis e törvénytervezet Záró és átmeneti rendelkezéseinek 1. része kimondja, hogy e törvény

a törvényjavaslatcsomag második okmányával: a 6369 sz., Az állampolgárság területén Ukrajna nemzetbiztonságát fenyegető veszélyek megelőzéséről és elhárításról szóló törvénnyel egyidőben lép majd hatályba.²⁹

E tervezet szerint meghatározásra kerülnek az állampolgároknak, a többes állampolgárság meglétének, illetve annak hiányának deklarálásával (bevallásával) kapcsolatos jogai és kötelezettségei, az ily módon bevallott többes állampolgár jogállásból következő munkavállalási és közügyekben való részvételt korlátozó előírások. Valamint megtörténik e deklarálások megejtése eljárásrendjének be nem tartásából, és a nem hiteles bevallások következményeinek jogszabályi következményeinek a meghatározása is.

E dokumentum 3. cikke szerint kötelesek bevallást tenni más állam polgárságáról (annak hiányáról), vagy ilyen eljárások alatt létről mindazok, akik foglalkoztatva vannak, illetve aspirálnak állások betöltésére: 1) állami, illetve önkormányzati hivatalokban, akiknek A korrupció megelőzéséről szóló Törvény 3. cikke 1. pontja szerint vagyonynyilatkozattételi kötelezettsége van, 2) akik vezető beosztást töltenek be fontos állami vállalatoknál, 3) akiknek államtitokhoz való hozzáférésük van, 4) akik a választási bizottságok tagjaiként résztvevői a választási, illetve a referendum folyamatoknak, ideértve a hivatalos megfigyelőket is, 5) politikai párttok tagjai. Valamint önkéntes alapon ilyen nyilatkozatot tehet bármelyik 18. életévét betöltött állampolgár.

E bevallások elektronikus formában történnek, és az így közölt adatok az érvényes adatvédelmi előírások betartásával az állampolgársági hivatalnál (belügyminisztérium) és az egységes demográfiai nyilvántartásban, valamint az egységes választási névjegyzékben kerülnek nyilvántartásba. A benyújtott bevallások hitelességét az állampolgársági hivatal, míg a többes állampolgárság felderítésével kapcsolatos teendőket Ukrajna Biztonsági Szolgálat látja el (7. cikk).

²⁹ Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6369 sz. jegyzett, Volodomor Zelenskij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet az állampolgárság területén Ukrajna nemzetbiztonságát fenyegető veszélyek megelőzéséről és elhárításról. Letöltés helye: www.w1.c1.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.22.

A törvénytervezet terjedelmes Záró és Átmeneti Rendelkezéseiben találjuk a bevallások megtételére vonatkozó határidőkre vonatkozó előírásokat, valamint 53 (a biztonsági szolgálatról szólóról, az oktatási, önkormányzati, a választási, az erdőgazdálkodási, a hadkötelességi, a természetvédelmi, a népképviselők jogállásáról, a közjegyzőségről stb, stb) ágazati törvényeknek, a többes állampolgárok foglalkoztatásának, kinevezésének, megválasztásnak, tagságának stb. korlátozást (tiltását) tartalmazó előírásokat. Melyek szerint többes állampolgár nem tölthet be vezető, illetve felelős beosztást a felsorolt ágazatok intézményeiben, illetve vállalatainál. Például nem lehet semmilyen állami vagy önkormányzati oktatási intézmény vezetője, még óvodának vagy bölcsődének sem. Azon túl, hogy nem lehet semmilyen fegyveres testület, rendvédelmi szerv, közjegyzőség stb. munkatársa, nem lehet munkatársa semmilyen államhatalmi, vagy szervnek, vagy intézménynek. Nem tölthet be semmilyen választott tisztséget, nem lehet politikai pártnak tagja, a választások, vagy referendumok folyamán agitációs tevékenységet nem folytathat.

A tervezet 8. cikke szerint e törvény előírásainak megsértése törvény szerinti felelősségre vonással jár. E felelősség mikéntjét a törvénytervezetcsomag ötödik dokumentuma, Az Ukrajna közigazgatási szabálysértések kódexének, Ukrajna büntető kódexének, és Ukrajna büntetőeljárás kódexének és az állampolgárság területén történt törvénysértésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 6372.sz. törvénytervezet tartalmazza.³⁰ Mely szerint az állampolgársággal kapcsolatos deklaráció (bevallás) nem határidős beterjesztése, illetve annak elmulasztása ötventől százig terjedő adómentes személyi jövedelem³¹ (egy ilyen jövedelem értéke 2021. évben 17 hrivnya) mértékű bírságot és egy év időtartamú foglalkozástól való eltiltást von maga után. Szándékos,

³⁰ Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6372 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna közigazgatási szabálysértések kódexének, Ukrajna büntető kódexének, és Ukrajna büntetőeljárás kódexének és az állampolgárság területén történt törvénysértésekkel kapcsolatos módosításáról. Letöltés helye: www.w1.cl.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.23.

³¹ Egy adómentes személyi jövedelem: Az ukrán jogrendben, a számos inflációs esemény nyomán, minden évre a Kormány által meghatározott összeg, valójában pénzérték ekvivalens, melyek egyebek mellett a kiszabott bírságok mértékének meghatározásához is alkalmaznak.

a valóságnak nem megfelelő adatközlés négyezertől ötezerig terjedő adómentes személyi jövedelem mértékű bírságot, illetve három év szabadság korlátozást vonhat maga után. A törvénycsomag harmadik, a 6370.³² és negyedik a 6371.³³ számú tervezetei a vámszolgálat és a bírósági ágazatokban írják elő a többes állampolgárok foglalkoztatásának tilalmát, kiegészítését adják a 6369. sz. tervezetben feltüntetett 53, a többes állampolgárok számára tiltott ágazatnak.

A fentebbiekből megállapítható, hogy az ukrán vezetésnek feltett szándéka az utóbbi évek során az ukrán állampolgárok körében tömegessé vált „többes állampolgárosodás” jelenségének jogi úton való kezelése. Erre a kihívásra két síkon próbálnak meg választ adni. Egyrészt maximálisan lehetővé tenni a kivándorló ukránok számára az ukrán állampolgárság megőrzését, valamint leegyszerűsíteni a bevándorló ukrán gyökerekkel rendelkező személyek részére az ukrán állampolgárság megszerzését. Másrészt az országban élő, más ország állampolgárságát felvevő saját állampolgárait, mint az államhoz nem teljesen lojális személyeket, maximálisan korlátozni állampolgári, különösen politikai jogaikban. Ezért, egyrészt üdvözlendőnek és támogatandónak tekintjük e törvénykezdeményezés csomag azon javaslatait, melyek az Alkotmánynak az egyes állampolgárságra vonatkozó tételét, mint az ország közigazgatási egységei állampolgársága meglétének tilalmát, és nem az ukrán állampolgárok többes állampolgárságának kizárását értelmezi, valamint megerősíti, hogy az ukrán állampolgár függetlenül bármilyen más állampolgárságától, az Ukrajnával való jogviszonyban kizárólag csak Ukrajna állampolgárnak tekintendő. Valamint az ukrán állampolgárság megszerzésének joga megadásának szándéka mindazok számára, akik származásuk, illetve születési

³² Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6370 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna Vámkódexe 570. cikkének, Ukrajna nemzetbiztonságát az állampolgárság területén való veszélyeztetések elhárításával kapcsolatos módosításáról. Letöltés helye: www.w1.c1.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.24.

³³ Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6371 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet, a Bírósági szervezetről és a bírók jogállásáról szóló Törvénynek Ukrajna nemzetbiztonságát az állampolgárság területén való veszélyeztetések elhárításával kapcsolatos módosításáról. Letöltés helye: www.w1.c1.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2022.04.24.

helyük szerint erre jogosultak. Valamint az is, hogy ukrán állampolgárságukból kiléphetnek mindazok, akik megszerezték más állam polgárságát, illetve ennek jogérvényes ígéretével rendelkeznek és ehhez, az adott személynek nem kell állandó jelleggel külföldön élnie, mint ahogy ezt a jelenleg hatályos vonatkozó jogszabály megköveteli. Ugyancsak üdvözlendő az a kezdeményezés, mely szerint az érvényes szabályzástól eltérően, nem vonná maga után az ukrán állampolgárság elvesztést más állam polgárságába való belépés.

Ugyanakkor elfogadhatatlanok, mert összeegyeztethetetlen Ukrajna Alkotmányának diszkriminációt tiltó, és az egyenlő bánásmód elvével és előírásaival azok a törvénykezdeményezések melyek az Ukrajna területén élő többes állampolgárok hátrányos megkülönböztetéséhez vezetnek. Ilyen szabályozás elfogadásával Ukrajna alapjaiban sértené meg az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. és 25. cikkében,³⁴ valamint az Európa Tanács emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Egyezményének 14. cikkében,³⁵ és az ahhoz csatolt 12. Jegyzőkönyvben,³⁶ a diszkrimináció tilalmára és a közügyekben való korlátozások nélküli részvételre vonatkozó alapvető emberi jogokat.

6 Utószó

A korábbi, 2017. és 2019. évi tanulmányunkban foglaltak, valamint ebben az írásban bemutatott jogszabályok és hivatalos jogértelmezések alapján megállapíthatjuk, hogy Ukrajnában a 2014. évet követően egy több parlamenti cikluson átívelő, gyakorlatilag minden hatalmi ág, illetve szerv (Parlament (-ek), Államelnök -(ök), Kormány (-ok), Alkot-

³⁴ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu; letöltés ideje: 2022.04.24.

³⁵ Az Európa Tanács emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezménye. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu; letöltés ideje: 2022.04.24.

³⁶ Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. Letöltés helye: www.europatanacs.hu; letöltés ideje: 2022.04.24.

mánybíróság) egyetértésével, az ebben érdekelt nemzeti kisebbségek tiltakozása, és az illetékes nemzetközi szervezetek vonatkozó észrevételeinek, ajánlásainak figyelmen kívül hagyásával, az Alkotmány, valamint a vonatkozó nemzetközi szerződések betűjével és szellemiségével merőben ellentétes rendszerszintű jogszabályi háttér jött-jön létre.

Bár még számos újabb, a nemzeti kisebbségeket hátrányosan érintő, jogszabály elfogadása várható, de ugyanakkor, az Alkotmánybíróság 1-p/2021 sz. Határozatával a nemzetiségi-nyelvi politika új („posztmajdanos”) modelljének kialakítása már megtörténtnek tekinthető. Hiszen ebben a dokumentumban az Alkotmánybíróság átértelmezte Ukrajna érvényes Alkotmányát, gyakorlatilag megszüntetve mindazon garanciákat, melyeket a szabad anyanyelvhasználatra, az anyanyelven való oktatásra, a szabad identitásválasztásra és a nemzetiségi, illetve nyelvi alapon való diszkrimináció tilalmára vonatkoznak.

Így, Ukrajna függetlenségének három évtizede alatt a nemzeti kisebbségek jogvédelmét illetően, a szovjet típusú nemzetiségpolitika kiteljesedésétől, számos demokratizáló, „európaivá tevő” próbálkozás után, eljutott a nemzetiségi és nyelvi alapon való diszkrimináció diadaláig. A többnemzetiségű, többnyelvű állam koncepciójától az ukránul beszélő ukránok állama eszméjéig. Számos jel utal arra, hogy ez az állapot tartós lesz.

Mivel a magyar közösséget korábban joggal nevezhattük a demokratikus ukrán nemzetiségi politika egyik legnagyobb nyertesének, ma megalapozottan azt állíthatjuk, hogy e politika radikális változásával e közösség veszíti a legtöbbet. Csak remélhetjük, hogy nem mindent. Hiszen, a nemzeti-kulturális jogfosztáson túl, az országot sújtó általános szociális-gazdasági válság okozta megélhetési nehézségek által kiváltott tömeges külföldi munkavállalás együtt hatása egyre több honfitársunkat készíteti a szülőföld elhagyására. Ami ma már szemmel láthatóan idézi elő a magyarok által lakott települések lakosságcsökkenését, illetve lakosságcseréjét.

Irodalomjegyzék

5049. sz., 2021.02.08-án jegyzett törvénytervezet: *Az ukrajnai önkormányzatokról szóló törvény módosításáról, az önkormányzatok szerveinek Ukrajna állami szimbólumainak és külföldi államok szimbólumainak használatáról.*

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: *Fourth Opinion on Ukraine. Adopted on 10 March 2017, published on 5 March 2018.* Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2022.04.14.

Denber, Rachel: New Language Requirement Raises Concerns in Ukraine. The Law Needs Safeguards to Protect Minorities' Language Rights. *Human Rights Watch*, 19. January 2022 [online]. Letöltés helye: www.hrw.org; letöltés ideje: 2022.04.17.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which Concerns the use of the State Language and Minority and other languages in education. Opinion № 902/2017 CDL-AD (2017) 030.* Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2022.04.14.;

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Ukraine - Opinion on the Law on supporting the functioning of the Ukrainian Language as the State Language. Opinion № 960/2019 CDL-AD(2019)032.* Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2022.04.13.

Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács: 2021. február 26-án kelt határozat az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről.

Tóth Mihály: Az oktatási törvény 7. cikke: előzmények és következmények. In: Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2017.* Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet. 2017, 24-57.

Tóth Mihály: Kisebbségi jogfosztás Ukrajnában és a nemzetközi szervezetek reakciói. In: Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2019.* Budapest: Kisebbségi jogvédő Intézet. 2019, 101-122.

Ukrajna Alkotmánybírósága: 2018. február 28-án kelt 2-p/2018 sz., *Ukrajna 57 népképviselőjének, az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata.*

Ukrajna Alkotmánybírósága: 2019. július 16-án kelt 10-p/2019 sz., *Ukrajna 48 népképviselőjének, az oktatásról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata.*

Ukrajna Alkotmánybírósága: 2021. július 14-én kelt 1-p/2021 sz., *Ukrajna 51 népképviselőjének, az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata.*

Ukrajna Elnöke: 2021.03.04. kelt 85/2021. sz. Ukáz a Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács 2021. február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozatának hatálybalépéséről.

Ukrajna Elnöke: 2021.07.16-án kelt, 305/2021. sz. Ukáz az állampolgárság területén megvalósuló politika koordinálásával kapcsolatos pótlólagos intézkedésekről.

Ukrán Legfelsőbb Tanácsa: 2020. évi 807-IX. számú Határozata a járáások létrehozásáról és megszüntetéséről.

Verhovna Rada: *Ukrajna Törvénye a nemzeti közösségekről Ukrajnában.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2001. január 18-án kelt, 2235-II sz. Törvénye Ukrajna állampolgárságáról.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2014. október 14-én kelt, 1700-VII sz. Törvénye a korrupció megelőzéséről.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2015. évi 157-VIII. számú törvénye a területiális közösségek önkéntes egyesüléséről.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2017. évi 2145-VIII. számú törvénye az oktatásról.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2019. évi 2704-VIII. számú törvénye az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2019. évi 396-IX. számú törvénye, Ukrajna Választási Kódexe.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2021. évi 1616-IX. számú törvénye Ukrajna őshonos népeiről.*

Verhovna Rada: *Ukrajna 2020. évi 463-IX. számú törvénye a teljes általános középoktatásról.*

Verhovna Rada: 2021.12.02-án, 6368 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna állampolgárságáról szóló törvényének az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének indokaival és rendjével kapcsolatos módosításairól.

Verhovna Rada: 2021.12.02-án, 6372 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna közigazgatási szabálysértések kódexének, Ukrajna büntető kódexének, és Ukrajna büntetőeljárási kódexének az állampolgárság területén történő törvénysértésekkel kapcsolatos módosításáról.

HATÉKONY RÉSZVÉTEL KONTRA SZUVERENITÁS: A REGIONÁLIS HATALOMMEGOSZTÁSRA VONATKOZÓ ROMÁNIAI TOPOSZOK ÉRTELMEZÉSE

1 Bevezetés

A többségében magyarlakta Székelyföld területi autonómiájának kérdése évtizedek óta a román politikai napirenden van kisebb-nagyobb intenzitással. A román politikai elit hajthatatlanul ellenzi, arra hivatkozva, hogy az ilyen törekvések aláássák az ország alkotmányos rendjét. Másrészt ugyanakkor a székely közösség tagjai nem elégedettek az országban jelenlévő erősen centralizált döntéshozatali modellel, és nagyobb decentralizációt követelnek, hogy saját ügyeikről maguk dönhessenek. Bármely kérdés, ami olyan mértékben polarizálja a közvéleményt, mint a székely autonómia, érdemes a tudományos vizsgálatra.¹

A székely autonómatörekvések a tekintetben is figyelmet érdemelnek, mivel Románián belül e közösség jelenti az egyik fő hajtóerőt a szubszidiaritás és a decentralizáció gondolatköreinek. E tanulmányunkban ezért Székelyföld területi autonómatörekvéseire és az ezekre adott romániai reakciókra összpontosítunk, hogy azonosítsuk egy „nacionalizáló állam” által a kisebbségek nagyobb önkormányzatisági igényeinek semlegesítésére alkalmazott érvek fő jellemzőit.²

A téma jobb megértésére törekedve a tanulmány összehasonlító szempontokkal kiegészített dogmatikai elemzést mutat be, hogy új

* Tudományos írás tanácsadó, Budapesti Corvinus Egyetem, attila.dabis@uni-corvinus.hu.

¹ E tanulmány a szerző által az *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* nevű folyóiratban megjelent írás magyar nyelvű, átdogozott változata. Lásd: Dabis, 2022.

² A „nacionalizáló állam” kifejezés a nemzetállamként felfogott, etnikailag heterogén országokra utal, amelyek domináns elite a tituláris nemzet nyelvét, kultúráját, demográfiai helyzetét, gazdasági fejlesztését vagy politikai hegemoniáját támogatja. Lásd bővebben: Brubaker 1996, 55–76.

megvilágításba helyezze a Székelyföld területi autonómiatörekvésének legitimitására és alkotmányosságára vonatkozó uralkodó román állításokat, miközben elemzési keretet állít fel az ezen állításokkal szembeni lehetséges ellenérveknek is. A tanulmány hipotézise szerint az autonómiával kapcsolatos korlátozó-jellegű román értelmezések a központi állam és a leendő autonóm régió közötti kapcsolatokra vonatkozó téves feltételezések sorozatának köszönhető. Annak érdekében, hogy jobban megértsük e téves értelmezések gyökereit, először összefoglalom a székely autonómiáról alkotott román gondolkodást. Ezután bemutatom az ezekkel szembeni lehetséges ellenérveket, majd befejezésül megemlítjük a kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről szóló román doktrinális gondolkodás alapvető jellemzőit.

A tanulmány kontextualista megközelítést alkalmaz a vonatkozó jogforrások értelmezéséhez.³ A főbb jogforrások: Románia alkotmánya és törvényei, a Románia által ratifikált nemzetközi dokumentumok, az európai autonómiák autonómia-statútumai, valamint azon országok alkotmányai és törvényei, ahol ezen autonómiák működnek. A kontextualizmus azt jelenti, hogy az alkotmányos rendelkezéseket a következők fényében értelmezem:

- a) a releváns joganyagba (különösen a hatályos alkotmány 20. cikkébe) beágyazott, a jogértelmezésre vonatkozó konkrét korlátok;
- b) Románia nemzetközi kötelezettségvállalásai, különös tekintettel a kisebbségek közéletben való hatékony részvételének biztosítására vonatkozó kötelezettségekre;
- c) a hasonló területi autonómiával rendelkező egységes államok tapasztalatai;
- d) és tágabb értelemben a szubszidiaritásra, decentralizációra és regionális hatalommegosztásra vonatkozó jogi kötőerővel nem bíró nemzetközi jogi dokumentumok (*soft law*) szellemisége.⁴

³ Egy adott alkotmány elemzésének számos különböző megközelítése létezik. A lehetséges módszerekre lásd például: Murrill 2018, 1–25 vagy Irons-Twombly 2021, 5–8.

⁴ A jogi szövegek értelmezésének kontextualista megközelítéséről bővebben lásd: Barnes 2018, 1083–1113.

E tanulmány a román jogrendszer és a területi autonómia törekvések kapcsolatának alternatív értelmezését mutatja be az alkotmányellenesség uralkodó román álláspontjához képest. Célja továbbá a román dogmatikai gondolkodás azon főbb jellemzőinek beazonosítása, melyek akadályozzák az etnikai többség politikai aktorait abban, hogy a decentralizáció, a regionális hatalommegosztás és ehhez kapcsolódó konkrét, regionalizált intézményi megoldások legjobb gyakorlataihoz igazodjanak a kisebbségek közéletben való hatékonyabb részvételének gyakorlatba ültetésekor. Amint bemutatásra kerül, Románia alkotmányában nincsenek olyan rendelkezések, amelyek anyagi jogi akadályt jelentenének a szubszidiaritás és a decentralizáció fokozottabb érvényesülésének az ország döntéshozatali struktúráiban. Az alkotmány módosítása tehát nem szükséges előfeltétele annak a fajta regionális hatalommegosztásnak, amelyet a székely közösség tagjai kérnek.⁵

A tanulmány nagy mértékben támaszkodik a szerző *“Tévhitek az autonómiáról (Misbeliefs about Autonomy)”* című könyvére, amely tíz év kutatását foglalja össze. Ezeket többek között a bolzanói/Bozeni Európai Akadémia (EURAC), a Glasgow-i Egyetem és a finnországi Åbo Akademi égisze alatt végezte a szerző.⁶

2 Háttér

A magyar kisebbségi közösség képviselői az elmúlt évtizedekben négy alkalommal nyújtották be a román parlamentnek a Székelyföld jogállásáról szóló statútumtervezetet (a továbbiakban ST).⁷ Ezt a tervezetet mind a négy esetben elutasították: 2004. március 30-án, 2005. október

⁵ Ez az állítás természetesen nem zárja ki azt a tényt, hogy egy erre vonatkozó alkotmánymódosítás kedvezően hathatna az autonómiarendszer stabilitására.

⁶ Lásd: Dabis 2021.

⁷ A statútumtervezet szövegéért lásd: Székely Nemzeti Tanács 2009. Bár több különféle statútumtervezet is készült különböző tudományos, illetve közéleti műhelyben, a Székely Nemzeti Tanácsé máig az egyetlen, melyet benyújtottak Románia parlamentjének, következésképpen az egyetlen ilyen dokumentum, melyre hivatalos csatornákon keresztül reagált a román törvényhozó. E tanulmány szempontjából ez indokolta, hogy e dokumentum legyen az elemzés egyik fő forrása.

12-én, 2018. május 29-én és 2020. április 29-én.⁸ A román parlament törvényhozási tanácsának (a továbbiakban: TT) 405/2004. számú véleménye,⁹ amelyet az ST első benyújtása után dolgozott ki, az elutasítás mellett érvel, mivel az ST több okból is ellentétes az alkotmánnyal. E vélemény főbb állításait később megerősítették a román törvényhozás elé terjesztett három másik alkalommal, anélkül, hogy új érvekkel egészítették volna azt ki. Következésképpen a 405/2004. sz. vélemény a legfontosabb forrás, amely összefoglalja a „román álláspontot” a regionális hatalommegosztásról általában és a székely területi autonómiáról specifikusan.

Az ST tartalmát nagyrészt a legjobb gyakorlatok példái ihlették, mint például az olaszországi Dél-Tirol. A tervezet egy demokratikusan választott autonóm parlament létrehozását irányozza elő, amely jogszabályalkotási hatáskörrel rendelkezik az alábbi területeken: oktatás és kultúra, tömegkommunikáció és média, helyi kereskedelmi és ipari tevékenység, mezőgazdaság, erdészet, bányászat és energiatermelés, köztulajdon és közművek kezelése, helyi adók és illetékek kivetése és beszedése, valamint a korábban létező hagyományos közigazgatási alegységek, a székely *székek* visszaállítása az autonóm régió belül.

A dél-tiroli modellhez hasonlóan az oktatási rendszernek nyelvi-
leg párhuzamos szervezeti struktúrája lenne. Külön magyar és külön román nyelvű oktatási intézmények léteznének az óvodától az egyetemig. A magyar iskolákban a tanítási nyelv a magyar lenne, a román pedig kötelező, tanított tantárgyként funkcionálna. A magyar nyelv a román nyelvvel együtt a régió hivatalos nyelvévé válna. A közigazga-

⁸ Ezek a dátumok azokra a napokra vonatkoznak, amikor a szenátus elutasította az ST-t. A Romániában fennálló sajátos szimmetrikus kétkamarás törvényhozási rendszerben az alkotmány 75. cikkének (1) bekezdése felsorolja azokat a kérdéseket, melyeket a képviselőháznak, mint elsőként értesített kamarának kell megvitatnia és elfogadnia, míg minden más törvényjavaslatot vagy törvényjavaslatot a szenátusnak, mint elsőként értesített kamarának kell benyújtani megvitatásra és elfogadásra. Ennek megfelelően a „helyi közigazgatás, a terület, valamint a helyi autonómia általános szabályairól” szóló törvényjavaslatoknak (73. cikk o) pont) először a képviselőházon kell átmenniük, mielőtt a szenátushoz kerülnének végső döntés céljából.

⁹ A TT a Parlament szakértői tanácsadó testülete, amely a normatív aktusok tervezeteit illetően ad tanácsot a jogszabályok egészének szisztematikus egységesítése érdekében.

tásban mindkét nyelv hatékony használatának biztosítása érdekében kvótarendszert vezetnének be, hasonlóan a Dél-Tirolban már létezőhöz. Ennek megfelelően a közintézményekben dolgozók nyelvi összetétele a régióban élő nyelv-csoportok közötti arányt kellene képviselnie, ahogy ezen arányt a legutóbbi hivatalos népszámlálás megállapította. Az autonóm hatáskörök finanszírozása nem mentesülne teljesen az állami támogatásoktól, de elsősorban a helyi adók és illetékek révén lenne biztosítva. A baszk fiskális autonómiához hasonlóan minden helyben keletkező bevételt az autonóm régió megfelelő intézményei szednének be és kezelnének.

3 A regionális autonómia elleni román érvek

Hogyan reagálnak a román döntéshozók ezekre az autonómatörekvésekre? Amint fentebb említettük, a kérdés megválaszolásához a legfontosabb forrás a TT véleménye, amelyet azt követően fogadott el, hogy a törvénytervezetet 2004-ben először terjesztették a román törvényhozás elé. A vélemény főbb állításai a következőképpen foglalhatók össze:

- a) A TT úgy vélte, hogy az ST által felsorolt hatáskörök túlmutatnak a helyi önkormányzatok kompetenciáin, és olyan területekre is kiterjednek, melyek felett csak az állami hatóságok diszponálhatnak. Ezzel az ST gyakorlatilag egy „különálló, az egységes nemzeti román állammal párhuzamosan létező államhatóság létrehozását célozza”.¹⁰
- b) A TT részletesen kifejti a regionális autonómia állami szuverenitásra gyakorolt káros hatásait. Azzal érvelnek, hogy az autonóm régió megszüntetné az állami szuverenitás primátusát Székelyföldön belül. Az ST elfogadásával Románia lakossága többé nem tartozna egyetlen politikai és jogi szervezeti struktúra alá, nem lenne egységes államapparátusa és egységes államszerkezete, és ez a területi megosztottság sértene az ál-

¹⁰ A TT 405/2004. sz. véleményének 1. bekezdése.

lami szuverenitás teljességét.¹¹ Ennek megfelelően az ST sérti Románia alkotmányának 1. cikkelyét – amely alapján Románia szuverén, független, egységes és oszthatatlan nemzeti állam –, mivel ez egységes „alkotmányra alapuló jogrendet és egyetlen szervezési rendszert feltételez, mely révén a három alaphatalmat gyakorolják.”¹²

- c) A TT úgy vélte, hogy az ST nyilvánvalóan ellentmond az alkotmányos rendnek, mivel olyan közigazgatási területi egység létrehozását irányozza elő, amely szervezeti felépítése és különleges hatáskörei tekintetében eltér az alkotmányban rögzített közigazgatási területi egységektől. Eltekintve attól a tényről, hogy a törvényerejű rendeletben felsorolt hatáskörök szervezeti szempontból messzemenőnek minősültek, a kifogás az volt, hogy a törvényerejű rendelet egy hagyományos helyi közigazgatási alegység, a „székely szék” újbóli létrehozását javasolja. Ez Székelyföldön háromszintű közigazgatási rendszert eredményezne (megye, község és szék), míg az ország többi részén csak két ilyen szintre (községi és megyei szint) szerveződne. A TT érvelése szerint egy másik eljárási probléma az volt, hogy az alkotmányban nem létezik sem a „régio”, sem pedig a „szék” fogalma, ami alkotmányellenessé teszi ezeket.¹³
- d) Nemzetközi jogi szempontból a TT megemlítette, hogy az európai szervezetek nem támogatják „az autonóm régiókhoz hasonló, államon belüli, aszimmetrikus, egyenlőtlen vagy egyszerűen egyedülálló, kizárólag etnikai alapon szerveződő entitások létrehozását”.¹⁴ Ezzel szemben utalnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményre (a továbbiakban, Keretegyezmény), amely a kisebbségi jogokat egyéni alapon szabályozza, szemben az ST kollektivista megközelítésével.¹⁵

¹¹ Uo. 7. pont.

¹² Uo. 4. pont.

¹³ Uo. 6. pont.

¹⁴ Uo. 2. bekezdés.

¹⁵ Uo. 3. pont.

4 Ellenérvek

4.1 Belső szempontok: Egység, szuverenitás és az állam oszthatatlansága

Az ST hatályba lépése azt jelentené, hogy a központi kormány által gyakorolt bizonyos hatáskörök átkerülnének az autonóm törvényhozás hatáskörébe. A TT álláspontja szerint ez egy különálló, „kvázi” állami entitás létrehozását eredményezné,¹⁶ annak ellenére, hogy az ST több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely egyértelműen lehorgonyozza az autonóm entitást Románia alkotmányos rendszerében. Ennek megfelelően az ST 2. cikke kimondja, hogy „Székelyföld Románián belül jogi személyiséggel rendelkező autonóm régió”. Az ST 3. cikke hozzáteszi, hogy „a régió autonómiája nem sérti Románia területi integritását és szuverenitását”. Továbbá, a 23. cikke kimondja, hogy az autonóm jogok gyakorlásának „összhangban kell állnia az állam törvényeivel”. Végül a 120. cikk értelmében az autonóm parlament által elfogadott jogi aktusok a román Alkotmánybíróság (AB) ellenőrzésének tárgyát képezik. Ez azt jelenti, hogy az AB hatáskörrel rendelkezne az alkotmánnyal ellentétes jogszabályok megsemmisítésére.

Az ST ezen rendelkezései egyértelművé teszik, hogy a székely autonómia nem egyenlő a függetlenséggel és „nem is célja az állami keretből való kilépés”.¹⁷ Ennek megfelelően az állam egysége az ST hatályba lépése után is megmaradna. Nem jönne létre külön alkotmányos rend. Az autonóm Székelyföld lakosai Románia állampolgárai maradnának. Az autonóm régió a román jogrendszerbe ágyazódna be

¹⁶ Az összefüggések jobb megértése érdekében érdemes megjegyezni, hogy Romániában nincsenek olyan elszakadáspárti kisebbségi politikai szervezetek, mint Skóciában a *Skót Nemzeti Párt*, Flandriában az Új Flamand Szövetség, Baszkföldön az *Euskal Herria Bildu*, vagy Katalóniában a *Junts per Catalunya*. Emellett – gyakorlati szempontból – az elszakadási törekvések jellemzően a határ menti régiókban léteznek. A fent említett területek mindegyike az adott területi állam határrégióját alkotják. Székelyföld azonban Románia szívében fekszik, így egy független székely állam egy szárazföldi enklávé lenne, amelyet a környező román területek vennének körül (mint Lesotho Dél-Afrikában).

¹⁷ Barten 2015, 245.

az alkotmány 117. cikkének (3) bekezdése alapján – amely kimondja, hogy az autonóm igazgatási hatóságokat organikus törvény létrehozhat –, valamint a román alkotmány maradna a jogforrási hierarchia csúcsán álló, legmagasabb norma egy autonóm Székelyföld számára is.

A TT autonómiára vonatkozó extrapolációi arra emlékeztetik olvasóit, hogy a román hatóságok nem értelmezhetik szabadon az alapvető jogokra és polgári szabadságjogokra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket. Az alkotmány 20. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis a hatóságok kötelesek e jogokat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával, valamint azokkal az egyezségokmányokkal és más szerződésekkel összhangban értelmezni és érvényesíteni, amelyekben Románia részes fél.¹⁸ Ahogy Puskás és Benke érvelt, az a tény, hogy az alkotmány előírta az alapvető jogok és szabadságok alkotmányos védelmének megfelelő szintjét, magában foglalja az „alkotmányos koncepciók evolútív fejlesztésének szükségességét”.¹⁹ Egyben megismétli a nemzetközileg garantált emberi jogok hazai védelmét, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, így például az oktatáshoz, vagy az identitáshoz való jogot, amint azt többek között a 2/2011. sz. AB határozat is bizonyította.²⁰

Ezen alkotmányosan védett kisebbségi jogok között a közéletben való hatékony részvételhez való jog különleges helyet foglal el valamennyi ország jogrendszerében, mivel közvetlenül hatással van a jogalkotói és végrehajtói hatáskörök gyakorlására. Ezen keresztül pedig

¹⁸ A cikk második bekezdése továbbá hozzáteszi, hogy amennyiben a nemzeti jogszabályok és az alapvető emberi jogokról szóló egyezmények és szerződések között, amelyeknek Románia részes fele, ellentmondás áll fenn, akkor a nemzetközi rendelkezések élveznek elsőbbséget, kivéve, ha az alkotmány vagy a nemzeti jogszabályok kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak.

¹⁹ Puskás/Benke 2016, 10.

²⁰ A 2011. január 4-i 2. számú határozat a nemzeti oktatásról szóló törvény alkotmányellenességéről szól, beleértve a nemzeti kisebbségek oktatására vonatkozó rendelkezéseket is. Határozatuk érvényességének alátámasztására az Alkotmánybíróság kiterjedt hivatkozásokat tett a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól szóló 1992. évi ENSZ-Nyilatkozat preambuluma, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményre, beleértve annak magyarázó jelentését, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájára, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélezési gyakorlatára (különös tekintettel a Gorzelik és társai kontra Lengyelország ügyre).

kapcsolódik a szuverenitás vitatott kérdéséhez, mely fogalom gyakran visszatér az autonómiadiskurzusban.

Azzal az érveléssel, hogy a regionális autonómia sérti az állami szuverenitást, a TT a román dogmatikai gondolkodás egyik jellegzetes vonását, a zéróösszegű mentalitást tükrözte. Ebben az értelmezési keretben az autonómiát úgy konceptualizálják, mint egy zéró végösszegű játékot, ahol a nemzeti kisebbség előnyei elkerülhetetlenül az etnikai többség veszteségét eredményezik. Továbbá a TT a szuverenitást az állam attribútumaként fogalmazta meg, még akkor is, ha az alkotmány konkrét rendelkezései megkérdőjelezték ezt az értelmezési keretet. Míg Románia a nemzetközi kapcsolatokban kétségtelenül azonos szuverenitást élvez más államok viszonylatában, tisztán alkotmányjogi szempontból egy állam nem lehet szuverén a saját állampolgáraihoz képest. Épp fordítva, valójában a lakosság az, aki az alkotmányozó hatalmat birtokolja. A szuverenitás tehát nem a központi állam jellemzője, hanem az ország lakosságának attribútuma. Az alkotmány 2. cikke értelmében „a szuverenitás a román népé, mely azt szabad, rendszeres és tisztességes választásokból eredő képviseleti szervei útján, illetve népszavazásokon keresztül gyakorolja”. A fentiek azt jelentik, hogy a kisebbségi polgárok ugyanolyan alkotmányozói minőséggel rendelkeznek, mint román etnikumú társaik, és törekvéseik legitim alkotmányos érdekeket teremtenek, melyeknek politikai párbeszédet kellene eredményezniük. Ezért a román nép egészének szuverenitása nem szűnne meg egy autonóm Székelyföldön. Csupán bizonyos területeken a decentralizáció égisze alatt a bukaresti parlamenttől eltérő, demokratikusan választott képviseleti szerven keresztül gyakorolnák azt.

A fenti állítások összhangban vannak az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának (ETHRÖK) észrevételeivel. Amikor a romániai közigazgatási reform kérdése 2002-ben először került az ETHRÖK napirendjére, az előadók, Jean-Claude Frecon és Lambert van Nistelrooij jelentésükben rámutattak, hogy „Romániában nincs olyan alkotmányos rendelkezés, amely tiltaná az állami hatáskörök jelentős mértékű átruházását a megyékre”.²¹

²¹ ETHRÖK – Intézményi Bizottság 2002, 20 (83. bekezdés).

A jelenlegi alkotmányos tervezet ráadásul számos kedvező utalást tartalmaz, mivel az autonómia különböző formáira utal: A 29. cikkének (5) bekezdése a személyes autonómiára vonatkozik a lelkiismereti szabadság formájában, melynek értelmében a vallási felekezetek autonómiát élveznek az állam relációjában. A 32. cikk (6) bekezdése garantálja az egyetemek funkcionális autonómiáját, míg a 120. cikke a területi közigazgatási egységek helyi autonómiájának elveit határozza meg. Végül, a már említett 117. cikk (3) bekezdése lehetőséget biztosít autonóm igazgatási hatóságok létrehozására.²²

4.2 A nemzetközi instrumentumok szellemisége

A román politikai osztály az autonómiát az állam egységét és integritását fenyegető közvetlen veszélyként fogja fel. A TT azzal érvelt, hogy a nemzetközi szervezetek e jellemzők miatt nem támogatják az ilyen autonóm egységek létrehozását. Ezekkel az állításokkal ellentétben mind a *soft law* dokumentumok, mind a jogilag kötelező erejű nemzetközi dokumentumok olyan eszközként értelmezik a különböző az autonómiamegállapodásokat, amelyek segítenek az állami integritás fenntartásában, a többnemzetiségű társadalmak demokratikus kormányzásában, és az etnikumok közötti konfliktusok megoldásában vagy legalábbis kezelésében.

4.2.1 ENSZ

Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja mellett az ENSZ Közgyűlés napirendjén is szerepelt az autonómia és a hatékony kisebbségi részvétel kérdése.²³ Ez utóbbi grémium az autonómiával, mint az önrendelkezési viták elkerülésének eszközével foglalkozott azáltal, hogy

²² A kisebbségi politikusok maguk is hivatkoztak a román alkotmány e rendelkezésére az autonómia-statútum tervezetének parlamenti vitái során.

²³ A közéletben való hatékony részvételt a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992. évi ENSZ-Nyilatkozat 2. és 3.

„csatornákat biztosít a kisebbségek és a kormányok közötti és a kisebbségek közötti konzultációhoz, a viták rendezésének eszközeként szolgál, miközben fenntartja a sokszínűséget és hozzájárul a társadalom stabilitásához”.²⁴

A Munkacsoport pedig közvetlenül összekapcsolta a hatékony részvétel regionalizált formáit bizonyos pozitív eredményekkel, amikor kijelentette, hogy

„a szubszidiaritás elvén alapuló hatáskörök decentralizációja ... növelné a kisebbségek esélyeit arra, hogy részt vegyenek a hatalom gyakorlásában úgy a saját ügyeikben, mint azon társadalmak egészének ügyeiben, amelyben élnek”.²⁵

Az ENSZ általános álláspontja szerint a közéletben való egyenlőtlen vagy elégtelen részvétel a társadalmi kirekesztés egyik fő tünete, amely károsítja a kisebbségek képességét arra, hogy megvédjék jogait, és ezáltal globális veszélyt jelent a nemzetközi stabilitásra. Másfelől azonban

„a kisebbségeket közvetlenül érintő ügyekben való érdemi és tájékozott részvétel és a kisebbségek általi irányítás biztosítása a stabilitás és az integráció előmozdításának eszköze azokban a társadalmakban, ahol kisebbségek élnek”.²⁶

cikke tartalmazza a nemzeti kisebbségek relációjában, valamint általánosabb értelemben az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikke, ahol a közéleti részvétel minden ember alapvető szabadságaként szerepel.

²⁴ ENSZ Kisebbségi Munkacsoport 1999, 82. bekezdés a) pont.

²⁵ ENSZ Kisebbségi Munkacsoport 1999, 82. bekezdés g) pont.

²⁶ ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala 2012, 16.

4.2.2 EBEÉ/EBESZ

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1990-es koppenhágai záródokumentuma úgy ítéli meg, hogy a kisebbségek döntéshozatalban való megfelelő részvételének biztosításához az egyik megfelelő módszer a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás létrehozása”.²⁷ Egy évvel később, 1991-ben a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakértői találkozó Genfben arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes egyenlőségét az emberi jogok és alapvető szabadságok élvezetében biztosító intézkedéseknek figyelembe kell venniük a nemzeti kisebbségek történelmi és területi körülményeit. Megállapították továbbá, hogy a kisebbségi kulturális örökség megőrzésében döntő fontosságú a bevonás és a hatékony részvétel. A jelentés ezért emlékeztetett arra, hogy „egyes résztvevő államok pozitív eredményeket értek el, többek között a helyi és autonóm közigazgatás, valamint a területi alapon történő autonómia révén.”²⁸

Témánk szempontjából kiemelkedő *soft law* eszköz az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nemzeti kisebbsé-

²⁷ EBEÉ 1990, 35. bekezdés. Ez a dokumentum különösen fontos annak a kétoldalú szerződéssorozatnak a részeként, amelyet Magyarország a kilencvenes évek folyamán kötött szomszédaival a megértésről, az együttműködésről és a jó szomszédságról. A Romániával kötött szerződésnek három melléklete volt: Az ETPKGY 1201-es ajánlása (1993); a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es ENSZ-nyilatkozat és az EBEÉ koppenhágai záródokumentuma. Románia arra törekedett, hogy e szerződés mellékletei között szerepeljen egy olyan nyilatkozat, amely kimondja, hogy az 1201. ajánlás nem utal kollektív jogokra, és nem kötelezi a feleket arra, hogy etnikai szempontok alapján különleges területi autonómia-státuszhoz való jogot biztosítsanak. Ez a nyilatkozat azonban nem zárja ki az autonómiára való hivatkozást a felek részéről, e kétoldalú szerződés keretében a koppenhágai záródokumentum 35. bekezdése alapján. Ezen túlmenően Románia vállalta, hogy az Európa Tanácsba (ET) való felvételi kérelmének részeként a kisebbségek védelmére vonatkozó politikáját az 1201 (1993) ajánlásban lefektetett elvekre alapozza. Az 1115 (1997) az. ETPKGY határozat 17.2. cikke kimondja, hogy a tagállami hatóságoknak továbbra is tiszteletben kell tartaniuk az Európa Tanácshoz való csatlakozáskor vállalt kötelezettségeiket.

²⁸ EBEÉ 1991, IV. szakasz.

gi főbiztosának (NKF) lundi ajánlásai.²⁹ Ebben a dokumentumban a hatékony részvételt a békés és demokratikus társadalom alapvető összetevőjeként értelmezik,³⁰ amely Hozzájárul a kisebbségek államon belüli befogadásához, és lehetővé teszi, hogy „a kisebbségek megőrizték saját identitásukat és sajátosságaikat, ezáltal elősegítve a jó kormányzást és az állam integritását”.³¹ Az EBESZ NKF emlékeztet arra is, hogy a kisebbségek hatékony részvétele a közéletben nem területi vagy területi önkormányzati megoldásokat vagy ezek kombinációját igényelheti.³² Ami a területi megállapodásokat illeti, a dokumentum megismétli, hogy az államoknak kedvező felhanggal kellene mérlegre tenniük a hatáskörök területi alapú átruházását, „különösen ott, ahol ez javítaná a kisebbségek lehetőségeit arra, hogy az őket érintő ügyekben hatalmat gyakoroljanak”.³³ A lundi ajánlásokhoz fűzött magyarázó jegyzet hozzáteszi továbbá, hogy

„a területi önkormányzat segíthet megőrizni az államok egységét, miközben növeli a kisebbségek részvételének és bevonásának szintjét azáltal, hogy nagyobb szerepet biztosít számukra a kormányzat olyan szintjén, amely tükrözi a népességük koncentrációját”.³⁴

²⁹ A témával kapcsolatban számos más EBESZ-dokumentum is rendelkezésre áll, például a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* - ODIHR) által Varsóban 1993. május 24-28. között szervezett, a nemzeti kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos esettanulmányokról szóló emberi dimenzió szeminárium pozitív eredményeinek összefoglalója; vagy az ODIHR hasonló szemináriuma a hatékony részvételről és képviseltről a demokratikus társadalmakban (2007. május 16-18., Varsó).

³⁰ Ezekből a dokumentumokból kiderül, hogy a kisebbségek közéletben való részvételének az EBESZ/EBEÉ szempontjából a kisebbségi közösségek identitásának védelmét kell szolgálnia. Ha ez a cél megvalósul, akkor ez a jogi konstrukció a kisebbségekkel kapcsolatos feszültségek enyhítése szempontjából hatékonynak minősíthető, és a konfliktusmegelőzés végső céljának eszközeként szolgálhat.

³¹ EBESZ NKF 1999a, I/1. bekezdés.

³² EBESZ NKF 1999a, III/14. bekezdés.

³³ EBESZ NKF 1999a, III/B. 19. bekezdés.

³⁴ EBESZ NKF 1999b, III/B. 19. bekezdés.

4.2.3 Európa Tanács

A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény 15. cikke továbbra is egyike azon kevés példának, amely a hatékony részvételre vonatkozik egy jogilag kötelező erejű nemzetközi dokumentumban³⁵ (ezért van az, hogy a végrehajtási szervek nagyon kevés nyilatkozatot tesznek a kérdéssel kapcsolatban).³⁶ Ez a cikk kimondja, hogy a Felek megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi és gazdasági életben és közügyekben való hatékony részvételéhez szükséges feltételeket, különösen az őket érintő ügyekben.³⁷ A Keretegyezmény magyarázó jelentésének 80. bekezdése pontosítja, hogy a „közügyek” eleme többek között a decentralizált vagy helyi kormányzati formák létrehozására utal. Ahogy Weller fogalmaz,

„egyre inkább elfogadott, hogy a kisebbségeknek a szubszidiaritás és a megerősített helyi önkormányzatiság fogalmain keresztül ellenőrzést kell biztosítani azokban a régiókban, ahol többségben vannak” (hozzátéve, hogy ezek a fogalmak a területi autonómia fogalmának szinonimái).³⁸

³⁵ A kisebbségvédelem regionális-európai rendszerén belül a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája hasonló, kulturális kérdésekre szűkített rendelkezést tartalmaz. E Charta 12. cikke ösztönzi az adott regionális vagy kisebbségi nyelvet használók közvetlen részvételét a kulturális tevékenységekben, illetve az ilyen nyelveket beszélők alkalmazását a kulturális létesítményekben.

³⁶ Weller-nek a Keretegyezménnyel kapcsolatos kommentárja „csupán” három kiemelkedő esetet említ az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tekintetben. Egy ítélet, amely a választási rendszerek kérdésével foglalkozik (Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium, 9267/81. sz. ügy, 1987. 03. 02-i ítélet, 57. és következő bekezdések), egy ítélet, amely a képviselőjelöltekkel szemben támasztott nyelvi követelményekkel foglalkozik (Podkolzina kontra Lettország, 46726/99. sz. ügy, 2002. 04. 09-i ítélet, 57. bekezdések). 36 ff.), és egy másik, a kisebbségi pártok létrehozásával kapcsolatos ítélet (Sadak és társai kontra Törökország, 25144/94., 26149/95-26154/95., 27100/95. és 27101/95. sz. ügyek, 2002.06.16-i ítélet). Lásd Weller 2005a, 460.

³⁷ A Keretegyezményt Románia 1995. április 29-én ratifikálta a 33/1995. sz. törvény nyel.

³⁸ Weller 2005a, 431.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (ETPKGY) kötelező jogerővel nem bíró instrumentumai között is számos kiemelkedő dokumentumot találunk. A leggyakrabban idézett hivatkozás az ETPKGY 1201 (1993) ajánlásának 11. pontja, amely kimondja, hogy

„azokban a régiókban, ahol többségben vannak, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van ahhoz, hogy megfelelő helyi vagy autonóm hatóságok álljanak rendelkezésükre, vagy hogy különleges státusszal rendelkezzenek, a sajátos történelmi és területi helyzetnek megfelelően és az állam belső jogszabályaival összhangban”.

Az európai regionalizációról szóló 1811 (2007) ajánlás továbbá kiemeli a ETPKGY-tagok azon meggyőződését, hogy a legtöbb etnikai alapú konfliktus kielégítő megoldást találhat egy intézményesített szubállami hatalom keretein belül. Egyben meggyőződését fejezi ki a regionális kormányzás erényeiről, a szubszidiaritás hatékonyságáról és a közelség demokratikus erejéről, amely közelebb hozza a polgárokat a közügyek intézéséhez, hozzátéve, hogy az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása „a regionalizmusban modellre találhat a teljes demokratikus elismerés és alkalmazás eléréséhez”.³⁹

Ezeket az alapvető hivatkozásokat kiegészítve az ETPKGY 1334 (2003) sz. határozata emlékeztet arra, hogy

„számos európai állam már enyhítette a belső feszültségeket, vagy éppen ezt a folyamatot indította el a területi vagy kulturális autonómia bevezetésével, amely elvek és konkrét intézkedések széles skáláját foglalja magában, amelyek segíthetnek a belső konfliktusok megoldásában”.⁴⁰

³⁹ Az 1811 (2007) ajánlás 29.1. pontja. A regionalizmus legjobb példáit Ausztriában, Belgiumban, Németországban, Olaszországban, Spanyolországban, Svájcban és az Egyesült Királyságban azonosították (1811 (2007) ajánlás, 18-20. bekezdés).

⁴⁰ ETPKGY 2003, 8. bekezdés.

Hozzáteszi továbbá, hogy kevés bizonyíték támasztja alá azt a nézetet, hogy az autonómia-megállapodások veszélyeztetik az állam területi integritását, és az elszakadás felé vezető első lépést jelentik.⁴¹ Az autonómiát olyan

„államon belüli megállapodásként jellemzi, amely lehetővé teszi egy államon belüli kisebbségi csoport számára, hogy gyakorolja jogait és megőrizze kulturális identitását, miközben bizonyos garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására és területi integritására nézve”.⁴²

Az ETPKGY 1985-ös (2014) sz. határozata egyetért a fentiekkel, amikor megállapítja, hogy „a kisebbségi kérdésekre adott kielégítő válaszok hiánya a politikai feszültségek, konfliktusok és emberi jogi jogsértések egyik fő oka”,⁴³ hozzátéve, hogy „a területi önkormányzati megállapodások hozzájárulhatnak a kisebbségi jogok kollektív dimenziójú, hatékony védelméhez és az asszimiláció elkerüléséhez”.⁴⁴

Az ETHRÖK 361 (2013) sz. határozata a különleges jogállású régiókról és területekről Európában kiemeli a szub-állami entitásoknak nyújtott különleges regionális autonómiarendszer számos felhasználási lehetőségét.⁴⁵ Beleértve azt a tényt, hogy az ilyen területek „gyakran erősebb és hatékonyabb regionális demokráciával rendelkeznek, és követendő mintát nyújthatnak más államok számára”,⁴⁶ miközben stabilitást és jólétet is hoznak ezeknek a régióknak; kiegészítve azzal a megállapítással, hogy „a különleges regionális autonómia státusz hatékony ellensúlyt jelenthet az elszakadási tendenciákkal szemben”.⁴⁷

⁴¹ ETPKGY 2003, 9. bekezdés.

⁴² ETPKGY 2003, 10. bekezdés.

⁴³ ETPKGY 2014, 6. bekezdés.

⁴⁴ ETPKGY 2014, 8. bekezdés.

⁴⁵ Az ETHRÖK másik fontos dokumentuma a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amely meghatározza a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit, valamint a központi állam intézményeivel és mechanizmusaival való kapcsolataikat.

⁴⁶ ETHRÖK 2013, 2. bekezdés.

⁴⁷ ETHRÖK 2013, 3. bekezdés.

Az állásfoglalást értelmező memoranduma megismétli a fentieket, kijelentve, hogy

„a szubnacionális egységek különleges jogállására vonatkozó megállapodások nemcsak hogy összhangban vannak az államok területi integritásának átfogó nemzetközi közjogi elvével: hanem egyben hozzá is járulnak ezen integritás megőrzéséhez azáltal, hogy az állam egységének megkérdőjelezése nélkül kezelik az egyes követeléseket”.⁴⁸

Ugyanezt a gondolatot ismételte meg a helyi jogról/különleges jogállásról szóló 70 (1999) sz. ETHRÖK ajánlás, miközben azt a diszkurzívan megfogalmazott gondolatot is említi, hogy

„a különleges jogállás megadása egyrészt annak biztosítása, hogy az államon belüli kulturális sokszínűséget ne tekintsék az államra nézve fenyegetésnek, másrészt, hogy az államot ne tekintse fenyegetésnek valamennyi kisebbség”.⁴⁹

Az ETHRÖK 43. (1998) sz. ajánlása a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről számos jogvédő intézkedést sürget azokon a területeken, ahol a kisebbség a lakosság jelentős részét teszi ki, beleértve a politikai részvételt és a törvény által meghatározott széles hatásköröket minden olyan területen, amely hatékony védelmet nyújthat a kisebbség tagjainak, de elsősorban a nyelv, az oktatás és a kultúra területén. Végül, a Nyelvi Charta már említett 12. cikkel összhangban az ETHRÖK-nek a kisebbségi nyelvekről szóló 286. (2010) sz. ajánlása a hatékony részvételben rejlő gazdasági potenciált foglalja össze, amikor kimondja, hogy a regionális és kisebbségi nyelvek képviselőit teljes mértékben be kell vonni régióik gazdasági fejlődésébe minden szinten e nyelvek gazdasági potenciáljának kihasználása érdekében.

⁴⁸ Palermo 2013, I/5. bekezdés.

⁴⁹ ETHRÖK 70 (1999) sz. ajánlás, 11. bekezdés.

4.3 Tudományos konszenzus

A tudományos szakirodalom átfogóan egyetért a fentebb említett nemzetközi dokumentumok azon megállapításaival, hogy az autonómia konstrukciók erősíthetik az állam egységét és integritását, megoldhatják az etnikai konfliktusokat, és intézményi megoldásokat kínálhatnak a többnemzetiségű társadalmak demokratikus kormányzásához.

Wolff a területi önkormányzati megállapodásokat az államvezetés eszközének és a megosztott társadalmak konfliktuskezelési mechanizmusának tekinti. Pontosabban ezek szerint

„olyan intézményi megoldások, amelyek lehetővé teszik, hogy a különböző társadalmak különböző szegmensei megvalósíthassák önrendelkezési törekvéseiket, miközben egyidejűleg megőrzik a meglévő államok általános társadalmi és területi integritását”.⁵⁰

Åkermark megjegyzi, hogy az autonómia lényegében egy biztonsági megállapodás, abban az értelemben, hogy „segít beilleszteni az egységes állam eszméjét a nemzet sokféleségébe, és fordítva, a nemzet ténszerű és elkerülhetetlen sokféleségét az egységes állam eszméjébe”.⁵¹ Mint hozzáteszi, az autonómia nemcsak a területi integritást, hanem annak „részvételi paradigmája” révén az államok demokratikus politikai rendszerét is megszilárdítja. Guibernau arra a következtetésre jut, hogy ha a decentralizáció kölcsönös bizalmon, elismerésen és megfelelő pénzügyi megállapodáson alapul, akkor az „az elszakadás ellenszere” a következő okok miatt:

- a) A decentralizált intézmények létrehozása hozzájárul a civil társadalom dinamizmusához a döntéshozatali erőforrások átcsoportosításával, a regionális vállalkozások támogatásával és a regionális kulturális örökség megőrzésével.

⁵⁰ Wolff 2013, 7.

⁵¹ Åkermark 2013, 24.

- b) A decentralizáció általában elősegíti a közös regionális identitás kialakulását ott, ahol korábban nem létezett, és erősíti azt ott, ahol már létezett identitástudat (miközben nem zárja ki az átfogó nemzeti identitás lehetőségét).
- c) A jelentős mértékű decentralizáció, ha elegendő - vagy akár mérsékelten bőkezű - forrással párosul, automatikusan növeli a regionális politikai elitek tekintélyét, amelyek viszont vonakodni fognak attól, hogy „kiszámíthatatlan következményekkel járó radikális lépést tegyenek a függetlenség felé”.
- d) A decentralizáció általában erősíti a demokráciát azáltal, hogy nagyobb szubszidiaritást vezet be a közpolitikai döntéshozatalban.⁵² Palermo és Woelk a lojalitás kérdésével kapcsolatban hasonló véleményt fogalmazott meg. Érvelésük szerint, ha az állam lojalitást tanúsít kisebbségi polgárai iránt azáltal, hogy hatékony részvételt biztosít számukra a közéletben (beleértve az autonómia különböző formáit), akkor „cserébe lojalitást várhat” viszonzásként.⁵³

Ezeknek az állításoknak megvan a funkcionális ellentétpárjuk is. Míg az autonómiarendszerekben megvan a potenciál az állam egységének és integritásának megerősítésére, a központi kormányok tartós gyakorlata, hogy figyelmen kívül hagyják ezeket a törekvéseket, az egyenlőség hiányához, a társadalom megosztottságának növekedéséhez és a kisebbségi törekvések radikalizálódásához, azaz a széparatista tendenciák erősödéséhez, vagy akár a többségi és kisebbségi csoportok közötti erőszakos konfliktushoz vezethet. Harry Berran már a nyolcvanas években úgy érvelt, hogy az elszakadási eszmék főként azokban a kisebbségi közösségekben merülnek fel, amelyeket elzárnak attól, hogy meghatározó szerepet játszanak jövőjük alakításában, és amelyekkel nem bánnak „tisztességesen és megértően”.⁵⁴ Két év-tizeddel később Marc Weller egyetértve ezekkel az állításokkal arra figyelmeztetett, hogy a párbeszéd minden formájának megtagadása

⁵² Guibernau 2006, 70–73.

⁵³ Palermo/Woelk 2003, 241.

⁵⁴ Beran 1984, 30.

és a nagyobb önrendelkezést szorgalmazó csoportok „elszakadáspártinak és lázadónak” való bélyegzése kontraproduktív hatású lehet, és radikalizálhatja az önrendelkezési igényeket.⁵⁵ A Minority Rights Group (MRG) nemzetközi érdekvédelmi szervezet hasonló következtetésre jutott. A kisebbségi jogokról szóló egyik oktatási anyagában az MRG emlékeztetett arra, hogy

„a tapasztalatok szerint, a kisebbségek aggodalmainak figyelembevétele és jogaik előmozdítása az államon belül azt eredményezi, hogy a kisebbség tagjai hajlandóbbá válnak az állammal való azonosulásra. A sérelmek csökkentése kevésbé teszi valószínűvé az állam felbomlását”.⁵⁶

Christoph Pan még azt is megkérdőjelezte, hogy az olyan régiók lakossága, amelyek nem rendelkeznek semmiféle önkormányzati hatáskörrel, hogy saját maguk számára törvényt alkossanak (beleértve a kisebbségek által lakott régiókat is), élhetnek-e egyáltalán azzal az alapvető jogukkal, hogy meghatározzák politikai státuszukat és szabadon folytassák gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket, azaz élvezzék az önrendelkezéshez való jogukat.⁵⁷ Végül, bár Ghai figyelmeztet arra, hogy az autonómatörekvéseknek vegyes hatásai lehetnek a központi államnak az elszakadástól való félelem körüli reakciói miatt, emlékeztet arra, hogy a szakadárság „nem az autonómiának, hanem az értelmes autonómia megtagadásának” a következménye.⁵⁸ Mint megjegyzi, egy területi autonómiarendszer előnye többek között az, hogy lehetővé teszi a kisebbségek méltányos képviselését a regionális törvényhozásban, jobb kilátásokat biztosít a kisebbségi kultúrák megőrzésére, és lehetőséget nyújt a nyelvi és kulturális kisebbségek igényeinek kielégítésére. Véleménye szerint ez utóbbi tulajdonság kiemelkedő, mivel számos bizonyíték van arra, hogy egy

⁵⁵ Weller 2005b, 4.

⁵⁶ Minority Rights Group 2012, 1. téma, 4. szakasz.

⁵⁷ Pan 2019, 211.

⁵⁸ Ghai 2003, 25.

hatalommegosztási elveken alapuló kormány jobban tudja kezelni az etnikai konfliktusokat, mint egy kizárólagosságra törekvő. Ezért azzal az ajánlással zárja, hogy „ahol egy kisebbség vagy őslakos nép földrajzilag koncentrálódik, ott az államoknak területi autonómiát kell létrehozniuk az önkormányzás biztosítása érdekében”.⁵⁹

4.4 Összehasonlító szempontok

Világszerte számos alkotmány rendelkezik a román alkotmányban meglévő oszthatatlansági záradékhoz (1. és 152. cikkek) hasonlóval (lásd például az alkotmányos mintaállam Franciaországot). Az „oszthatatlanság” kifejezés elsősorban a külső tényezők számára jelent jelzőtáblát, amely azt az üzenetet közvetíti, hogy az ország területének érintetlenül kell maradnia, és a határokat tiszteletben kell tartani. Ebben az összefüggésben a nemzeti alkotmányok oszthatatlansági záradékai az államközi kapcsolatok kulcsfontosságú részei, amelyek hozzájárulnak a nemzetközi kapcsolatokban az erőszakkal való fenyegetés, illetve erőszak alkalmazásának tilalmára vonatkozó feltétlen alkalmazást igénylő norma (*jus cogens*) megerősítéséhez, valamint a nemzetközi béke és biztonság előmozdításához (amennyiben a háborúk leggyakrabban területi viták miatt kezdődnek).

Az állam oszthatatlanságának megerősítése magában foglalja a belső tényezők által indukált elszakadás tilalmát is. Ugyanakkor, mint már említettük, az ST egyértelműen rögzíti, hogy célja Székelyföld

⁵⁹ Az önkormányzati rendszerek pozitív hatásaival kapcsolatos, a tudományos életben uralkodó konszenzus miatt sok szerző továbbment egy lépéssel, és az ilyen rendszerek létrehozásához, hosszú távú fennmaradásához és megfelelő működéséhez hozzájáruló tényezőkről, illetve az autonómia gondolata által a nacionalizáló állami elitben keltett egzisztenciális szorongás megfékezésének lehetséges módjairól elmélkedett. Ilyen tényezők többek között a kisebbségi csoportok békés tárgyalási taktikája, a nemzetközi szereplők – pl. más államok, nemzetközi fórumok, vagy a rokonállam (ha van ilyen) – bevonása, a rendszerváltás kihasználása, vagy a szembenálló csoportok belső fragmentáltságának kívánt szintje (központi kormányzati koalíciók az egyik oldalon - kisebbségi szerveződések és belső viszonyaik a másik oldalon). Az ilyen jellegű szakirodalomhoz lásd pl. Lapidoth 1997, Cunningham 2007, Ghai et al. 2013, Kardos 2015, Pan 2021.

regionális autonómiájának megteremtése Románián belül, hogy hatékonyabbá tegye a székely közösségnek a Románia közéletében való részvételét.

Ezen a ponton érdemes felidézni az 1334 (2003) sz. ETPKGY határozat 12. cikkét, amely emlékeztet arra, hogy „az oszthatatlanság nem tévesztendő össze az egységes állam fogalmával, és az állam oszthatatlansága összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal és a föderalizmussal”. Ennek az állításnak a helytállóságát több olyan állam is bizonyítja, melyek alkotmányos rendszerében területi autonómiák és oszthatatlansági klauzulák egyaránt fellelhetők. A finn alkotmány 4. szakasza például kimondja, hogy Finnország területe oszthatatlan, és az országhatárokat nem lehet megváltoztatni a parlament beleegyezése nélkül.⁶⁰ A spanyol alkotmány 2. cikke kimondja, hogy

„az alkotmány a spanyol nemzet felbonthatatlan egységén, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan országán alapul; elismeri és garantálja az alkotmányt alkotó nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát, valamint a köztük lévő szolidaritást”.⁶¹

Hasonlóképpen, az olasz alkotmány 5. cikke hangsúlyozza, hogy

„a köztársaság egy és oszthatatlan. Elismeri és előmozdítja a helyi autonómiákat, és az államtól függő szolgáltatások terén a lehető legteljesebb mértékben megvalósítja a közigazgatási decentralizációt. A Köztársaság a jogalkotás elveit és módszereit az autonómia és a decentralizáció követelményeihez igazítja”.⁶²

A spanyol és az olasz alkotmányos felépítés különösen fontos, mivel ezek az alkotmányok elválaszthatatlanul összekapcsolják az állam oszthatatlanságát a közigazgatási decentralizációval és az állam alatti egységek autonómiájával. Az alkotmányos struktúrák minden eltéré-

⁶⁰ Finnország alkotmánya, 4. szakasz.

⁶¹ Spanyolország alkotmánya, 2. cikk.

⁶² Olaszország alkotmánya, 5. cikk.

se ellenére nehéz belátni, hogy egy hasonló oszthatatlansági záradék miért jelentene anyagi jogi akadályt egy hasonló unitárius államban, mint például Romániában.

Továbbá, a TT eljárási kifogásaira reflektálva megállapíthatjuk, hogy az a tény, hogy egy közigazgatási egység nem szerepel egy ország alkotmányában, az nem teszi ezt automatikusan alkotmányellenessé. Példának okáért a *Comarca*, mint igazgatási egység Spanyolország mind a 17 önkormányzati közösségében létezik, annak ellenére, hogy az alkotmány nem tesz ezekről említést.⁶³ Hasonlóképpen, a NUTS-régiókat Románia alkotmánya sem említi, mégis működnek, és alapvető statisztikai célt szolgálnak az EU-s kapcsolatok tekintetében.

Autonóm térségeken belüli, egyedi, és történelmi gyökerű közigazgatási egységek megtalálhatóak többek között az Aran-völgyi *terçon*-okban, Katalónia *comarca* rendszerében – amely nagyrészt a *Principat de Catalunya* történelmi *comarques*-rendszerét követi (ez egy olyan közigazgatási struktúra volt, amelyet 1936-ban rövid időre már újjáélesztettek) –,⁶⁴ vagy Baszkföldön, ahol a történelmi tartományok (*Bizkaia*, *Araba* és *Gipuzkoa*) központi szerepet játszanak a régió adóügyi autonómiájának gyakorlásában.

Érdemes e példák közül röviden kiemelni a *Val d'Aran* (Aran-völgy) *terçon*-jait, amelyet ebben az alfejezetben meg lehetne említeni. Aran egy autonóm egység egy autonóm egységen belül. Aran kulturális sajátosságát elismerve autonóm kormányt kaptak Katalónián belül *Conselh Generau* néven, amely, többek között, Aran belső közigazgatási felosztásának eldöntésére is jogosult. E joghatósággal élve az arani végrehajtó hatalom olyan területi felosztást hozott létre, amely Spanyolországban sehol máshol nem létezik, az úgynevezett *terçonokat*. A *terço volt az Aran-völgy hagyományos területi felosztása 1313-tól 1834-ig. A Conselh Generau 1990-ben úgy döntött, hogy visszaállítja ezeket, annak ellenére, hogy a hat terçon hagyományos határai keresztezik*

⁶³ A spanyol alkotmány 137. cikke szerint az állam területi szempontból önkormányzatokra, tartományokra és autonóm közösségekre tagolódik.

⁶⁴ A Katalán Hercegség egy középkori és kora újkori állam volt, amely a 13. és a 18. század között létezett.

Aran kilenc osztatú önkormányzati struktúrájának közigazgatási határait.⁶⁵

Bár a spanyol alkotmány 141.3. szakasza kimondja, hogy a tartományoktól eltérő önkormányzati egységek is létrehozhatók, a román alkotmány hasonló rendelkezésének hiánya nem jelenti a közigazgatási egységek más formáinak, például a székely székek létrehozásának, *de jure* tilalmát. Valójában egy autonóm székely régió és az azt alkotó székely székek, mint hagyományos alegységek létrehozása összhangban volna Románia területének közigazgatási szervezéséről szóló 2/1968. sz. törvény 3. paragrafusával, mely előírja, hogy a közigazgatási határoknak figyelembe kell venniük a helyi lakosság társadalmi-politikai, etnikai, kulturális és hagyományos kötődéseit.

5 Román dogmatikai gondolkodás

Miután felvázoltuk a területi autonómiával kapcsolatos eltérő értelmezéseket, most összefoglalhatjuk a vonatkozó román dogmatikai gondolkodás főbb jellemzőit, amelyek megakadályozzák a politikai osztályt abban, hogy több decentralizációt és potenciálisan jobb módszereket alkalmazzon a székely közösség tagjainak a romániai közéletben való hatékony részvételének biztosítására.

5.1 Zéró összegű gondolkodás

A regionális hatalommegosztással kapcsolatos kisebbségi törekvések megközelítésének alapvető módja, hogy ezeket zéró végösszegű játékként fogalmazzák meg, ahol az egyik fél nyeresége elkerülhetetlenül a másik fél vesztesége. Ha a székelyek autonómiát kapnak, a románok elveszítik azt, és a helyi román lakosság hátrányos helyzetbe kerül a székelységhez képest. Ahogy a TT fogalmazott, a székelyek pozitív diszkriminációja egy autonómia megállapodás révén elkerülhetetle-

⁶⁵ Lásd: Carrera 2021, 55.

nül hátrányos lenne a székelyföldi románok számára. Miközben ez a nézet figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a helyi román közösség tagjai maguk is az ST jogalanyai, akik részt vehetnének az autonóm intézményrendszer működtetésében, egyben meg is magyarázza, hogy a román politikai elit miért tartja lehetetlennek annak elfogadását, hogy a magyar nyelv hivatalos státuszt kapjon egy autonóm Székelyföldön, és egyenrangú legyen a román nyelvvel.

5.2 A biztonsági doktrína

Az autonómiatörekvések titkosítása a román dogmatikai gondolkodás másik központi eleme.⁶⁶ Amint bemutattuk, a TT a központi állam szuverenitását és az alkotmányos rendet aláásó eszközként konceptualizálta az ST-t. Ha az autonómiát az alkotmányos rendet fenyegető közvetlen veszélyként fogalmazzák meg, akkor a téma a hétköznapi politikából a vészhelyzeti politika birodalmába kerül. A Román Hírszerző Szolgálat (*Serviciul Român de Informații SRI*) például éves tevékenységi jelentéseiben az „alkotmány védelme” (*Apărarea Constituției*) elnevezésű alfejezet alatt hivatkozik a székely autonómiára. Itt az autonómia-diskurzust „etnikai radikalizmusként” ábrázolják, amely „a bukaresti magyarellenes politika nemzetközivé tételére” törekszik, valamint „a székely etnokulturális sajátosságok agresszív hangsúlyozására”.⁶⁷ Ez a biztonsági keret a hétköznapi politikánál jóval nagyobb mozgásteret biztosít az államot fenyegető potenciális veszély ellen-súlyozására. Abban az esetben, ha az állam és az alkotmányos rend integritása forog kockán, ez legitimálja az állami hatóságok részéről, hogy akár drasztikus intézkedéseket is tegyenek e vélt fenyegetések megelőzése vagy megszüntetése érdekében, még akkor is, ha ez az al-

⁶⁶ Roe definíciójára támaszkodva a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések biztonságpolitikaiiasítása (*securitisation*) arra a folyamatra utal, amelynek során a kisebbségi kérdéseket a „hétköznapi politikából” a „vészhelyzeti politikába” helyezik át azáltal, hogy egzisztenciális fenyegetésként fogalmazzák meg, amely rendkívüli intézkedéseket tesz szükségessé. Lásd Roe 2004, 281.

⁶⁷ Lásd SRI 2014, 7.

kormányosan garantált emberi és kisebbségi jogok megsértésével jár. Ezek az elvont elképzelések a hatóságok mindennapi gyakorlatában is megjelennek, amint azt többek között konkrét bírósági ügyek is bizonyítják: Leginkább Beke István és Szócs Zoltán „terrorperében”, vagy a Székely Szabadság Napja nevű autonómiapárti gyűlés szervezésének folyamatos akadályozása ügyében.

5.3 A negatív maradék elvének megfordítása

A negatív maradék elve (NME) egy általánosan elfogadott demokratikus norma, amely kimondja, hogy minden, ami jogilag nem tilos, az jogilag megengedett.⁶⁸ Ez a gondolat abból a felfogásból ered, hogy a társadalmi élet bizonyos, a jog által pozitívan nem szabályozott területei nem hiányában vannak a jognak, hanem inkább reziduális (maradék) vagy negatív módon szabályozottak, kizárva a joghatásokat az adott területeken. A kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos román dogmatikai megközelítés azonban nem teszi egyenlővé a tiltás hiányát az engedélyezéssel. Éppen ellenkezőleg, a hatóságok leggyakrabban azt a gondolkodást alkalmazzák, hogy ami a pozitív jog szintjén nem kodifikált, az a kisebbségek számára tilos. Ezért érvelt a TT azzal, hogy a régió létrehozása és a hagyományos székely székek közigazgatási alegységként való visszaállítása alkotmányellenes (mivel az ilyen közigazgatási egységek nincsenek rögzítve az alkotmányban). Ugyanez a mentalitás kerül előtérbe a székely szimbólumok használata kapcsán is. Bár a román jogrendszerben nincsenek kifejezett rendelkezések a kisebbségi szimbólumok használatára vonatkozóan, a székelyföldi zászlót középületekre kitűző polgármestereket az állami hatóságok folyamatosan megbírságozzák.⁶⁹

⁶⁸ Lásd bővebben: Stone 1964, 188–192.

⁶⁹ Néhány prefektus még azzal is érvelt, hogy a székely zászló kitűzése ugyanolyan törvénytelen, mint a polgármester kedvenc futballklubjának vagy autógyárának lobogóját kitűzni. Az ilyen állításokról és fellépésekről hasznos összefoglalóért lásd: Nagy 2017.

6 Következtetések

Míg Románia a kisebbségek számára jelenleg kevésbé hatékony módot biztosít,⁷⁰ hogy részt vegyenek az ország közéletében, fenntartott parlamenti helyek révén,⁷¹ az etnikai többség továbbra is hajthatatlanul ellenzi, hogy jelentős döntéshozatali hatásköröket ruházzanak át a kisebbségek által lakott régiókra. Ez a megközelítés tükrözi a román politikai kultúrában jelenlévő egzisztenciális szorongást a magyar kisebbségi törekvésekkel szemben, és megerősíti a többség preferenciáit a központosított „etnikai demokrácia” kiépítésére.⁷²

Ezzel együtt is e tanulmányban bemutatott elemzés arra a következtetésre jutott, hogy Székelyföld területi autonómiája nem mond ellent Románia alkotmányos rendjének. Csak politikai akadályok vannak, amelyeket jogi akadályként tüntetnek fel, hogy elkerüljék a székely közösség tagjaival a regionális hatalommegosztásról szóló párbeszédet. Továbbá, a jelenleg hatályos alkotmány módosítása nem szükséges előfeltétele a regionális hatalommegosztás és a nagyobb decentralizáció megvalósításának Romániában. A jelenlegi alkotmány ugyanis nem tartalmaz anyagi jogi akadályokat, sőt, vannak benne kedvező utalások (pl. a 120. cikkely és a 117. cikkely (3) bekezdése az autonómia különböző formáiról). Hovatovább, a nemzetközi kötelezettségek, melyek a Románia által kötött szerződésekből erednek, szintén felhasznál-

⁷⁰ A román alkotmány 62. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok szervezetei, amelyek nem kapták meg a parlamenti képviselőihez szükséges számú szavazatot, egy-egy képviselői helyre jogosultak. Emellett létezik egy „alternatív küszöb”. Ennek értelmében, míg az általános választási küszöböt 5%-ban állapították meg, azok a pártok, amelyek legalább négy megyében a szavazatok legalább 20%-át meg tudják szerezni, megszerezhetik a megfelelő mandátumokat.

⁷¹ Mint Fábián rámutat, ezek a kedvezményes helyek még együttesen sem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbségi képviselők legalább blokkoló kisebbséget alkossanak a parlamentben, még az egyszerű többségű törvényjavaslatok kapcsán sem, ami megkérdőjelezi ennek a jogi keretnek a hatékonyságát: Fábián 2007, 248.

⁷² Az etnikai demokrácia olyan alapvetően demokratikus politikai rendszer, amely azonban magában foglalja egy etnikai csoport dominanciájának antidemokratikus intézményesítését. Lásd: Smooha 2001, 24.

nálhatóak a szubszidiaritás és a decentralizáció fokozottabb megvalósításának jogalapjaként.

Minden politikai akadály ellenére lehetséges az alkotmány pluralistább értelmezése, amely nyitott a kisebbségek regionális hatalom-megosztási törekvéseit legitimként elfogadni. Ahogy Selejan-Gutan fogalmaz:

„Románia alkotmányának szövege önmagában nem etnocentrikus: lehetővé teszi az ellentétes, pluralista értelmezést. Amit tehát meg kell változtatni, az nem az alkotmány szövege, hanem az etnocentrikus mentalitás”.⁷³

Az állam és az autonómia kapcsolatának e tanulmányban felvázolt alternatív értelmezése Románia nemzetközi kötelezettségvállalásai, a különböző nemzetközi fórumok ajánlásai és dokumentumai, a vonatkozó tudományos szakirodalom, valamint a működő autonómiák és a területi államukkal való kapcsolatuk tapasztalatai alapján is alátámasztható. Ez utóbbi pont azt az értékes tanulságot szolgáltatja, hogy az etnikumok közötti feszültségeket a különböző autonómiarendszerek segítségével, a központi állam és az azt alkotó részegységek közötti „államilag szabályozott munkamegosztás” egyedi formáival lehet enyhíteni.⁷⁴ Az ilyen megállapodások a többségi és kisebbségi polgárok közötti megbékélést azáltal érik el, hogy a központosított döntéshozatalban a kizárólagosságot és dominanciát inkluzívabb és részvételen alapuló folyamattá alakítják át, amely az autonóm régió, és ezen keresztül az egész állam valamennyi polgárának javát szolgálja.

Míg a politikai diskurzus a székely autonómiát biztonsági fenyegetésként, a decentralizáció és a kisebbségek közéletben való részvételét célzó regionális megoldások kérdését pedig zéró összegű játszmaként kezeli, addig a speciális státuszú régiók – mint például az Åland-szigetek, Dél-Tirol, Gagauzia vagy a Feröer-szigetek – működése azt bizonyítja, hogy politikai akarat esetén a kisebbségek nagyobb önrendel-

⁷³ Selejan-Gutan 2016, 43.

⁷⁴ Pan 2021, 300.

kezésre vonatkozó igényei megvalósíthatók, még akkor is, ha ehhez a központi államnak különleges jogi eszközökhöz kell folyamodnia. A gyakorlatban az autonóm régiók pozitív példája inspirációs forrásként szolgálhat arra vonatkozóan, hogy milyen sokféleképpen lehet egy adott állam alkotmányos struktúrájába beágyazni egy autonómiát, feltéve, hogy erre megvan a politikai akarat.

Irodalomjegyzék

- Åkermark, Sia Spiliopoulou: Internal Self-Determination and the Role of Territorial Autonomy as a Tool for the Resolution of Ethno-Political Disputes. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 20/1. 2013, 5–25.
- Az Olasz Köztársaság 1947. december 22-én elfogadott alkotmánya (és annak módosításai). Letöltés helye: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Barnes, Jeffrey: Contextualism: The Modern Approach to Statutory Interpretation. In: *University of New South Wales Law Journal* 41/4. 2018, 1083–1113.
- Barten, Ulrike: *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination*. Heidelberg/New York/Dordrecht/London: Springer/Cham. 2015.
- Beran, Harry: A Liberal Theory of Secession. In: *Political Studies* 32/1. 1984, 21–31.
- Brubaker, Rogers: National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. In: Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996, 55–76.
- Carrera, Aitor: Das Okzitanische im Val d’Aran. Zur Situation einer Sprachminderheit in Katalonien. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 14. 2021, 50–75.
- Cunningham, Kathleen Gallagher: *Divided and Conquered: Why States and Self-determination Groups Fail in Bargaining Over Autonomy*. San Diego: University of California Electronic Theses and Dissertations. 2007.
- Dabis, Attila: *Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of the Autonomy of Szeklerland*. Berlin: Peter Lang. 2021.
- Dabis, Attila: Effective Participation and Territorial Integrity: A Guide to Romanian Doctrinal Claims on Regional Power-sharing. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, June 2022, Issue 1-2. 2022, 94–114.
- EBEÉ: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenziójával foglalkozó konferenciája koppenhágai ülésének záródokumentuma, elfogadva 1990. június 29-én.
- EBEÉ: *Jelentés a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakértők genfi találkozójáról*, 1991. július 19-én.
- EBESZ NKF: *Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről*. Elfogadva: 1999. szeptember 01-én. 1999a
- EBESZ NKF: *Magyarázó jegyzet az 1999. szeptember 01-én elfogadott Lund-ajánlásokhoz*. 1999b

- ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala: *Az Egyesült Nemzetek Kisebbségi Fóruma - A 2008-2011-es első négy ülés szak ajánlásainak összeállítása / United Nations Forum on Minority Issues - Compilation of Recommendations of the First Four Sessions 2008 to 2011*. Genf: OHCHR. 2012.
- ENSZ Kisebbségi Munkacsoport: *A kisebbségek védelme és az ellenük való diszkrimináció megelőzése*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/21. sz. Jelentés a Kisebbségi Munkacsoport ötödik üléséről. Genf, 1999. június 24.
- ETHRÖK – Intézményi Bizottság: CG/INST (8) 55 rev/2002 számú tájékoztató jelentés a romániai helyi és regionális demokráciáról, elfogadva 2002. április 25-én. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/168071919c>, letöltés ideje: 2022.11.29.
- ETHRÖK: 361 (2013) sz. állásfoglalás az európai különleges jogállású régiókról és területekről. 2013
- ETPKGY: 1334 (2003) sz. Határozat az autonóm régiók pozitív tapasztalatairól mint a konfliktusok rendezésének lehetséges forrásai Európában. 2003.
- ETPKGY: 1985 (2014) sz. Határozat a nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól Európában. 2014
- Fábián, Gyula: A romániai magyar kisebbség politikai képviseletének jogi keretei. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Szarka, László – Vizi, Balázs (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2007, 215–297.
- Finnország 1999. június 11-én elfogadott, 731/1999 sz. alkotmánytörvénye (és annak módosításai). Letöltés helye: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Ghai, Yash: *Public Participation and Minorities*. London: Minority Rights Group International. 2003
- Ghai, Yash – Woodman, Sophia: Comparative Perspectives on Institutional Frameworks for Autonomy. In: Ghai, Yash – Woodman, Sophia (eds.): *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press. 2013, 449–486.
- Guibernau, Montserrat: National Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain. In: *Nations and Nationalism* 12/1. 2006, 51–76.
- Irons, Robert – Twombly, Jim: *The Preamble as Policy: A Guidebook to Governance and Civic Duty*. New York: Peter Lang. 2021.
- Kardos, Gábor: Fear of Autonomy for Minorities. In: Lángos, Petra Lea – Varga, Réka – Molnár, Tamás – Szabó Marcel (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014. The Hague: Eleven International Publishing. 2015, 35–43.
- Lapidot, Ruth: *Autonomy - Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington D.C.: US Institute of Peace Press. 1997.

- Minority Rights Group: *Introduction to Minority Rights, Regional Human Rights Mechanisms, and Minority Rights Advocacy*. 2012. [online material for the Global Advocacy Programme]. Topic 1, Section 4. Letöltés helye: <https://www.minorityrightscourse.org/course/view.php?id=9§ion=4>, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Murrill, Brandon J.: *Modes of Constitutional Interpretation*. Washington: Congressional Research Service. 2018.
- Nagy, Attila (szerk.): Magyarellenes Megnyilvánulások Romániában 2014–2016 között. In: *Transylvanian Monitor*. Kolozsvár: Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács. Letöltés helye: http://kisujsg.ro/wp-content/uploads/2017/03/Monitor_HU_2014_2016-1.pdf, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Palermo, Francesco: *Explanatory Memorandum to ETHRÖK Resolution and Recommendations on Regions and Territories with Special Status in Europe*. 2013
- Palermo, Francesco – Woelk, Jens: No representation without recognition: The right to political participation of (National) minorities. In: *Journal of European Integration* 25/3. 2003, 225–248.
- Pan, Christoph: Was ist Selbstbestimmung? Eine Wohlstandsquelle, aber zu wenig genutzt. Hundert Jahre kollektive Selbstbestimmung. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 13. No. 3-4. 2019, 187-218.
- Pan, Christoph: Die Bedeutung der Südtirol Autonomie für Europa, In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 14. No. 3-4. 2021, 291-302.
- Puskás, Bálint Zoltán – Benke, Károly: Rolul reglator al activismului judiciar. Experiința Curții Constituționale a României - o evoluție în curs. In: *Buletinul Curții Constituționale nr. 1/2016*. Letöltés helye: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Riga-romana2016_1.pdf, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Roe, Paul: Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization. In: *Security Dialogue* 35/3. 2004, 279–294.
- Románia 1991. november 21-i alkotmányozó gyűlésén elfogadott alkotmánya (és annak módosításai). Letöltés helye: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Románia Parlamentjének Törvényhozási Tanácsa: 405/2004. sz. Véleményezés a Székelyföld autonómia státútumáról szóló törvénytervezet elutasításáról, elfogadva 2004. március 11-én. A magyar fordítás letöltésének helye: http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf540.pdf, letöltés ideje: 2022.11.29.
- Selejan-Gutan, Bianca: *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World series)*. Oxford: Hart Publishing. 2016
- Smootha, Sammy: The Model of Ethnic Democracy. In: *ECMI Working Paper # 13*. Flensburg: European Centre for Minority Issues. 2001.

Spanyolországban a Cortes Generales által 1978. október 31-én elfogadott alkotmánya (és annak módosításai). Letöltés helye: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, letöltés ideje: 2022.11.29.

SRI: Raportul de activitate al Serviciului Român de Informații în anul 2014. Letöltés helye: https://www.sri.ro/fisiere/rapoarte/Raport_SRI_2014.pdf, letöltés ideje: 2022.11.29.

Stone, Julius: *Legal System and Lawyers' Reasonings*. Stanford: Stanford University Press. 1964

Suksi, Markku: On the Entrenchment of Autonomy, In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague/Boston: Kluwer Law International. 1998, 151–171.

Suksi, Markku: *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Heidelberg/Dordrecht/London/New York: Springer. 2011.

Székely Nemzeti Tanács: *Székelyföld Autonómiastatútuma*. Sepsiszentgyörgy: T3 Kiadó. 2009

Wolff, Stefan: Conflict Management in Divided Societies: The Many Uses of Territorial Self-governance. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 20/1, 27–50. 2013.

Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford: Oxford University Press. 2005a.

Weller, Marc: The self-determination trap. In: *Ethnopolitics* 4, 3–28. 2005b

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

3. **Nagy Noémi:** EU konform-e a lett oktatási reform?
Megjegyzések a Boriss Cilevičs ügy margójára

EU KONFORM-E A LETT OKTATÁSI REFORM? MEGJEGYZÉSEK A BORISS CILEVIČS ÜGY MARGÓJÁRA

1 Bevezetés

Mivel a nyelvhasználat szabályozása szorosan kapcsolódik az állami szuverenitáshoz és a nemzeti identitáshoz, ezért a nyelvi kérdés a legtöbb országban társadalmilag és politikailag is igen érzékeny területnek számít, nem ritkán csoportközi konfliktusok forrásaként és biztonságpolitikai összefüggésben jelenik meg.¹ Nem véletlen, hogy mind az Európai Unió Bírósága, mind az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen óvatos, diplomatikus és pragmatikus megközelítést alkalmaznak az államok nyelvi rezsimjeinek megítélésével kapcsolatban, különösen akkor, ha az uniós jog/nemzetközi jog tagállamokra rótt kötelezettségeiről van szó.²

Ami az EU-t illeti, a Bíróság fenti megközelítésére példa az UTECA-ügy, ahol az uniós joggal összeegyeztethetőnek találta azt a nemzeti

* Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék, 1083 Budapest, Ludovika tér 2., nagynoemi@uni-nke.hu.

¹ Lásd hozzá: Csernicskó István: A nyelvi és politikai szuverenitás összefüggéseiről – szláv nyelvek példája alapján. In: Nagy Noémi (szerk.): *Nemzetiségi-nyelvi szuverenitás a hosszú 19. században*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2020, 41-65.; Uő: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. In: *Fórum Társadalomtudományi Szemle* 24(2). 2022, 3–30. Vö. Kokott főtanácsnok Olaszország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa. *Európai Unió Bírósága*, C-566/10 P, ECLI:EU:C:2012:368, 2. pont.

² Lásd hozzá: Nagy Noémi: Language rights as a sine qua non of democracy – a comparative overview of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. In: *Central and Eastern European Legal Studies* (2). 2018, 247-269.; Uő: „Nesze semmi, fogd meg jól” – A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának joggyakorlatában. In: *Pro Minoritate* 30(3). 2020, 3-19. Vö. Bobek főtanácsnok UH v. An tAire Talmhaíochta, Bia agus Mara és társai ügyre vonatkozó indítványa. *Európai Unió Bírósága*, C-64/20, 2021. január 14., ECLI:EU:C:2021:14, 74. pont.

jogszabályt, amely előírta a televíziós műsorszolgáltatóknak, hogy bevételeik meghatározott hányadát olyan európai játék- és tévéfilmek finanszírozására fordítsák, amelyek az érintett tagállam hivatalos nyelvén készültek.³ A taláros testület szerint az uniós jog azt sem zárja ki, hogy a nemzeti hatóságok megtagadják a születési és házassági anyakönyvi kivonatban szereplő vezeték- és utónév átírását azon az alapon, hogy a nemzeti szabályozás értelmében a természetes személyek nevét ezekbe az okmányokba a hivatalos nyelv szerinti írásmódnak megfelelő alakban kell bejegyezni.⁴ A Bíróság következetes álláspontja szerint egy tagállam hivatalos nyelvének védelme indokolhatja a belső piaci alapszabadságoktól való eltérést, és az e célból elfogadott nemzeti intézkedések csak akkor sértenek uniós jogot, ha a célhoz képest aránytalannak és ekként diszkriminatívnak minősülnek.⁵

A fenti tendenciába illeszkedik Emiliou főtanácsnoknak a Boriss Cilevičs ügyben, a lett oktatási reformfolyamat kontextusában 2022 tavaszán született indítványa is.⁶ Jelen tanulmány a balti államok és különösen Lettország kisebbség- és nyelvpolitikájának áttekintése után a lett kisebbségi oktatás helyzetét és a nagy port kavart legfrissebb reformokat mutatja be, majd az említett főtanácsnoki indítvány elemzése alapján és a vonatkozó uniós esetjog tükrében megkísérli megjósolni az Európai Unió Bíróságának döntését.

³ UTECA v. Administración General del Estado, a Bíróság (második tanács) 2009. március 5-i ítélete, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124.

⁴ Runevič-Vardyn és Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija és társai, a Bíróság (második tanács) 2011. május 12-i ítélete, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291.

⁵ A Bíróság (nagytanács) vonatkozó ítélete a kézirat lezárása után két héttel született meg: Boriss Cilevičs és társai kontra Latvijas Republikas Saeima, a Bíróság (nagytanács) 2022. szeptember 7-i ítélete, C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638.; New Valmar BVBA v. Global Pharmacies Partner Health Srl, a Bíróság (nagytanács) 2016. június 21-i ítélete, C-15/15, ECLI:EU:C:2016:464. Vö. Láncos Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. In: *Jogelméleti Szemle* (3). 2012, 30–52.

⁶ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa. *Európai Unió Bírósága*, C-391/20, 2022. március 8., ECLI:EU:C:2022:166.

2 A Szovjetunió öröksége: kisebbség- és nyelvpolitika a balti államokban

A II. világháború előtt politikai és gazdasági értelemben is önálló balti államok 1940/44-es szovjet megszállása után megindult erőszakos betelepítés (oroszosítás) és a helyi lakosság deportálása⁷ jelentősen átalakította a térség etnikai összetételét. Mindhárom balti államban magas a betelepült lakosság aránya (20-40%), és az orosz kisebbség társadalmi integrációja a mai napig komoly konfliktusforrás,⁸ különösen Lettországon és Észtországon.⁹ (Litvániában inkább a lengyelekre tekintenek biztonsági kockázatként.¹⁰)

Mivel a balti államok a szovjet blokk közép-európai államaival szemben nem tudták kialakítani viszonylagos önállóságukat, az 1990-91-es rendszerváltást követően a politikai függetlenség visszaszerzése elsőrendű szempont volt.¹¹ Ennek fontos elemét képezte egyrészt a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás (az ENSZ-hez már 1991 szeptemberében, az Európai Unióhoz és a NATO-hoz 2004-ben), másrészt az identitáspolitika: az észt, lett és litván nemzet Oroszor-

⁷ Kőszegi Margit – Berki Márton – Barta Géza: A liminalitás terei és idői az európai posztuszovjet térben az orosz és szovjet expanziós törekvések tükrében. In: *Tér és Társadalom* 32(4). 2018, 42-43.

⁸ Hajnal Béla: A balti országok átalakulása a rendszerváltozás első szakaszában – miért Észtország a legsikeresebb? In: *Competitio* 4(1). 2005, 135.

⁹ Észtország és Lettorság 30-45%-os orosznyelvű (orosz, ukrán, fehérorosz) népességének nagyobbik része a szovjet uralom idején betelepített szakmunkás, értelmiségi és katonatiszti városlakó réteghez tartozik. Sokuk a mai napig hontalan, mert nem tudnak vagy nem akarnak megfelelni a szigorú állampolgársági feltételeknek, még az európai uniós csatlakozási kritériumoknak köszönhető jogszabályi enyhítéseket követően sem. Arday Lajos: Kisebbségek, kisebbségpolitikák Kelet-Közép Európában. In: *International Relations Quarterly* 1(2). 2010, 4.

¹⁰ Litvánia lakosságának 10%-a orosz nyelvű, 7%-a lengyel. A főváros, Vilnius/Wilno lengyel-zsidó népességével 1939-ig Lengyelországhoz tartozott; lakosságának 20%-a máig lengyel, s környéke is lengyel többségű. Arday 2010, i. m. 4. Lásd hozzá: Lagzi Gábor: A litvániai lengyel kisebbség az 1989-et követő időszakban. In: *Pro Minoritate* 15(2). 2010, 162-182.

¹¹ Mező Júlia – Bagi Ágnes: Gyors felzárkózás megszakításokkal – a balti államok válságkezelése. In: Farkas Beáta – Voszka Éva – Mező Júlia (szerk.): *Válság és válságkezelés az Európai Unió kohéziós országaiiban*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Műhelytanulmányok, 2012/1, 71.

szághoz, az orosz kisebbséghez és a Nyugathoz fűződő viszonyának újrafogalmazása.¹² Mindezt értelemszerűen határozta meg a szovjet időszak öröksége: a megszálló hatalommal és a helyi orosz lakossággal szembeni rendkívül erős negatív attitűd. „A nemzeti létben, illetve az ennek manifesztumaként ismét létező önálló államterületen a bevándorlók jelenlétét idegen testként kezelték, aminek kifejezése végül az állampolgárság kérdésében csúcspontot ért el.”¹³ Észtország és Lettország az 1990-es évek elején közismerten szűkkeblű állampolgársági törvényeket fogadott el, melyek értelmében automatikusan csak az 1940 előtti lakosok és leszármazottaik kaptak állampolgárságot, a szovjet megszállás idején betelepült oroszok és más kisebbségek tagjai azonban nem.¹⁴ Emellett mindkét ország szigorú feltételekhez kötötte az állampolgárság elnyerését, amelyeket ugyan az EU nyomására valamelyest enyhítettek, ennek ellenére Lettország lakóinak 10.4%-a (217 000 fő) még 2017-ben sem rendelkezett lett állampolgársággal,¹⁵ Észtországban pedig 2019-ben a lakosság 5.5%-ának (77 878 főnek) nem volt észt állampolgársága.¹⁶

Az identitáspolitizálás a mai napig kulcsszerepet játszik a balti államokban, és többek között a hivatalos (nemzeti, állam-) nyelv pozícióját erősítő, a kisebbségi nyelvhasználatot jelentősen korlátozó nyelvpolitikában ölt testet. A lett alkotmány szerint a Lett Köztársaság hivatalos nyelve a lett, ugyanakkor a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van nyelvük, valamint etnikai és kulturális identitásuk

¹² Greskovits Béla – Dorothee Bohle: A transznacionális kapitalizmus változatai Kelet-Közép Európában. In: *Politikatudományi Szemle* 16(2). 2007, 15.

¹³ Kőszegi-Berki-Barta 2018, i. m. 43.

¹⁴ Lásd hozzá: Ambrus Mónika: Lettország – állampolgárnak lenni vagy nem (állampolgárnak) lenni? In: *Külügyi Szemle* 3(3-4). 2004, 31-41.; Ölveczky Anna: A Lett Köztársaság állampolgársági politikája 1989-2009. In: *Pro Minoritate* 15(2). 2010, 137-161.

¹⁵ Venice Commission: Opinion no. 975/2020 on the recent amendments to the Legislation on Education in Minority Languages, Latvia, 18 June 2020, 11. pont [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)012-e), letöltés ideje: 2022.08.24.

¹⁶ Estonia's Fifth Report on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1 November 2019, ACFC/SR/V(2019)014, 16. pont.

megőrzéséhez és fejlesztéséhez.¹⁷ Ehhez képest az 1999-ben elfogadott, ma is hatályos nyelvtörvény szerint a letten és a líven kívül minden egyéb, Lettorszáiban használatos nyelv idegen nyelvnek (a „latgal írott nyelv” pedig a lett történelmi változatának) minősül,¹⁸ miközben a hivatalos kommunikáció (államigazgatás, önkormányzati igazgatás, igazságszolgáltatás) nyelve teljes egészében az államnyelv, melynek ismeretét és használatát a magánszférában dolgozóktól is megköve-lik.¹⁹ A helységneveket kizárólag lett és Livóniában lív nyelven lehet megjeleníteni,²⁰ és a személynevek is csak az államnyelv normáinak megfelelően szerepelhetnek a hivatalos okmányokban (azaz latin betűs írásmóddal).²¹ A nyelvhasználat szabályozása igen hasonló képet mutat Észtországban és Litvániában is.²²

Mindez persze szöges ellentétben áll a balti államok nemzetközi jogi vállalásaival. Noha a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának egyikük sem részese, 1995-ben mindhárman aláírták a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt, amely

¹⁷ Constitution of the Republic of Latvia, 4. és 114. cikk [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980>, letöltés ideje: 2022.08.24.

¹⁸ Official Language Law [of Latvia], 21 December 1999, Latvijas Vēstnesis, 428/433, 3(4) és 5. cikkek [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/14740-official-language-law>, letöltés ideje: 2022.08.24.

¹⁹ *Uo.* 6–13. cikkek.

²⁰ *Uo.* 18. cikk.

²¹ *Uo.* 19. cikk. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint „minden Szerződő Állam szabadon előírhatja és szabályozhatja hivatalos nyelvének vagy nyelveinek használatát a személyazonosító okmányokban és más hivatalos dokumentumokban”, adott esetben pedig legitim célt szolgál az a jogszabály, amely a lett nyelv helyesírási szabályai szerint, fonetikus átírással rendelte bejegyezni a lett állampolgárságú kérelmező házasságkötése után felvett, német vezetéknévét az útlevelébe (így lett Mentzenből Mencena). *Mentzen v. Latvia*, European Court of Human Rights, application no. 71074/01, decision on admissibility of 7 December 2004, B.2 (b). Vö. *Kuharec alias Kuhareca c. Lettonie*, Cour européenne des Droits de l’Homme, requête no. 71557/01, décision sur la recevabilité, 7 décembre 2004. A személynevekre vonatkozó, hasonlóan kirekesztő litván gyakorlatot az Európai Unió Bírósága is jóváhagyta: *Runevič-Var-dyn ügy* 2011, *i.m.*

²² Bartóky-Gönczy Balázs: Államnyelvek Európában. In: *Kisebbségkutatás* 19(4). 2010, 606–613.; Lagzi Gábor: *Kisebbségi kérdés, nemzeti kisebbségek Észtországban, Lettorszáiban és Litvániában a rendszerváltást követő időszakban*. Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2008, 9, 12–14, 25–28, 46–47, 52–53.

szintén tartalmaz a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó kötelezettségeket. A szerződés Észtországban 1998-ban, Litvániában 2000-ben, Lettországra pedig 2005-ben lépett hatályba.²³ A Keretegyezmény végrehajtását felügyelő független szakértői testület, a Tanácsadó Bizottság mindezidáig három véleményt fogadott el Lettországról, négyet Litvániáról, illetve ötöt Észtországról;²⁴ és mindegyikben helytelenítette a korlátozó nyelvi jogi szabályozást. Az Észtországra vonatkozó legfrissebb véleményből például kiderül, hogy az állam továbbra sem veszi figyelembe a Tanácsadó Bizottság korábbi ajánlásait: sem a helyi hatóságokkal való anyanyelvi kommunikáció jogának elismerése, illetve a rendkívül magas küszöbértékek leszállítása, sem a helynevek kisebbségi nyelvű megjelenítése tekintetében.²⁵ A Litvániáról szóló utolsó vélemény kiemeli, hogy az átfogó jogi keret hiánya továbbra is akadályozza a Keretegyezményben foglalt számos fontos nyelvi jog érvényesülését, különösen a hivatalos dokumentumokban szereplő személynevek helyesírása és a kisebbségi nyelvek topográfiai jelzéseken való használata tekintetében.²⁶ A Lettországra vonatkozó 2018-as értékelés különös aggodalommal figyeli a lett nyelv közéletbeli túlsúlyát biztosító intézkedéseket:

„Az egyre szigorúbb készségkövetelmények gyakorlatilag minden szakmára vonatkoznak, ami hátrányosan érinti a lett nyelv nem anyanyelvi beszélői – különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek – lehetőségeit számos nyilvános pozíció betöltésénél. Egyedül a lett nyelv engedélyezett a közigazgatási

²³ Council of Europe: Chart of signatures and ratifications of Treaty 157 [online]. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=157>, letöltés ideje: 2022.08.24.

²⁴ Council of Europe: Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities [online]. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>, letöltés ideje: 2022.08.24.

²⁵ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities [a továbbiakban: ACFC]: Fifth Opinion on Estonia, 3 February 2022, ACFC/OP/V(2021)5, 1. és 9. pont.

²⁶ ACFC: Fourth Opinion on Lithuania, 30 May 2018, ACFC/OP/IV(2018)004, 1.

hatóságokkal való kapcsolattartásban, a topográfiai jelzéseken és egyéb feliratokon, valamint a személyazonosító okmányokban. Nyelvismereti követelményeket alkalmaznak a megválasztott önkormányzati képviselők mandátumának megszüntetéséhez.”²⁷

A balti államok nyelvi rezsimje számos egyéb nemzetközi fórum napirendjén szerepel, általában negatív előjelű értékeléssel.²⁸

²⁷ ACFC: Third Opinion on Latvia, 23 February 2018, ACFC/OP/III(2018)001REV, 1-2. Az önkormányzati képviselők mandátuma megszüntetésének kérdését nemrég az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is tárgyalta Ivans Baranovs, Balvi város ex-képviselőjének panasa nyomán. Az orosz anyanyelvű képviselő mandátumát azt követően szüntették meg, hogy nem tudta letenni az előírt lett nyelvvizsgát. A Bizottság úgy találta, hogy a kifogásolt nyelvi követelmény megkülönböztetés nélkül mindenkire vonatkozik, és önmagában az a tény, hogy teljesítése a lett anyanyelvű képviselők számára kevésbé megterhelő, nem minősül diszkriminatív bánásmódnak mindaddig, amíg előírását objektív és ésszerű indokok igazolják. Jelen esetben a Bizottság meglegedett azzal, hogy a képviselői mandátum visszavonásáról szóló döntést jogszabály írta elő, és az a közintézmények normális működésének biztosítása érdekében szükséges. UN Human Rights Committee: Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3021/2017, 10 February 2022, CCPR/C/133/D/3021/2017, 8.4-8.5. pont [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/3965464>, letöltés ideje: 2022.08.24.

²⁸ Lásd például: Venice Commission: Opinion no. 237/2003 on the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, 29 September 2003, 12-17. pont [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)013-e), letöltés ideje: 2022.08.24.; UN Human Rights Council [a továbbiakban: UNHCR]: Report of the Working Group of the UPR on Estonia, 12 April 2016, A/HRC/32/7, 123.44 és 123.50. pont; UNHCR: Report of the Working Group of the UPR on Latvia, 14 April 2016, A/HRC/32/15, 118.8, 121.2. és 121.3. pont; UNHCR: Report of the Working Group of the UPR on Lithuania, 27 December 2016, A/HRC/34/9, 100.161. pont; (A UPR jelentések online elérhetők: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/documentation>, letöltés ideje: 2022.08.24.) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights: 2017 Human Dimension Implementation Meeting, Consolidated Summary, 11-22 September 2017, 9, 44-48, 99, 155 [online]. Letöltés helye: <https://www.osce.org/odihr/365486?download=true>, letöltés ideje: 2022.08.24.; UN Human Rights Committee: Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia, 18 April 2019, CCPR/C/EST/CO/4, 37-38. pont [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/3860342>, letöltés ideje: 2022.08.24.; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations on the third periodic report of Estonia, 27 March 2019, E/C.12/EST/CO/3, 50-51. pont [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/3798153>, letöltés ideje: 2022.08.24.

3 Kisebbségi oktatás Lettországbán

A hivatali kommunikációnál némiképp rózsásabb képet mutat a kisebbségi nyelvek oktatásbeli helyzete a balti államokban, legalábbis az utóbbi évekig így volt. Ami Lettországot illeti, az oktatási helyzet vizsgálata előtt érdemes felidézni a népesség etnikai-nyelvi összetételére vonatkozó legfrissebb adatokat. A 2021. évi népszámlálás szerint az ország 1.9 milliós lakosságának 62.7 %-át lettek, 24.5%-át oroszok, illetve egyéb kisebbségi csoportok (3.1% fehérorosz, 2.2% ukrán, 1.% lengyel, 1.1% litván népesség) alkották.²⁹ A nyelvhasználat tekintetében az adatok némiképp eltérnek, hiszen az etnikai összetételhez képest magasabb, 36% az orosz anyanyelvűek aránya és alacsonyabb, 60.8% a lett anyanyelvűeké.³⁰

Lettországban a függetlenség elnyerése után a korábbi párhuzamos (szegregált), lett és orosz nyelvű iskolahálózat megmaradt, illetve egyéb kisebbségi iskolákkal bővült. Az Európai Bizottság felmérése szerint 2006-ban körülbelül 300 (az általános és középfokú oktatási intézmények 33%-a) orosz nyelvű iskola működött a fehérorosz, ukrán, lengyel, német és héber nyelvű oktatási intézmények mellett,³¹ azonban a kisebbségi nyelvű iskolák/osztályok és a kisebbségi nyelven tanulók száma, az oktatáspolitikai irányvonalnak megfelelően, folyamatosan csökken.

Már az első, 1992-ben elfogadott nyelvtörvényben megkövetelték a lett nyelv ismeretét minden iskolatípusban, valamint a lett oktatási nyelv használatát az államilag finanszírozott felsőoktatási intézményekben a második tanévtől.³² (Az 1999/2000-es tanévtől már az

²⁹ Central Statistical Bureau of Latvia: *Latvia. Statistics in Brief 2022*. Riga, 2002, 11 [online]. Letöltés helye: <https://stat.gov.lv/en/statistics-themes/economy/national-accounts/publications-and-infographics/10929-latvia-statistics>, letöltés ideje: 2022.08.25. Vö. a 2011-es adatokkal: 62.1% lett, 26.9% orosz, 3.3% fehérorosz, 2.2% ukrán, 2.2% lengyel, 1.2% litván. Közli: Venice Commission: Opinion no. 975/2020, i. m. 10. pont.

³⁰ 2017-es statisztikai adatok. Közli: Venice Commission: Opinion no. 975/2020, i. m. 11. pont.

³¹ Bartóky-Gönczy 2010, i.m. 609.

³² Latvijas Republikas Likums Par grozījumiem un papildinājumiem Latvijas Pa-

első évben is.³³) A kormány hosszú távú nyelvvoktatási programok kidolgozásával ösztönözte a lett nyelv elsajátítását. 1994 és 1995 között az ENSZ Fejlesztési Programjának a segítségével létrehozták a Lett Nyelvtanulás Nemzeti Programot, amelynek célja az volt, hogy teljesen új módszertanra alapozva, új tankönyvekkel, felkészült nyelvtanárokkal tíz év leforgása alatt 180 000 felnőtt és 180 000 diák lett nyelvi kompetenciáit építsék ki.³⁴ Az 1998-as oktatási törvény a 1999/2000-es tanévtől kezdődően a kisebbségi iskolákban bevezette a kétnyelvű oktatást, a hatalmas tiltakozási hullám közepette elfogadott 2004-es módosítás értelmében pedig 2004 szeptemberétől a középiskolák felső osztályaiban a tanórak legfeljebb 40%-át lehet kisebbségi nyelven tanítani. E rendelkezés alkotmányosságát a lett Alkotmánybíróság is megerősítette.³⁵

2018-ban újabb oktatási reformhullám kavarta fel a kedélyeket. A kormány megállapodását és a *Saeima* (lett parlament) jóváhagyását követően az államfő 2018 áprilisában bejelentette,³⁶ hogy a 2021-22-es tanévig a kisebbségi középiskoláknak (10-12. évfolyam) fokozatosan át kell állniuk a kizárólagos lett tanítási nyelvre, az általános iskolákban pedig növelni kell a lett nyelven oktatott tantárgyak arányát (legalább 50%-ra az 1-6. évfolyamon és 80%-ra a 7-9. évfolyamon). Az anyanyelvet, irodalmat, valamint a kisebbségi kultúrát és történelmet továbbra is lehet kisebbségi nyelven tanítani. A reformok az óvodai nevelést is érintették, ahol ötéves kortól a lett nyelv a kommunikáció fő eszköze.

domju Sociālistiskās Republikas Valodu likumā [A Lett Köztársaság törvénye a Lett Szovjet Szocialista Köztársaság nyelvtörvényének módosításairól és kiegészítéseiről], 1992. március 31., 11-12. cikk. [online]. Letöltés helye: <http://www.vvk.lv/index.php?sadala=135&id=165>, letöltés ideje: 2022.08.24.

³³ Vö. Education Law [of Latvia], 29 October 1998, *Latvijas Vēstnesis*, 343/344, 8. cikk [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/50759-education-law>, letöltés ideje: 2022.08.25.

³⁴ Ölveczky 2010, *i.m.* 154.

³⁵ Lagzi 2008, *i.m.* 32-33.; Ölveczky 2010, *i.m.* 155-156.; ACFC: [First] Opinion on Latvia, 9 October 2008, ACFC/OP/I(2008)002, 138-140. pont.

³⁶ President announces amendments for gradual transition to education in Latvian language. *Baltic News Network*, 3 April 2018 [online]. Letöltés helye: <https://bnn-news.com/president-announces-amendments-for-gradual-transition-to-education-in-latvian-language-182695>, letöltés ideje: 2022.08.25.

Az oktatási minisztérium többek között azzal indokolta a szigorítások szükségességét, hogy a „Nyelvi helyzet Lettországbán: 2010-2015” c. jelentés adatai alapján a kisebbségi fiatalok 22%-ának igen gyenge a lett nyelvtudása,³⁷ és egyébként is, a nemzetközi jog rendelkezései „nem teremtenek alanyi jogot az olyan nyelven folyó oktatáshoz, amely nem a hivatalos államnyelv (azaz etnikai kisebbségi nyelven)”.³⁸

Míg az új szabályozást az orosz kisebbség felháborodással,³⁹ a nemzetközi közösség pedig aggodalommal fogadta,⁴⁰ az Alkotmánybíróság 2019-ben és 2020-ban hozott három határozatában⁴¹ jóváhagyta:

„[A]z állam által kialakított oktatási rendszer az állami és önkormányzati oktatási intézményekben olyan tantervet irányoz elő, amely biztosítja az etnikai kisebbség nyelve elsajátításának lehetőségét, valamint az etnikai kisebbségek kultúrájának és identitásának megőrzését, egyúttal egyenlő esélyeket teremt az etnikai kisebbségekhez tartozó tanulók számára ahhoz, hogy a lett tár-

³⁷ Ministry of Education and Science, Republic of Latvia: Discover the important facts regarding the transition to studying in the state language, 2018.01.24. [online]. Letöltés helye: <https://www.izm.gov.lv/en/article/discover-important-facts-regarding-transition-studying-state-language>, letöltés ideje: 2022.08.25.

³⁸ Fourth Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Republic of Latvia, 27 October 2021, ACFC/SR/IV(2021)002, 113. pont.

³⁹ Latvia's school language reform irks Russian minority. *EURACTIV*, 2018.06.25. [online]. Letöltés helye: <https://www.euractiv.com/section/languages-culture/news/in-latvia-school-language-reform-irks-russian-minority/>, letöltés ideje: 2022.08.25.

⁴⁰ UN: Letter of the Special Rapporteur on the right to education, the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, and the Special Rapporteur on minority issues, 26 January 2018, OL LVA 1/2018 [online]. Letöltés helye: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23588>, letöltés ideje: 2022.08.25.; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia, 25 September 2018, CERD/C/LVA/CO/6-12, 16-17. pont [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/1643753>, letöltés ideje: 2022.08.25.; ACFC: Third Opinion on Latvia, *i.m.*, 151-152. pont.

⁴¹ Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgment of 23 April 2019, Case No. 2018-12-01; Judgment of 13 November 2019, Case No. 2018-22-01; Judgment of 19 June 2020, Case No. 2019-20-03 [online]. Letöltés helye: <https://www.satv.tiesas.gov.lv/en/cases/>, letöltés ideje: 2022.08.25.

sadalom teljes jogú tagjaivá váljanak. A vitatott normák az etnikai kisebbségekhez tartozó tanulók nyelvi, etnikai és kulturális különbségük ápolásának lehetőségeit sem korlátozzák.”⁴²

Az oktatási reformok sora azonban nem állt meg a középiskoláknál: a 2018. június 21-én elfogadott törvénymódosítás az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozó nyelvi korlátozásokat a magánegyetemekre és főiskolákra is kiterjesztette, azaz a felsőoktatás az állami és magán intézményekben is csak lettül, illetve bizonyos feltételek fennállása esetén az Európai Unió valamelyik hivatalos nyelvén folyhat (kivéve a nyelvi és kulturális képzéseket, a megfelelő minősítés birtokában). Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a magán felsőoktatási intézmények 2019. szeptember 1-jétől nem vehetnek fel új hallgatókat a nem uniós hivatalos nyelven (azaz például oroszul) oktatott képzési programokba, a folyamatban lévő programokat pedig 2022. december 31-ig be kell fejezniük. A törvénymódosítást az ellenzéki Szociáldemokrata Párt, valamint több egyetem és civil szervezet vezetője is ellenezte.⁴³

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Esélyegyenlőségi és Megkülönböztetés-mentességi Bizottsága felkérésére a Velencei Bizottság részletesen foglalkozott a lett oktatási reformokkal. A Bizottság szerint az államnyelv ismeretének erősítése kétségtelenül legitim célt szolgál, és e cél elérésére alkalmas lehet a lett nyelv növekvő arányú bevezetése a kisebbségi iskolákba.⁴⁴ Az intézkedések arányosságával kapcsolatban azonban voltak fenntartásai az óvodai nevelést, a középfokú oktatást, valamint a magánintézményekre vonatkozó szabályokat illetően.⁴⁵ Ehhez képest a lett külügyminisztérium honlapján úgy mutatta be a véleményt, mint ami egyöntetűen pozitívan értékeli

⁴² Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgment of 23 April 2019, *i.m.* 73.

⁴³ Controversial changes prohibiting education in Russian language approved in Latvia. *Baltic News Network*, 4 July 2018 [online]. Letöltés helye: <https://bnn-news.com/controversial-changes-prohibiting-education-in-russian-language-approved-in-latvia-187342>, letöltés ideje: 2022.08.25.

⁴⁴ Venice Commission: Opinion no. 975/2020, *i. m.* 65–68, 74, 116, 119–120. pont.

⁴⁵ *Uo.* 86–87, 91–96, 99–100. pont.

az oktatási reformokat, említést sem téve a Bizottság kritikai megjegyzéseiről és ajánlásairól.⁴⁶

Ami mármost a magán felsőoktatási intézmények kötelező tanítási nyelvét illeti, az erre vonatkozó korábbi terveket a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága már 2008-as véleményében helytelenítette⁴⁷ – és a megvalósult reformokra minden bizonnyal a negyedik, még el nem készült jelentésében is hasonló előjellel fog reflektálni. A szabályozás ezúttal nem jutott át a lett Alkotmánybíróság (AB) szűrőjén sem, amelynek eljárását húsz parlamenti képviselő, köztük Boriss Cilevičs⁴⁸ kezdeményezte. A taláros testület a felsőoktatási intézményekről szóló törvény új rendelkezései közül kettőt alkotmányellenesnek nyilvánított,⁴⁹ majd előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Unió Bíróságához (EUB) fordult.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság sajátos megoldással úgy választotta ketté az ügyet, hogy a felsőoktatási törvény vitatott rendelkezéseinek alkotmányosságát az oktatáshoz való jog tekintetében elbírálta, de a tulajdonhoz való jog esetleges sérelmének vizsgálatát – ugyanazon rendelkezések vonatkozásában – az EUB döntéséig felfüggesztette, mivel az összefüggésben áll az uniós jogban

⁴⁶ Ministry of Foreign Affairs, Republic of Latvia: The Venice Commission of the Council of Europe positively assesses the education reform, 2020.06.19. [online]. Letöltés helye: <https://www.mfa.gov.lv/en/article/venice-commission-council-europe-positively-assesses-education-reform>, letöltés ideje: 2022.08.25.

⁴⁷ ACFC: First Opinion on Latvia, *i. m.* 148–150. A Tanácsadó Bizottság szerint a hatóságok által a tervezett intézkedések alátámasztására felhozott érvek nem elégségesek a magánszférába történő ilyen mértékű beavatkozás igazolására.

⁴⁸ 2018 óta lett parlamenti képviselő, a Harmónia Szociáldemokrata Párt tagja, 2004 májusa és júliusa között európai parlamenti képviselő, 2011 óta az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének képviselője, valamint többek között a Közgyűlés esélyegyenlőségi bizottságának és kisebbségi jogi albizottságának tagja.

⁴⁹ Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgement of 11 June 2020, Case No. 2019-12-01 [online]. Letöltés helye: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2019/07/2019-12-01_Judgement.pdf, letöltés ideje: 2022.08.25.

⁵⁰ Lett Köztársaság Alkotmánybírósága: Határozat kérdéseknek előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé történő terjesztéséről a 2020–33–01. sz. ügyben, 2020. július 14. C-391/20. sz. ügy [online]. Letöltés helye: <https://curia.europa.eu>, letöltés ideje: 2022.08.25.

biztosított letelepedés szabadságával.⁵¹ A lett AB elvi élel szögezte le, hogy az oktatáshoz való jog a felsőoktatás szintjén nem gyakorolható az oktatók és hallgatók akadémiai szabadsága és az oktatási intézmények autonómiája nélkül.⁵² Jelen esetben a jogalkotó nem vizsgálta megfelelően, hogy rendelkezésre állnak-e a felsőoktatási intézmények autonómiáját kevésbé korlátozó alternatív eszközök, ráadásul olyan szűk határidőket állapított meg, amelyek a már beiratkozott hallgatókat rendkívül hátrányosan érintik.⁵³

A fentiekre tekintettel az alkotmánybíróság 2021. május 1-i hatállyal megsemmisítette a felsőoktatási törvény 56. cikkének (3) bekezdését és átmeneti rendelkezéseinek 49. pontját.⁵⁴ Az AB döntése utáni jogszabálysöveg ugyanakkor a korábbival érdemben gyakorlatilag megegyezik, csupán a határidőket tolja ki valamivel.⁵⁵ Továbbá némiképp feleslegesnek tűnik, hogy az alkotmánybíróság előzetes döntést kért az uniós bíróságtól, hiszen az ügyet érdemben eldöntötte, a feltett kérdések pedig a törvény ugyanazon rendelkezéseit érintik, csak éppen egy másik alkotmányos alapjog – egyben uniós szabadság – szempontjából. Mindenesetre a kisebbségi jogok iránt érdeklődők számára közel sem közömbös megismerni az EUB álláspontját a kérdésben. Jelen kézirat 2022. 08. 25-i lezárásáig még nem született ítélet, rendelkezésre áll azonban a döntést előkészítő főtanácsnoki indítvány, melyet a következő fejezetben fogok ismertetni.

⁵¹ Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgement of 11 June 2020, *i.m.* 21-23. pont.

⁵² *Uo.* 25.1. pont.

⁵³ *Uo.* 29., 35. pont.

⁵⁴ *Uo.* 36. pont.

⁵⁵ Law on Higher Education Institutions [of Latvia], 11 February 1995, *Latvijas Vēstnesis*, 179, 56. cikk és Átmeneti Rendelkezések, 49. pont [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/id/37967-law-on-institutions-of-higher-education>, letöltés ideje: 2022.08.25.

4 A lett oktatási reform megítélése az Európai Unió Bírósága előtt, a főtanácsnoki indítvány tükrében

A lett alkotmánybíróság indítványa lényegében arra a kérdésre keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely – néhány kivételtől eltekintve – előírja a felsőoktatási intézmények számára, hogy csak a hivatalos nemzeti nyelven kínáljanak képzéseket. A főtanácsnok szerint a kérdés megválaszolása arra mutat jó példát, hogyan lehet összeegyeztetni az uniós jog két, első látásra talán ellentétesnek tűnő, de valójában egyidejűleg követendő célját: az európai polgárok közötti szorosabb egység megteremtését és a sokszínű nyelvi-kulturális örökségük megőrzését.⁵⁶

Az indítvány befogadhatósága kapcsán az Európai Bizottság is kifogásolta, hogy a lett AB már megállapította, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések ellentétesek a nemzeti alkotmánnyal, ráadásul azóta a jogalkotó módosította is e rendelkezéseket, tehát az előterjesztett kérdésekre adott válaszok nem relevánsak az alapeljárás tárgyát képező jogvita megoldása szempontjából.⁵⁷ A főtanácsnok emlékeztetett arra, hogy kizárólag az eljáró nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ítélet meghozatalához szüksége van-e az előzetes döntéshozatalra, ennél fogva a nemzeti bíróságok által előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. Az EUB csak akkor tagadhatja meg a határozathozatalt, ha a kért értelmezés nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapüggyel, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére a kérdés megválaszolásához szükséges ténybeli és jogi elemek.⁵⁸ Jelen esetben viszont szó sincs erről – így a főtanácsnok –, hiszen könnyen előfordulhat, hogy az EUB az uniós jog tükrében a vitatott rendelkezések és a nemzeti alkotmány összeegyeztethetlenségének olyan szempontjait tárja fel, amelyek túlmutatnak az első ügyben azonosított problémákon és esetleg további beavatkozásra készítetik a jogalkotót. Itt azt is

⁵⁶ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa, *i.m.* 1–5. pont.

⁵⁷ *Uo.* 23–25. pont.

⁵⁸ *Uo.* 27. pont.

megjegyzi a főtanácsnok, hogy a 2021. május 1-én hatályba lépett törvénnyel a jogalkotó csak „a vitatott rendelkezések módosítására, nem pedig teljes hatályon kívül helyezésére mutatott szándékot”.⁵⁹ Ez a felvetés azt mutatja, hogy a főtanácsnok elképzelhetőnek tart egy olyan scenáriót, ahol az EUB egyértelműen kimondja a magán felsőoktatási intézmények oktatási nyelvére vonatkozó, korlátozó állami szabályozások uniós joggal való kollízióját. Még ebben az esetben is, az ismert identitáspolitikai kontextusban igencsak kétséges, hogy Lettország egy az egyben eltörölje a kifogásolt szabályozást.

Meggyőzőbbnek tűnik a főtanácsnok azon érve, miszerint az alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezések 2021. május 1-ig még hatályban voltak, ezért nem zárható ki, hogy a második ügyben hozott határozatot követően az érintett vállalkozások és magánszemélyek további bírósági eljárást, például kártérítési pert indítsanak⁶⁰ (logikusan az EUB előtt).

Az indítvány elfogadhatósága mellett leginkább az szól, hogy a lett AB nem egy konkrét jogvita eldöntéséhez kért segítséget, hanem absztrakt normakontroll során, ami fontos szerepet játszik a közérdek védelmében.⁶¹ Ezzel együtt is úgy látom, az EUB könnyen kibújhat az érdemi válaszadás alól. A lett AB ugyan utalt arra, hogy az alapeljárás a felsőfokú oktatási szolgáltatások piacához való hozzáféréssel kapcsolatos, és az EUB még nem foglalkozott a vállalkozási tevékenységnek a felsőfokú oktatás területén történő gyakorlásával,⁶² de a hivatalos nyelv mint a nemzeti identitás megnyilvánulásának védelme érdekében hozott tagállami intézkedések igazolhatóságának és arányosságának szempontjait már alaposan körbejárta,⁶³ továbbá, amint azt a főtanácsnok is elismerte, „kialakult ítélkezési gyakorlata van a nemzeti vagy kisebbségi nyelvek használatának előmozdítása céljából el-

⁵⁹ Uo. 32. pont.

⁶⁰ Uo. 33. pont.

⁶¹ Uo. 35. pont.

⁶² Lett Köztársaság Alkotmánybírósága: Határozat kérdéseknek előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé történő terjesztéséről, *i. m.* 9.1. pont.

⁶³ Példának okáért a már hivatkozott Groener, Runevič-Vardyn és Wardyn, illetve Las ügyekben.

fogadott nemzeti intézkedések, valamint a kulturális és/vagy oktatási szolgáltatások nyújtására vonatkozó nemzeti szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelése vonatkozásában”.⁶⁴

Mindenesetre feltételezzük, hogy az EUB befogadja az indítványt. Az első kérdés a vonatkozó jogi keret tisztázása, először is annak megválaszolása, hogy a felsőfokú képzések nyújtása gazdasági tevékenységnek minősül-e, és ekként a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó uniós jog hatálya alá tartozik-e. A főtanácsnok szerint egyértelműen igen, hiszen a Bíróság az oktatási tevékenységet illetően kimondta, hogy szolgáltatásnak minősülnek az olyan oktatási intézmények által nyújtott kurzusok, amelyeket alapvetően magánforrásokból finanszíroznak, így az e tevékenységet szabályozó nemzeti jogszabályoknak meg kell felelniük a belső piacra vonatkozó szabályoknak.⁶⁵

E szabályok közül a főtanácsnok szerint elegendő, ha a Bíróság az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésnek a letelepedés szabadságát tartalmazó 49. cikkére korlátozza vizsgálódásait, mert a szóban forgó nemzeti intézkedés – figyelembe véve annak objektív célját és hatásait – elsődlegesen ehhez kapcsolódik. Bár az 56. cikk (szolgáltatásnyújtás szabadsága) is releváns lehetne, a főtanácsnok szerint a felsőfokú képzést nyújtó intézmények túlnyomó többsége a székhelye szerinti országban végzi e tevékenységét, és a határokon átnyúló szolgáltatások viszonylag kis részét képezik a gazdasági tevékenységüknek.⁶⁶ Az online oktatás egyre növekvő ütemű terjedésének fényében ez a megállapítás meglehetősen naivnak tűnik, és nem veszi figyelembe azt sem, hogy a lett szabályozás nemcsak a felsőoktatási intézményeket, hanem az általuk nyújtott oktatási szolgáltatások igénybevevőit, a hallgatókat is érinti, tehát közvetlen hatással bír az uniós polgároknak a felsőoktatási képzéseken való részvétel céljából történő szabad mozgásának

⁶⁴ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa, *i.m.* 44. pont.

⁶⁵ Uo. 45. pont. Ezt a Bíróság a CEU bezárását követően Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárásban is megerősítette (és megállapította a kötelezettségszegés tényét): Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ügy, *Európai Unió Bírósága*, 2020. október 6-i ítélet, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

⁶⁶ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa, *i.m.* 57-60. pont.

jogára.⁶⁷ A szabad mozgás joga a munkavállalás oldaláról is sérülhet, mivel a lettül nem tudó, uniós polgársággal rendelkező egyetemi oktatók kiszorulnak a munkaerőpiacról.⁶⁸ A jogászai kukacoskodást félretéve azonban alapvetően igaza van Emiliounak abban, hogy az érintett szabadságokat szabályozó rezsimek hasonlósága miatt nem valószínű, hogy az ügy eldöntését érdemben befolyásolná, hogy melyik alapján értékeli a Bíróság a vitatott nemzeti rendelkezéseket.⁶⁹

Ami mármost az ügy érdemét illeti, az egyértelmű, hogy a lett szabályozás korlátozza az uniós letelepedési szabadságot, hiszen ha a képzéseket szinte kizárólag lett nyelven kell tartani, számos külföldi felsőoktatási intézmény nem lesz képes az adminisztratív és oktatói személyzetének jó részét Lettországból alkalmazni. Azaz a szabályozás megnehezíti a külföldi vállalkozások számára, hogy a székhelyüket áthelyezzék Lettországba, vagy ott fióktelepet nyissanak.⁷⁰ A kérdés az, hogy e korlátozás igazolható-e. Az EUB állandó gyakorlata (tulajdonképpen az emberi jogok korlátozásának számos nemzeti és nemzetközi fórumon bevett tesztje) értelmében ehhez az szükséges, hogy a korlátozásnak közérdeken alapuló kényszerítő indoka legyen, alkalmas legyen az elérni kívánt cél megvalósítására és tartsa tiszteletben az arányosság elvét, azaz ne lépje túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.⁷¹

A konkrét ügyben való igazolhatóság vizsgálata előtt a főtanácsnok kissé zavaros fejtegetésbe bocsátkozik az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt identitás-klauszula jellegéről és hatályáról. E rendelkezés értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének. Igaz, hogy az EUB

⁶⁷ Ráadásul e szempontokra a főtanácsnok maga is rámutat. *Uo.* 61–62. pont.

⁶⁸ A főtanácsnoki indítvány ugyan megemlíti, hogy a lett szabályozás a felsőoktatási ágazatban foglalkoztatott külföldi állampolgárokat érintő, nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg, de a gondolatot nem viszi tovább. *Uo.* 110. pont.

⁶⁹ *Uo.* 65. pont. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának a vállalkozás szabadságát biztosító 16. cikkének külön vizsgálatát ugyancsak szükségtelennek tartja a főtanácsnok: *uo.* 67–71. pont.

⁷⁰ *Uo.* 74–76. pont.

⁷¹ *Uo.* 77. pont.

mindezidáig nem fejtette ki a nemzeti identitás fogalmát⁷² (merthogy nem is biztos, hogy ez a feladata volna), de azt több ízben kimondta, hogy az magában foglalhatja egy tagállam hivatalos nyelvét/nyelveit is.⁷³ Ugyanakkor az EU tiszteletben tartási kötelezettsége „nem jogosíthatja fel a tagállamot arra, hogy kénye-kedve szerint figyelmen kívül hagyja az uniós jogot”, és a nemzeti identitás tagállamok által hivatkozott alapvető elemeinek összeegyeztethetőnek kell lenniük az Európai Unió alapvető értékeivel és céljaival.⁷⁴

Végső soron tehát visszajutunk a hagyományos korlátozhatósági teszthez. A lett alkotmánybírósághoz hasonlóan a főtanácsnoknak sincs kétsége afelől, hogy a szóban forgó rendelkezés egy tagállam hivatalos nyelvének védelmét és előmozdítását szolgálja, és hogy alkalmasnak tűnik e legitim cél elérésére. Más kérdés, hogy az intézkedés alkalmas-e a kitűzött cél kellően következetes és szisztematikus módon való megvalósítására. Ennek cáfolatára felhozható, hogy a kötelező lett nyelvű oktatás alól két magán felsőoktatási intézmény mentességet élvez: a rigai közgazdaságtudományi és jogtudományi főiskolák (ez a diszkrimináció lehetőségét is felveti, amit a főtanácsnok nem említ), továbbá szigorúbb szabályok vonatkoznak a felsőoktatásra, mint az alap- és középfokú oktatásra.⁷⁵ Ennek megítélése kapcsán azonban a főtanácsnok bizonytalan, ezért gyorsan tovább lép az arányosság vizsgálatára. A vitatott rendelkezések a gyakorlatban a felsőoktatás egy nyelvűséget kényszerítik ki, ami a főtanácsnok szemében

⁷² Egzakt, átfogó definíciót legalábbis nem adott, de egyes elemeit már kibontotta. Lásd: Orbán Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020, 112–173. Köszönöm az észrevételt Chronowski Nórának.

⁷³ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa, *i.m.* 79, 82. pont. Vö. Lános Petra Lea: Linguistic Diversity Meets the Free Movement of Workers: The Las Case. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 3(1). 2015, 527–528.

⁷⁴ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa, *i.m.* 86–87. pont. Vö. Drinóczi Tímea – Faraguna, Pietro: Constitutional Identity in and on EU Terms. In: *Verfassungsblog*, 21 February 2022 [online]. Letöltés helye: <https://verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms>, letöltés ideje: 2022.08.25.

⁷⁵ Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa, *i.m.* 95, 98–99. pont.

radikális megoldásnak tűnik, és a többnyelvűségi kutatások fényében nem is biztos, hogy szükséges:

„[A] vitatott intézkedés láthatóan azon az előfeltevésen alapul, hogy az állam hivatalos nyelve használatának előmozdítása érdekében a felsőoktatásban más nyelvek használatát elkerülhetetlenül 'fel kell áldozni'...[A] modern kutatások általában egyetérteni látszanak abban, hogy [...] a két- (vagy több-) nyelvű emberek általában könnyebben tanulnak további nyelveket. Ez azt sugallja, hogy egy adott nyelv védelmére és támogatására irányuló intézkedésnek nem kell más nyelvek rovására történnie.”⁷⁶

Továbbá, ha a nemzeti nyelv védelmét szembeállítjuk a szabályozás által érintett szereplőket ért hátrányokkal, akkor nem biztos, hogy a mérleg nyelve az előbbi javára fog elbillenni.⁷⁷ A főtanácsnok egy sor, az EU Alapjogi Chartájában biztosított jogot sorol fel, amelyet a lett szabályozás súlyosan korlátoz: a szolgáltatók és szolgáltatást igénybevevők gazdasági szabadságjogai, a tanárok tudományos szabadsága, a magánszemélyek és társaságok oktatási intézmények alapításához való joga, a diákok oktatáshoz való joga (hogy maguk válasszák meg a saját „pedagógiai meggyőződésüknek” megfelelő oktatást).⁷⁸ Ezen alapjogok tekintetében persze ugyanúgy el kellene végezni a korlátozás igazolhatóságára vonatkozó tesztet, amit a főtanácsnok egyrészt nem tesz meg, másrészt ellentmondani látszik saját magának, hiszen az indítvány elején éppen azt fejtegette hosszadalmasan, hogy bőven elég, ha a Bíróság a letelepedés szabadságával foglalkozik. Pont erre vonatkozóan azonban az indítvány semmilyen vizsgálatot nem tartalmaz.

Ugyanakkor figyelemre méltó módon a főtanácsnok rámutat egy olyan szempontra, ami a tagállamok nyelvi rezsimjével foglalkozó uniós bírósági ítéletekből mindezedáig fájó módon kimaradt: a kisebbségi

⁷⁶ Uo. 102–103. pont.

⁷⁷ Uo. 106. pont.

⁷⁸ Uo. 108–109. pont.

nyelvek védelmére. A kisebbségi nyelvek az uniós jogban elismert értéket képviselnek, amelyek ugyanúgy beletartoznak a nyelvi sokféleség fogalmába, mint a tagállamok hivatalos nyelvei. A vitatott szabályozás gyakorlatilag lehetetlenné teszi a magán felsőoktatási intézmények számára, hogy kisebbségi nyelveken tartsanak képzéseket, így jelentősen érinti a kisebbségek nyelvi jogait – különösen az orosz kisebbségét, hiszen az orosz nem hivatalos nyelve az Európai Uniónak, így nem vonatkozik rá a felsőoktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdésében foglalt kivétel.⁷⁹ Úgy tűnik, a főtanácsnok maga is megijedt megállapításainak horderejétől, legalábbis elfelejtette levonni az azokból logikusan adódó következtetést, mert végül ezt a választ javasolta a Bíróságnak:

„az olyan nemzeti szabályozás, amely az állam hivatalos nyelvének fejlesztése és támogatása érdekében – bizonyos kivételektől eltekintve – előírja, hogy az alapvetően magánforrásokból finanszírozott felsőoktatási intézmények csak ezen a nyelven kínáljanak képzést, összeegyeztethető az uniós joggal, feltéve, hogy az megfelelő és szükséges a kitűzött cél eléréséhez, és méltányos egyensúlyt teremt az érintett érdekek között”.⁸⁰

Óriási előrelépés lenne a kisebbségek európai uniós védelme terén, ha az EUB magáévá tenné a főtanácsnok felvetését, és a nyelvi-kisebbségi kérdést alapjogi szempontból közelítené meg. Egyetérttek továbbá Tóth Norbert észrevételével, aki azért tartotta aggályosnak a litván névjogi szabályozással kapcsolatos EUB-i ítéletet,⁸¹ mert az „a tagállami nemzeti identitás elvének biztosított elsőbbséget nem is annyira a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joggal, hanem a kisebbségekhez tartozó személyek jogaival szemben. Ez utóbbi ugyanis – szemben a tagállami nemzeti identitással – az Európai Unió egyik

⁷⁹ Uo. 111-113. pont.

⁸⁰ Uo. 115. pont.

⁸¹ Runevič-Vardyn és Wardyn ügy, *i.m.*

alapértékének minősül”.⁸² Roppant szerencsés lenne tehát, ha a Bíróság a letelepedés (szolgáltatásnyújtás, mozgás, vállalkozás) szabadságát korlátozó szabályozást nem csak Lettország nemzeti identitása (mint a korlátozást legitimáló tényező), hanem a kisebbségi jogok (mint a korlátozás ellenében ható tényező) fényében is vizsgálná. Erre korábbi joggyakorlata is kötelezné a Bíróságot, amelynek értelmében a nemzeti identitás tagállamok által hivatkozott alapvető elemeinek összeegyeztethetőnek kell lenniük az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkében foglalt értékekkel,⁸³ és így a kisebbségekhez tartozó személyek jogaival is. Azonban a tagállami nyelvpolitikákkal kapcsolatos esetjog ismeretében egy ilyen irányú megközelítésre minimális esélyt látok.

5 Záró következtetések

Lettország felsőoktatási nyelvi reformja szervesen illeszkedik a függetlenség kivívása óta képviselt nyelvpolitikához, amely az államnyelv pozíciójának erősítését és ismeretének terjesztését célozza. Az ismert történelmi tényezők fényében ez teljesen érhető. Egyedülállónak sem tekinthető a lett szabályozás, hiszen például Litvániában és Ukrajnában is hasonló folyamatoknak vagyunk szemtanúi. Mindazonáltal nem tekinthetünk el attól, hogy az államnyelv kizárólagos használatát előíró rendelkezések rendkívül hátrányosan érintik a nemzeti kisebbségeket, kiváltképp, ha a kisebbségi nyelv fennmaradása szempontjából alapvető fontosságú oktatás területéről van szó. Nem véletlen,

⁸² Tóth Norbert: A nemesi címek és az uniós polgárság összefüggései, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának a Wolffersdorff-ügyben hozott ítéletére. In: *Jogtudományi Közlöny* 72(1), 2017, 24.

⁸³ Orbán Endre szerint ez következik a Kadi ügyben hozott ítéletből (Kadi and Al Barakat International Foundation kontra Tanács és Bizottság. *Európai Unió Bírósága*, 2008. szeptember 3-i ítélet, C-402/05P, ECLI:EU:C:2008:461), valamint az alapjogsérellemmel kapcsolatos ügyekből: „az EUSZ 2. cikkében szereplő emberi jogokkal szemben nem lehet hivatkozni az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt identitáselemekre [...] e megjegyzés kiterjeszthető az EUSZ 2. cikkében foglalt összes elemre”. Orbán 2020, *i.m.* 105, 171. Ezt támasztja alá legfrissebben az uniós jogállamisági vitával kapcsolatos magyar vonatkozású ítélet is: Magyarország kontra Parlament és Tanács. *Európai Unió Bírósága*, 2022. február 16-i ítélet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 232–234. pont.

hogy a különféle nemzetközi testületek a két, egyaránt fontos érdek közötti megfelelő egyensúly szükségességét szajkózzák, sajnos, többnyire pusztába kiáltott szóként. A kisebbségi nyelvi jogok biztosítása pedig nem csak holmi óhajlás a jogvédők részéről – erre szorítják Lettországot nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségei is.

Érdekesnek tartottam az uniós jog kontextusában is megvizsgálni a felsőoktatási intézményekre vonatkozó törvény módosítását, ha már erre vonatkozó eljárás indult az Európai Unió Bírósága előtt. A főtanácsnoki indítványt – felületessége ellenére – pozitívnak értékelem amiatt, hogy a vizsgálódás szempontjai közé emeli a kisebbségi nyelvek védelmét és a kisebbségi nyelvi jogokat, noha maga az uniós jog nem biztosít alanyi jogot a kisebbségi nyelvek használatára. Félő, hogy a Bíróság nem mutat majd ilyen progresszív attitűdöt (már ha egyáltalán befogadja az előzetes döntéshozatali indítványt), és hagyományos gyakorlatához híven a belső piaci szabadságok és a hátrányos megkülönböztetés tilalma fényében fogja meghozni döntését. A legkényelmesebb megoldás számára az volna, ha a főtanácsnok által megfogalmazott választ adná, azaz visszautalná a lett alkotmánybíróságnak a feladatot: ítélje meg maga, arányosnak tekinthető-e a vitatott szabályozással előidézett korlátozás mértéke a nemzeti identitás védelmével mint legitim céllal. Látok azonban némi esélyt arra, hogy mégis érdemi választ ad – ahogy például a Groener, Angonese vagy Las ügyekben tette (igaz, ezek közül csak az első kapcsolódott az oktatáshoz). Az érdemi válasz pedig józan belátás szerint csak az lehet, hogy a szóban forgó szabályozáshoz hasonló nemzeti szabályozás aránytalan az elérni kívánt célhoz, tehát az államnyelv előmozdításához képest.⁸⁴

⁸⁴ A Bíróság – a korábbi tendenciáknak megfelelően, a kisebbségvédelmi szempont teljes negligálásával – végül úgy találta: „az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely főszabály szerint kötelezi a felsőoktatási intézményeket arra, hogy kizárólag az adott tagállam hivatalos nyelvén nyújtsanak képzéseket, feltéve hogy e szabályozás az adott tagállam nemzeti identitásának védelmével kapcsolatos okokból indokolt, azaz jogszerű célkitűzés védelme érdekében szükséges, és azzal arányos” (87. bek.). Jelen esetben az EUB kielégítőnek találta azt, hogy „az európai vagy nemzetközi együttműködés keretében nyújtott képzések, valamint a kultúrával és a lettől eltérő nyelvekkel kapcsolatos képzések esetében” engedélyezett az államnyelvtől eltérő nyelvek használata (86. bek.).

Irodalomjegyzék

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fourth Opinion on Lithuania, 30 May 2018, ACFC/OP/IV(2018)004.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fifth Opinion on Estonia, 3 February 2022, ACFC/OP/V(2021)5.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Opinion on Latvia, 9 October 2008, ACFC/OP/I(2008)002.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Third Opinion on Latvia, 23 February 2018, ACFC/OP/III(2018)001REV.
- Ambrus Mónika: Lettország – állampolgárnak lenni vagy nem (állampolgárnak) lenni? In: *Külgügyi Szemle* 3(3-4). 2004, 31-41.
- Angonese v. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA ügy. *Európai Unió Bírósága*, 2000. június 6-i ítélet, C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296.
- Arday Lajos: Kisebbségek, kisebbségpolitikák Kelet-Közép Európában. In: *International Relations Quarterly* 1(2). 2010, 1-5.
- Bartóky-Gönczy Balázs: Államnyelvek Európában. In: *Kisebbségkutatás* 19(4). 2010, 602-620.
- Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ügy, *Európai Unió Bírósága*, 2020. október 6-i ítélet, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.
- Bobek főtanácsnok UH kontra An tAire Talmhaíochta, Bia agus Mara és társai ügyre vonatkozó indítványa. *Európai Unió Bírósága*, C-64/20, 2021. január 14., ECLI:EU:C:2021:14.
- Central Statistical Bureau of Latvia: *Latvia. Statistics in Brief* 2022. Riga, 2002 [online]. Letöltés helye: <https://stat.gov.lv/en/statistics-themes/economy/national-accounts/publications-and-infographics/10929-latvia-statistics>, letöltés ideje: 2022.08.25
- Constitution of the Republic of Latvia [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980>, letöltés ideje: 2022.08.24.
- Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgment of 23 April 2019, Case No. 2018-12-01 [online]. Letöltés helye: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/cases/>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgment of 13 November 2019, Case No. 2018-22-01 [online]. Letöltés helye: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/cases/>, letöltés ideje: 2022.08.25.

- Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgement of 11 June 2020, Case No. 2019-12-01 [online]. Letöltés helye: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2019/07/2019-12-01_Judgement.pdf, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Constitutional Court of the Republic of Latvia: Judgment of 19 June 2020, Case No. 2019-20-03 [online]. Letöltés helye: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/cases/>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Controversial changes prohibiting education in Russian language approved in Latvia. *Baltic News Network*, 4 July 2018 [online]. Letöltés helye: <https://bnn-news.com/controversial-changes-prohibiting-education-in-russian-language-approved-in-latvia-187342>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Council of Europe: Chart of signatures and ratifications of Treaty 157 [online]. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=157>, letöltés ideje: 2022.08.24.
- Council of Europe: Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities [online]. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>, letöltés ideje: 2022.08.24.
- Csernicskó István: A nyelvi és politikai szuverenitás összefüggéseiről – szláv nyelvek példája alapján. In: Nagy Noémi (szerk.): *Nemzetiségi-nyelvi szuverenitás a hosszú 19. században*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2020, 41-65.
- Csernicskó István: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. In: *Fórum Társadalomtudományi Szemle* 24(2). 2022, 3-30.
- Drinóczi Tímea – Faraguna, Pietro: Constitutional Identity in and on EU Terms. In: *Verfassungsblog*, 21 February 2022 [online]. Letöltés helye: <https://verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Education Law [of Latvia], 29 October 1998, *Latvijas Vēstnesis*, 343/344 [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/50759-education-law>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Emiliou főtanácsnok Boriss Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványa. *Európai Unió Bírósága*, C-391/20, 2022. március 8., ECLI:EU:C:2022:166.
- Estonia's Fifth Report on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1 November 2019, ACFC/SR/V(2019)014.
- Greskovits Béla – Dorothee Bohle: A transznacionális kapitalizmus változatai Kelet-Közép Európában. In: *Politikatudományi Szemle* 16(2). 2007, 7-32.

- Groener v. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee ügy. *Európai Unió Bírósága*, 1989. november 28-i ítélet, C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599.
- Hajnal Béla: A balti országok átalakulása a rendszerváltozás első szakaszában – miért Észtország a legsikeresebb? In: *Competitio* 4(1). 2005, 133-144.
- Kokott főtanácsnok Olaszország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa. *Európai Unió Bírósága*, C-566/10 P, ECLI:EU:C:2012:368.
- Kőszegi Margit – Berki Márton – Barta Géza: A liminalitás terei és idői az európai posztsovjet
- térben az orosz és szovjet expanzíós törekvések tükrében. In: *Tér és Társadalom* 32(4). 2018, 31-53.
- Kuharec alias Kuhareca c. Lettonie, *Cour européenne des Droits de l'Homme*, requête no. 71557/01, décision sur la recevabilité, 7 décembre 2004.
- Lagzi Gábor: *Kisebbségi kérdés, nemzeti kisebbségek Észtországban, Lettországon és Litvániában a rendszerváltást követő időszakban*. Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2008.
- Lagzi Gábor: A litvániai lengyel kisebbség az 1989-et követő időszakban. In: *Pro Minoritate* 15(2). 2010, 162-182.
- Láncos Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. In: *Jogelméleti Szemle* (3). 2012, 30-52.
- Láncos Petra Lea: Linguistic Diversity Meets the Free Movement of Workers: The Las Case. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 3(1). 2015, 523-530.
- Las kontra PSA Antwerp NV ügy. *Európai Unió Bírósága*, 2013. április 16-i ítélet, C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239.
- Fourth Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Republic of Latvia, 27 October 2021, ACFC/SR/IV(2021)002.
- Latvia's school language reform irks Russian minority. *EURACTIV*, 25 June 2018 [online]. Letöltés helye: <https://www.euractiv.com/section/languages-culture/news/in-latvia-school-language-reform-irks-russian-minority/>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Latvijas Republikas Likums Par grozījumiem un papildinājumiem Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas Valodu likumā, 1992. március 31. [online]. Letöltés helye: <http://www.vvk.lv/index.php?sadala=135&id=165>, letöltés ideje: 2022.08.24.
- Law on Higher Education Institutions [of Latvia], 11 February 1995, Latvijas Vēstnesis, 179 [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/id/37967-law-on-institutions-of-higher-education>, letöltés ideje: 2022.08.25.

- Lett Köztársaság Alkotmánybírósága: Határozat kérdéseknek előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé történő terjesztéséről a 2020–33–01. sz. ügyben, 2020. július 14. C-391/20. sz. ügy [online]. Letöltés helye: <https://curia.europa.eu>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Magyarország kontra Parlament és Tanács. *Európai Unió Bírósága*, 2022. február 16-i ítélet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
- Mentzen v. Latvia, *European Court of Human Rights*, application no. 71074/01, decision on admissibility of 7 December 2004.
- Mező Júlia – Bagi Ágnes: Gyors felzárkózás megszakításokkal – a balti államok válságkezelése. In: Farkas Beáta – Voszka Éva – Mező Júlia (szerk.): *Válság és válságkezelés az Európai Unió kohéziós országaiban*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Műhelytanulmányok, 2012/1, 70-88.
- Ministry of Education and Science, Republic of Latvia: Discover the important facts regarding the transition to studying in the state language, 2018.01.24. [online]. Letöltés helye: <https://www.izm.gov.lv/en/article/discover-important-facts-regarding-transition-studying-state-language>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Latvia: The Venice Commission of the Council of Europe positively assesses the education reform, 2020.06.19. [online]. Letöltés helye: <https://www.mfa.gov.lv/en/article/venice-commission-council-europe-positively-assesses-education-reform>, letöltés ideje: 2022.08.25.
- Nagy Noémi: Language rights as a sine qua non of democracy – a comparative overview of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. In: *Central and Eastern European Legal Studies* (2). 2018, 247-269.
- Nagy Noémi: „Nesze semmi, fogd meg jól” – A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának joggyakorlatában. In: *Pro Minoritate* 30(3). 2020, 3-19.
- New Valmar BVBA kontra Global Pharmacies Partner Health Srl ügy. *Európai Unió Bírósága*, 2016. június 21-i ítélet, C-15/15, ECLI:EU:C:2016:464.
- Official Language Law [of Latvia], 21 December 1999, Latvijas Vēstnesis, 428/433 [online]. Letöltés helye: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/14740-official-language-law>, letöltés ideje: 2022.08.24.
- Orbán Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights: 2017 Human Dimension Implementation Meeting, Consolidated Summary, 11-22 September 2017 [online]. Letöltés helye: <https://www.osce.org/odihr/365486?download=true>, letöltés ideje: 2022.08.24.

Ölveczky Anna: A Lett Köztársaság állampolgársági politikája 1989-2009. In: *Pro Minoritate* 15(2). 2010, 137-161.

President announces amendments for gradual transition to education in Latvian language. *Baltic News Network*, 3 April 2018 [online]. Letöltés helye: <https://bnn-news.com/president-announces-amendments-for-gradual-transition-to-education-in-latvian-language-182695>, letöltés ideje: 2022.08.25.

Runevič-Vardyn és Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija és társai ügy. *Európai Unió Bírósága*, 2011. május 12-i ítélet, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291.

Tóth Norbert: A nemesi címek és az uniós polgárság összefüggései, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának a Wolffersdorff-ügyben hozott ítéletére. In: *Jogtudományi Közlöny* 72(1), 2017, 16-24.

UN: Letter of the Special Rapporteur on the right to education, the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, and the Special Rapporteur on minority issues, 26 January 2018, OL LVA 1/2018 [online]. Letöltés helye: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23588>, letöltés ideje: 2022.08.25.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations on the third periodic report of Estonia, 27 March 2019, E/C.12/EST/CO/3 [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/3798153>, letöltés ideje: 2022.08.24

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia, 25 September 2018, CERD/C/LVA/CO/6-12, 16-17. pont [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/1643753>, letöltés ideje: 2022.08.25.

UN Human Rights Council: Report of the Working Group of the UPR on Estonia, 12 April 2016, A/HRC/32/7.

UN Human Rights Council: Report of the Working Group of the UPR on Latvia, 14 April 2016, A/HRC/32/15.

UN Human Rights Council: Report of the Working Group of the UPR on Lithuania, 27 December 2016, A/HRC/34/9.

UN Human Rights Committee: Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia, 18 April 2019, CCPR/C/EST/CO/4 [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/3860342>, letöltés ideje: 2022.08.24.

UN Human Rights Committee: Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3021/2017, 10 February 2022, CCPR/C/133/D/3021/2017 [online]. Letöltés helye: <https://digitallibrary.un.org/record/3965464>, letöltés ideje: 2022.08.24.

UTECA v. Administración General del Estado ügy. *Európai Unió Bírósága*, 2009. március 5-i ítélet, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124.

Venice Commission: Opinion no. 237/2003 on the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, 29 September 2003 [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)013-e), letöltés ideje: 2022.08.24.

Venice Commission: Opinion no. 975/2020 on the recent amendments to the Legislation on Education in Minority Languages, Latvia, 18 June 2020 [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)012-e), letöltés ideje: 2022.08.24.

III. fejezet

Aktualitások

4. **Horváth-Kovács Mátyás:** A Dél-Tirolban
és Romániában érvényes anyanyelvi jogok
és azok alkalmazásának összehasonlító elemzése

A DÉL-TIROLBAN ÉS ROMÁNIÁBAN ÉRVÉNYES ANYANYELVI JOGOK ÉS AZOK ALKALMAZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

1 Bevezetés

Az Erdélyhez hasonló történelmi háttérrel rendelkező Dél-Tirolban teljesen másképpen kezelik az anyanyelv használatához fűződő jogokat, aminek következtében nyelvi egyenjogúság érvényesül az autonóm tartományban. Biztosítva van a német és olasz nyelv egyenjogú használata, a törvényeket, közigazgatási közleményeket két nyelven teszik közzé, a ladin településeken háromnyelvűség van érvényben. Alapelv, hogy az állampolgárt nem lehet a kétnyelvűségből származó többletköltségekkel terhelni, tehát szükség esetén ingyen tolmácsolás jár.¹ Ezzel szemben Erdélyben az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban alig érvényesülnek a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogai, az oktatásban pedig akár évtizedekig is eltarthat egy magyar nyelvű oktatási intézmény létrehozása, illetve akkreditálása. Tanulmányomban összehasonlítom a két régió anyanyelvhasználati jogait.

Hipotézisem, hogy amennyiben Olaszországhoz hasonlóan Románia is jóhiszeműen teljesítené a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nyelvhasználati jogaira vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásait, úgy ez a megváltozott gyakorlat komplex módon szavatolná ezen kisebbségeknek az oktatásban, közigazgatásban és igazságszolgáltatásban a többséggel egyenjogú részvételét.

* Egyetemi hallgató, Babeş-Bolyai Tudományegyetem, Jogtudományi Kar, Jog szak, IV. év, illetve Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Kolozsvári Kar, Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Tanulmányok Szak, I. év, Kolozsvár, horvathkovacs.matyas@gmail.com.

¹ Jancsi, Beáta: A nyelvi jogok kérdése Dél-Tirolban. *Nyelvésznét portal*, [online]. Letöltés helye: <http://www.nytud.hu/pp/jancsi.html>, Letöltés ideje: 2020.04.01.

Tanulmányom címében Erdély helyett Románia szerepel, mivel Erdély különállóságát ma már csak történelmi hagyományai és sajátos kultúrája jelenti. Más értelemben vett autonómiával, jogalanyisággal Erdély nem rendelkezik, csupán Románia egészére vonatkozó törvényekről beszélhetünk.

A két összehasonlítható példa analógiáit tekintve a Romániában érvényes közigazgatási, oktatási és igazságszolgáltatási jogokat és azok alkalmazását a legnagyobb számú, helyenként még mindig települési vagy akár megyei szintű többséget alkotó magyar nemzeti kisebbség szempontjából fogom elemezni.

Azért választottam ezen jogi területeket, mert: 1. az anyanyelven történő oktatás világszerte a kisebbségi közösségek fennmaradásának és reprodukciójának záloga; 2. a közigazgatási törvények segítségével képes érvényesíteni anyanyelvhasználati jogait egy kisebbséghez tartozó állampolgár a saját nyelvének elterjedtségét és gyakorlati használhatóságát alapvetően befolyásoló közszolgáltatások területén; 3. az igazságszolgáltatási gyakorlat pedig tükrözi az állam hozzáállását az országban élő kisebbségek egyenjogúságához.

2 Történelmi és demográfiai áttekintés

A szövetséges és társult főhatalmak és Románia között Párizsban 1919. évi december hó 9-én aláírt szerződés 8. és 10. cikkei rendelkeztek a kisebbséghez tartozó személyek szabad nyelvhasználati jogairól úgy a magán, mind a vallási és közügyek területén, a 11. cikk pedig az erdélyi székely és szász községeknek vallási és tanügyi kérdésekben, helyi autonómiát írt elő. E rendelkezések 1920. június negyedikét követően váltak relevánssá, amikor a trianoni döntéssel Románia etnikai és nyelvi összetétele jelentősen megváltozott. Csaknem 1 661 805 magyar és 564 789 német² anyanyelvű állampolgárral bővült Románia lakossága.³

² A német anyanyelvű lakosság esetét annak demográfiai változásai okán fontos megemlíteni, hiszen az 1930-as népszámlálás adatai alapján akkoriban 745 421 német ajkú ember élt az országban, míg a legutóbbi népszámlálás adatai alapján alig 36 000.

³ Rónai, András: Erdély népességi viszonyai. In: *Magyar Kisebbség* 7. évf. 4. (26.) sz. 2002.

Történelmi fordulópontként megemlíthető az 1952-ben Székelyföldön megalakult Magyar Autonóm Tartomány, amely feltételezhetően szovjet nyomásra jött létre.⁴ A régió mintegy 731 ezer lakosa körében a magyarok aránya közel 77% volt. 1960-ban a terület a Maros-Magyar Autonóm Tartomány nevet kapta; közigazgatási határai megváltoztak, melynek következtében a magyarok aránya 61,1%-ra csökkent.⁵ A magyarellenesség Nicolae Ceaușescu vezetése alatt tovább erősödött, majd 1989-től, a rendszerváltást követő első években a kisebbségi ügyek egy-fajta „etnikai pánikká” változtak (lásd marosvásárhelyi márciusi események). Ezt követően csökkentek a magyarellenesség atrocitások, ám a magyar kisebbség jogai terén nem történt jelentős előrelépés. Az államnyelv helyzetének a megerősítése általában a kisebbségi nyelvhasználat rovására történt.⁶ Az 1996-os irányváltást⁷ követően a nyelvi pluralizmust mértékkel és bizonyos vonzataiban aktívan támogató kisebbségi nyelvpolitika vette kezdetét.⁸ Románia 1995-ben ratifikálta az Európa Tanács Keretegyezményét a nemzeti kisebbségek védelméről,⁹ illetve 2007-ben ratifikálta a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját.¹⁰ Jellemző módon, a nyelv mind a magyar, mind pedig a román nemzeti identitás domináns eleme, s az Erdéllyel kapcsolatos történelmi konfliktusok során évszázadok óta meghatározó tényezőnek bizonyult.¹¹

⁴ Lásd bővebben: Bottoni, Stefano: *Sztálin a székelyeknél. A Magyar Autonóm Tartomány története*, Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó. 2008.

⁵ *U.o.* 418.

⁶ Szépe, György: The Position of Hungarians in Romania and Slovakia in 1996. In: *Nationalities Papers* 27/1999. 2018, 69–92.

⁷ 1996-tól, amikor a romániai magyarság által támogatott RMDSZ a kormánykoalíció tagjává válik, a kisebbségi kérdés megoldását erős közjogi intézmények létrehozásában látják, a román többség támogatóan kezdett viszonyulni a nyelv- és kultúrpolitikai kurzusváltáshoz.

⁸ Horváth, István: A romániai nyelvpolitikák értékelése. In: *Magyar Kisebbség* 13(3-4). 2008, 263–277.

⁹ A dokumentum hivatalos magyar fordításáért: <https://rm.coe.int/16800c1308>, Letöltés ideje: 2022.08.14.

¹⁰ Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye - Wolters Kluwer. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV>, Letöltés ideje: 2022.08.24.

¹¹ Vincze, László: *Összehasonlító elemzés az erdélyi magyarok, a dél-tirol németek és a finnországi svédek nyelvi viselkedéséről*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem,

Romániában a 2011-es népszámlálás adatai alapján 18 884 800 személy nyilatkozott nemzetiségi hovatartozásáról, anyanyelvéről és vallásáról. Közülük 16 792 900-an románnak (88,9%), 1 227 600-an pedig magyarnak (6,5%) vallották magukat.¹²

Dél-Tirol esete történelmi szempontból hasonló Erdély helyzetéhez, mivel szintén az első világháborút követő békeszerződések következményeként csatolták el. A Saint-Germaini békeszerződés (1919) az Olasz Királysághoz csatolta Trentino-Alto Adige régiót (mely történelmileg megegyezik Dél-Tirol régióval), amelyek lakossága a déli részen (Trentino, régi német nevén Welschtirol – ma Trento megye) olasz nyelvű, az északi részen viszont nagyrészt német, egyes keleti hegyi völgyekben ladin nyelvű volt.¹³

A német nyelvű kisebbség jogainak törvénybe foglalt szabályozására először csak a Második Világháború után, 1946. szeptember 5-én került sor, amikor Olaszország és Ausztria aláírták a Párizsi Szerződést, ami az akkori külügyminiszterek nevei után csak Gruber-De Gasperi Egyezmény néven vált ismertté.¹⁴ Az önkormányzás az olasz többségű Trient tartomány kezében volt, Bozen tartománynak csak korlátozott önrendelkezés jutott, ezért a német nyelvű lakosok asszimilációnak voltak kitéve. Ennek oka a német nyelv korlátozott szerepe a hivatalokban és a Dél-Olaszországból történő folyamatos bevándorlás. A Dél-Tiroli Néppárt intézményes változásokat, valamint Trienttől való elszakadást követelt és az önálló Dél-Tirol autonóm terület létrehozását. Ezzel párhuzamosan több merényletre került sor, a legismertebb az 1961 június 11-12-én véghez vitt „*Feuernacht*” (a tűz éjszakája), melynek keretében a tartomány elszakadásért küzdő Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság mintegy 37 magas feszültségű vezetékelt robbantott fel,

Nyelvi Doktori Iskola, 2010 [online]. Letöltés helye: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15508/vincze-laszlo-phd-2011.pdf>, Letöltés ideje: 2020.04.27.

¹² Institutul Național de Statistică: *Recensământul populației și locuințelor* (A 2011-es népszámlálás adatai) [online]. Letöltés helye: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>, Letöltés ideje: 2020.04.05.

¹³ Gulyás, László: A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete (I.). In: *Korunk folyóirat* 2006/12 sz. 2006, 95–101.

¹⁴ Gulyás, László: A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete (II.). In: *Korunk folyóirat* 2007 januári szám 18 (1). 2007, 76–82.

megbénítva ezzel az olasz vendégmunkások betelepítésének, vagyis az asszimilációs politikának a legfőbb eszközét, a helyi ipari létesítményeket. A fent említett követelések és merényletek következtében 1960-ban nemzetközi tárgyalások indultak el az olasz és az osztrák állam, illetve a dél-tiroli német kisebbség között, miután 1960-61-ben az osztrák diplomácia kétszer fordult az ENSZ-hez, panaszt téve azért, hogy az olasz állam nem tesz eleget a Párizsi Szerződésben rögzítetteknek. Az ENSZ tárgyalásra szólította fel a feleket, aminek eredményeképpen 1969-re megszületett az úgynevezett Csomagterv.¹⁵ A Csomagtervben kilátásba helyezett új autonómiastatutúm 1972-ben lépett érvénybe. Létrejött tehát Trient- Dél-Tirol autonóm régió, amely két tartományból, Trientből és Bozenből állt. Az 1972-es autonómiastatutúm alapján mindkét tartomány saját autonómiával rendelkezett, a régiót pedig közösen kormányozták a saját tartományi gyűlésükből küldött személyeken keresztül, akik egyben a régió tanácsának is tagjai voltak. Mivel 1992-re a Csomagterv összes követelését teljesítette az olasz kormány, a két fél jelezte az ENSZ fele, hogy a konfliktus megoldódott, Ausztria számára azonban a Gruber-de Gasperi egyezmény értelmében a mai napig megvan a lehetősége, hogy bilaterálisan, vagy nemzetközi fórumok előtt lépjen fel amennyiben úgy értékeli, hogy Dél-Tirol autonóm kompetenciái sérülnek.¹⁶

Jelenleg tehát Trentino-Alto Adige régió, egy egy olyan speciális közigazgatási egysége Olaszországnak, melyben két területileg autonóm tartomány működik. Ezek közül Bozen tartomány lakosságának 62.3%-a német nyelvű, de vannak olasz (23.4%), ladin (4.1%), illetve más nyelvű (10.2%) lakosok is. A tartomány összlakossága 504,643 fő.¹⁷

¹⁵ Gulyás 2007, *i.m.*

¹⁶ Ádám, Biborka: Dél-tiroli autonómia és a székelyföldi magyar kisebbség autonómia törekvései. In: *Társadalom és Politika* 2008/1-2, letöltés helye: www.academia.edu, letöltés ideje: 2022.10.06.

¹⁷ Statistisches Jahrbuch für Südtirol. *Landesinstitut für Statistik ASTAT*. Letöltés helye: <https://astat.provincia.bz.it/downloads/JB2014.pdf>, letöltés ideje: 2020.04.01.

3 Alkotmányok

3.1 Románia

A román Alkotmány 1. cikke szerint „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”.¹⁸ A 2. cikk kijelenti: „A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt szabad, periodikus és tisztességes választásokon megalakult képviseleti szervein, valamint népszavazáson keresztül gyakorolja.”¹⁹ A 4. cikk szerint pedig „(2) Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, vélemény-től, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül.” Románia alkotmánya egyértelműen rögzíti tehát a polgári nemzet fogalmát, amelyhez minden állampolgár hozzátartozik, köztük a magyar nemzetiségű állampolgárok is.²⁰ Ettől eltérően ugyanakkor a domináns romániai nemzetértelmezés szerint a nemzet,²¹ egy nyelvi, etnikai, történeti értelemben kialakult közösség. Romániának nemzetiállamként való meghatározása pedig egy implicit etnokulturális hierarchiát állít fel, amennyiben Romániát az etnokulturálisan értelmezett román nemzetiség államaként definiálja.²² Románia Alkotmánya, akárcsak a Kisebbségi Keretegyezmény első cikke,²³ közvetett módon elismeri, hogy a kisebbségi jogok védelme szerves része az emberi jogok

¹⁸ Románia Alkotmánya, Románia Hivatalos Közlönyének 767. száma 2003. október 31.

¹⁹ 2. cikk, Románia Alkotmánya, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 767. számában 2003. október 31-én

²⁰ Lásd ennek az értelmezésnek a megerősítéséért az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2005. december 13-ai, 10762. sz., a „nemzet” fogalmáról szóló határozatának 34. pontját.

²¹ Románia posztkommunista alkotmányának szerzői nemzet alatt olyan történelmileg kialakult emberi közösséget értenek, amelyet a közös etnikai gyökerek, a közös nyelv és vallás köt össze. (Constantinescu, Mihai et al.: *Constituția României – comentată și adnotată. Regia autonomă „Monitorul Oficial”*. 1992, idézi: Horváth, 2012).

²² Horváth, István: Kisebbségi nyelvi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában, *Magyar Kisebbség* 14(1-2). 2009, 208-220.

²³ 1999. évi XXXIV. Törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről. Strasbourg. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>.

védelmének.²⁴ A 4. cikk szerint az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása. Az állampolgárok szolidaritásának megjelenése 2003-as módosítás eredménye. Ez az előírás különbséget tesz a román nép és más nemzetiségű, de román állampolgársággal rendelkező személyek között.²⁵ Az előbb említett előírás viszont nem mindenhol jelenik meg, ahol kellene. Például az Alkotmány 61. cikke szerint, amely a Parlament szerepéről és összetételéről szól, kijelenti: „(1) A Parlament a román nép legfelső képviselői szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatósága.”

Az Alkotmány 6. cikke szerint: “(1) Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez. (2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek.”

A kisebbségi szempontból jelentős törvények, az Alkotmány 73. cikke alapján, organikus törvényekkel szabályozandók. Az ilyen törvényeket mindkét ház tagjai többségének a szavazatával fogadja el, míg az egyszerű törvényeket mindkét ház jelen levő tagjai többsége szavazza meg. Organikus törvénynek kell szabályoznia többek között a nemzeti kisebbségek és a vallásfelekezetek jogállását. Így a magyar kisebbségnek vagy az összes romániai kisebbség parlamenti képviselőinek nincs reális esélye arra, hogy az általuk képviselt maximum

²⁴ A 20. cikk szerint bármely jogszabályi ellentmondással kapcsolatos jogvita esetén az emberi jogokat szabályozó nemzetközi szerződéseknek elsőbbségük van a belső törvényekkel szemben, kivéve, ha az alkotmány vagy a nemzeti jogszabályok kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak. Ez azt is jelenti, hogy hasonló primátust élveznek a kisebbségi jogokat szabályozó szerződések is, amelyek szerves részei az egyetemes emberi jogok nemzetközi védelmének.

²⁵ Fábíán, Gyula: A nemzeti kisebbségi jogok biztosításának alakulása Romániában 1918–2018, avagy „A gyulafehérvári ígéret megtagadásától a Minority SafePack ellenzéséig – 100 év romániai kisebbségjogi történet”. In: *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 2018/7, 2. 2018, 165–261.

7-8%-os szavazati aránnyal egyedül érdemi elmozdulást tudjanak a kisebbségi jogok területén, beleértve a nyelvi jogokat is.²⁶

Kisebbségvédelmi szempontból nagy jelentőséggel bír még a 120. cikk, amelynek második paragrafusa kijelenti:

“(2) Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei között.”

Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási kódexben megfogalmazott törvény szerint:

“Azokban a területi közigazgatási egységekben, amelyekben a lakosság több mint 20 százaléka nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgár, a helyi közigazgatási hatóságoknak biztosítaniuk kell az anyanyelv használatát is a velük fenntartott kapcsolatokban, az Alkotmány, a jelen törvény és a Románia által részes félként aláírt nemzetközi megállapodások előírásainak megfelelően.”²⁷

Végül a 152. cikkely kimondja, hogy

“(1) Nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.”

²⁶ Fábíán 2018, *i.m.*

²⁷ Nemzeti közigazgatási törvény, módosítva 2019.07.03-án az 57-es számú sürgősségi kormányrendelettel, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 555/2019 számában.

A román politikai diskurzusban uralkodó nézet szerint ez megakadályoz mindenféle hivatalos nyelvre, területi autonómiára vonatkozó kisebbségi kezdeményezést, ám egy autonómia megállapodás létrehozásához nincs feltétlenül szükség az alkotmány módosításához. Példa lehet ezen a téren a dán modell, amely Feröer és Grönland autonómiáját hozta létre, az alkotmány módosítása nélkül, de hasonló példát jelent Gagauzia esete is 1994 és 2003 között, vagy az Åland-szigetek esete 1920 és 1994 között.²⁸ Tehát jó megoldások erre az esetre is vannak, viszont ebben a helyzetben a többségi társadalom és a román állam párbeszédre való hajlandóságára lenne szükség. Ami a hivatalos nyelvre vonatkozó korlátozást illeti, az említett cikk szimbolikus jellegű korlátokat szab olyan jellegű törekvéseknek, amelyek a magyar nyelvet formálisan is regionális nyelvvé léptetnék elő.²⁹

3.2 Olaszország/Dél-Tirol

Olaszország Alkotmánya keletkezésének idejében, 1947-ben, felvilágosultnak minősíthető eszméket képviselt a nyelvi kisebbségeihez való viszonyában. Az Alkotmány 3. paragrafusa szerint:

„Minden állampolgárnak azonos a társadalmi megbecsültsége és a törvény előtt egyenlő nemre, fajra, nyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, személyes és társadalmi körülményeire való tekintet nélkül.” A 6. paragrafus, amelyet kifejezetten a kisebbségek védelmének szenteltek, kimondja: „A Köztársaság megfelelő normatív rendelkezésekkel védelmezi a nyelvi kisebbségeket”.³⁰

²⁸ Lásd bővebben: Dabis Attila: *Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of the Autonomy of Szeklerland*. Berlin: Peter Lang. 2021, 121-127.

²⁹ Horváth 2009, *i.m.*

³⁰ Salamon, Eszter: *Önmagukba Zárt Kisebbségek Nyelvi Sztenderdizációja Olaszországban. A friuli és a szárd kisebbség nyelvi tervezési folyamatai a nyelvük védelméről szóló nemzeti törvény előtt és után. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Nyelvi Doktori Iskola. 2008. Letöltés helye: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/>*

Az 1999. év végén hozott 482. számú „Normák a történelmi nyelvi kisebbségek védelmének tárgyában” című törvény volt az, amely állami szinten teljesítette az Alkotmányban előírtakat.³¹ A 2. pont kimondja, hogy az Alkotmány 6. paragrafusának törvényben való megjelenítéseként a Köztársaság védi az albán, katalán, német, görög, szlovén és horvát népesség és a francia, franko-provanszál, friuli, ladin, okszitán és szárd nyelvet beszélő népesség nyelvét és kultúráját. Ez a pont több szempontból is koronája a tizenkét említett jogvédő törekvéseinek, hiszen ettől kezdve állami védelem jár e nyelveknek és kultúráknak, de legalább ilyen fontos vívmány, hogy a fentiek egy alapvető állami okiratban nyelvekként vannak megnevezve, amely titulus eddigi történelmük során Olaszország egyesítése óta nem járt ki nekik.³²

A 3. paragrafus azokat az arányokat szabályozza, amelyek mellett egy adott területen élő kisebbség jogosult a törvény által biztosított privilégiumokra. A két küszöbérték a népesség 15%-a, illetve az önkormányzati tanácsosok egyharmada. Ez a pont ugyanakkor arra az esetre is kínál megoldásokat, ha az adott kisebbségnek egyik fenti lehetőség sem adott, illetve, ha a közösség azért nincs megfelelő arányban reprezentálva, mert egy megye- vagy tartományi határ kettéosztja. Ebből a paragrafusból nyilvánvalóan látszik, hogy az említett tizenkét kisebbségnek a törvény ténylegesen garantálni kívánja kultúrájának védelmét, nem látszat-intézkedésről van szó, amelynek betűi mögött más rejlik, mint a szöveg elsődleges értelme.

A törvény 7., 9. és 10. paragrafusa lehetővé teszi a kisebbségi nyelv szóbeli és írásbeli használatát az önkormányzatokban, a katonaság és a rendőrség kivételével a közhivatalokban, valamint a békebíró előtt. Hivatalosnak azonban csak az olasz nyelven kiadott okiratok minősülnek.

A 10., 11., 12. és 14. paragrafus jóváhagyja az olasz mellett a helységnevek kisebbségi nyelven való használatát, az olyan vezeték- és

pea/15462/salamon-eszter-phd-2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Letöltés ideje: 2020.04.18.

³¹ Eredeti nevén: Legge 15 Dicembre 1999, n. 482” Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 20 dicembre 1999.

³² Salamon 2008, *i.m.*

keresztnevek visszaállítását, amelyeket a múltban nem engedtek használni vagy módosítottak, kisebbségi nyelvű rádió- és TV- műsorokról szóló megállapodások létrehozását a különböző helyi adókkal, valamint a kisebbségi sajtó és kisebbségi kultúra védelmére alakult szervezetek támogatását.

A 16. paragrafus lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára az adott kisebbségi nyelv védelmével foglalkozó intézmények létrehozását és működtetését.³³

Olaszország húsz tartománya közül öt rendelkezik a „speciális státúttal bíró autonóm tartomány” státusszal: Trentino-Alto Adige, Valle d’Aosta, Szicília, Szardínia és Friuli- Venezia Giulia. Ezek elismeréséről az Alkotmány 116. paragrafusa rendelkezik.

Két ok is van, ami miatt az Alkotmány 116. cikkében nevesített régiók különlegeseek: egyrészt többletjogaik szélesebb körű joghatóságot biztosítanak számukra saját ügyeik intézéséhez, másrészt pedig ezen jogok magasabb alkotmányos védelmet élveznek az ország fennmaradó 15 régiójához képest.³⁴

Dél-Tirolban a különböző kompetenciák nyolcféleképpen oszlanak meg a releváns igazgatási szintek, így az állam, a régió és a tartományok között:³⁵

- Kizárólagos állami kompetenciák: az Alkotmány 17 kizárólagos állami kompetenciát sorol fel, ilyen például a külpolitika, nemzetközi kapcsolatok, bevándorlás, közrend, állami szervek, valuta stb.
- Az állam és a régiók által közösen gyakorolt kompetenciák, amelyek az alábbi témakörökre vonatkoznak: a régiók nemzetközi és EU-kapcsolatai; külkereskedelem; munkavédelem és biztonság; oktatás (az oktatási intézmények autonómiájának megfelelően, a szakoktatás és a szakképzés kivételével); szakmák;

³³ Uo.

³⁴ Dabis Attila: Dél-Tirol autonómia-statútuma. In: *Magyar Kisebbség*, 2012. 3–4. szám, 47.

³⁵ Uo. 47–53.

- Trentino–Alto Adige régió kizárólagos kompetenciái: a régió 10 területen jogosult törvényi rendelkezéseket hozni, ilyenek például a régió hivatalai és azokhoz rendelt személyzet rendje, a félregionális testületek rendtartása, a községek területi elhatárolása és köztestületeinek rendtartása, stb.
- Bozen, illetve Trentino autonóm provinciák kizárólagos kompetenciái: a hatályos szabályok alapján a következő területeken jogosult a tartományi igazgatás törvényi rendelkezéseket hozni: a tartományi hivatalokra és a beosztott személyekre vonatkozó rend, illetve a helységnevek adása Bozen provinciára nézve a kétnyelvűség kötelezettségével;
- Az állam és Trentino–Alto Adige régió által közösen gyakorolt kompetenciák: a közösen gyakorolt kompetenciák körébe mindössze két terület tartozik: a hatósági szociális ellátás és a jóléti intézmények rendje, valamint a föld- és agrárhitellel foglalkozó testületek, a takarékpénztárak és a Raiffeisen pénztárak, illetve regionális jellegű hitelintézetek rendje.
- Az állam és a provinciák által közösen gyakorolt kompetenciák: ezen jogszabályoknak másodlagos jellegük van, ami annyit tesz, hogy a központi államhatalom törvényben lefekteti az alapelveket, a tartomány pedig ezeknek megfelelően szabályozza a részletkérdéseket. Ide tartozik a helyi rendőrség a városokban és vidéken, oktatás az alap- és középfokú iskolákban, kereskedelem, nyilvános rendezvények stb.
- A provinciák által az állami törvényhozás kiegészítésére hozott rendelkezések: ez kizárólag a munkaközvetítés és alkalmazás területére vonatkozik.
- Az állam által a régióra, illetve a provinciákra átruházott jogok.³⁶

A dél-tiroli autonómia-statútum alkotmányerejű törvénynek minősül, vagyis az olasz Alkotmány, illetve a hagyományos, többségi úton elfogadott parlamenti törvények között foglal helyet a jogforrási

³⁶ Uo. 52–53.

hierarchiában (teljes nevén Olaszország köztársasági elnökének 1972. évi augusztus 31-én kelt 670. sz. rendelete Trentino - Dél-Tirol különleges jogállására vonatkozó alkotmányos törvények egységes szövegének jóváhagyásáról. a továbbiakban röviden: „Dél-Tirol autonómiastatútuma”, vagy „Autonómiastatútum”).³⁷

4 Anyanyelvhasználat az oktatásban

4.1 Románia

A két világháború között a kisebbségi nyelven való oktatás az állami intézményekben tiltva, a felekezeti intézményekben határozottan akadályozva volt.³⁸ A második világháború után az anyanyelven való oktatás állapotának változása háromlépcsősnek tekinthető: az első az 1945–1959 között tartó időszak, amikor a helyzet ideálisnak tekinthető, a következő lépcső az 1960-as és 1980-as évek közötti, amely kielégítőnek nevezhető, míg az 1981-es évet követően folyamatos leépítésen ment keresztül.³⁹

Romániában jelenleg 925 elemi és középiskolában folyik magyar nyelvű oktatás, ebből 469 magyar iskola (önálló jogi személyiséggel rendelkezik vagy magyar iskolának van alárendelve), 339 vegyes iskola, 114 pedig jogi személyiséggel nem rendelkező oktatási helyszín, amely román vagy vegyes iskolának van alárendelve.⁴⁰

2011-ben I-es számmal lépett életbe az új oktatási törvény,⁴¹ amely a romániai oktatási rendszer számos problémáját igyekezett az írott jog

³⁷ Uo. 54.

³⁸ Fábíán 2018, *i.m.*

³⁹ Uo.

⁴⁰ Toró, Tibor – Varga, Szilvia: *Nyelvhasználati barométer 2019 Kutatási jelentés a magyar tannyelvű oktatási intézmények hivatalos nyelvhasználati szokásairól és nyelvi tájképéről*. Kolozsvár: Bálványos Intézet. 2020. Letöltés helye: http://balvanyos.org/wp-content/uploads/2020/02/BI_oktatasi_nyelvhasznalat_jelentes.pdf, letöltés ideje: 2020.04.24.

⁴¹ 1/2011-es számú Nemzeti oktatási törvény, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 18/2011. számában

szintjén orvosolni, illetve a kisebbségi oktatás helyzetén valamelyest javítani.

A jogszabályi környezet tekintetében a legfontosabb változások közé tartozik a közoktatás decentralizálására, az oktatási intézményeknek, valamint a helyi közösségnek és az önkormányzat szerepének az oktatás szervezésében és irányításában történő növelésére vonatkozó passzusok.⁴² Ezek mellett, a törvény szövege előíranyozza, hogy a kisebbségi nyelvek minden oktatási program esetében használhatóvá válnak, illetve kisebbségi nyelvek használatának a jogi lehetősége kiterjed az oktatás minden fokozatára, az óvodától az egyetemig, beleértve az alapképzést (BA), a mesteri (MA), illetve a doktori (PhD) fokozatot és a különböző egyetem utáni képzéseket is.⁴³ A törvény továbbá megteremti az elméleti lehetőségét az alábbiaknak:

- A kisebbségi iskolák rendelkezhetnek jogi személyiséggel, diáklétszámtól függetlenül. A kisebbségi nyelvű oktatás önálló intézményekben szervezhető meg: egy községben/városban, ha egy kisebbségi iskola létezik, annak joga van önálló intézményként működni, még ha esetenként kevesebb is a diák, mint a minimálisan előírt létszám (300). (Ha ez az állítás a gyakorlatban is igaz volna, akkor nem állhatott volna elő olyan helyzet, mint 2022. szeptemberében a nagyváradi Nicolae Bălcescu Általános Iskola esetében, ahol szegregációnak minősítették a magyar osztályok átköltöztetését a református egyház által felújított és ingyenesen felajánlott épületbe és megakadályozták ezt a folyamatot.⁴⁴ De említhetnénk a marosvásárhelyi Római Katolikus Teológiai Líceum ügyét is, amelyet már háromszor próbáltak megalapítani, de eddig minidig megakadályozták.)⁴⁵

⁴² Veres, Valér: Decentralizáció – Minőségbiztosítás És Kisebbségi Oktatási Jogok Romániában Az Új Tanügyi Törvényben. *Pro Minoritate folyóirat*. 2012 (1–4. szám), 110–121.

⁴³ Horváth 2009, *i.m.*

⁴⁴ Román tannyelvű osztályokat is befogad nagyváradi iskolaépületébe a református egyház. *Kronika online*, 2022.09.05. Letöltés helye: www.kronikaonline.ro, letöltés ideje: 2022.11.18.

⁴⁵ Bodó Barna: Jog és politika Romániában: A marosvásárhelyi katolikus líceum esete. In: *Kisebbségvédelem*, IV. szám (2021).

- Azon kisebbségi tanulóknak, akik az alacsony létszámból kifolyólag egy adott településen nem tudnak kisebbségi oktatásban részesülni, jogukban áll a legközelebbi településen működő kisebbségi iskolába járni, és elszámolni az ingázási, illetve a kollégiumi költségeket.
- Vegyes tannyelvű iskolákban az iskolák vezetésében a kisebbségek számarányuk alapján vesznek részt. Itt az egyik aligazgatónak kötelezően az adott kisebbséghez kell tartoznia.
- A kisebbségek nyelvén teljes körű oktatást szolgáltatató iskolákban az összes tantárgy (kivéve a román nyelv és irodalom) oktatójának kötelező kisebbségi szaknyelvi kompetenciát igazolni.
- Az eddig románul tanított két tantárgyat, a románok történetét és Románia földrajzát is anyanyelven tanulhatják a kisebbségi osztályokban.
- A magán- és felekezeti oktatás megszervezése is lehetővé válik.
- Az intézmény belső-, illetve a szülőkkel történő kommunikációjában az anyanyelv használata engedélyezett.
- Megnyílt annak a lehetősége, hogy a kisebbségi szakértők saját arcélre szabott, külön tantervet dolgozzanak ki.

Összefoglalva, az óvodai, általános-, illetve középiskolai kisebbségi oktatás jogszabályi kerete megfelelő, annak gyakorlati végrehajtása ugyanakkor a politikai akarat hiánya miatt állandó és visszatérő jelleggel hatósági akadályokba ütközik. A magyar ajkú diák többnyire képes valamennyi tárgyat az anyanyelvén tanulni az egyetem előtti oktatásban a román nyelv és irodalom kivételével. Erdélyben, azokon a településeken, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek száma eléri a kellő létszámot, létezhetnek oktatási intézmények, ahol a magyart, mint tanítási nyelvet alkalmazzák. Más esetekben ugyanakkor ilyen oktatási intézményeket az illetékes román hatóságok akkor sem hagyják jóvá, ha az iskola létrehozását és fenntartását a magyar állam finanszírozza.⁴⁶

⁴⁶ Borsi Balázs: Bánffyhunad: nem csillapodnak a kedélyek a magyar óvoda ügyében. *Magyar Szó online*, 2022.08.30. Letöltés helye: www.maszol.ro, letöltés ideje: 2022.11.18.

A helyzet tehát közel sem tökéletes, hiszen a nemzetközi és belső jogi kötelezettségek jóhiszemű végrehajtására hiányzik a politikai akarat, amit egy sor további tényező súlyosbít. Számos tanintézményben – elegendő számú oktató hiányában – képtelenek eleget tenni a kisebbségi oktatás minden szabályának. Bár az oktatási törvény 8. cikkelye kimondja,⁴⁷ hogy a GDP legalább 6 százalékát kell az oktatásra fordítani, ez nem szokott megtörténni, sőt a törvényben meghatározottnál jóval kisebb összegeket fordít Románia kormánya az oktatásra.⁴⁸

A kisebbségi osztályokban továbbá a román nyelvet hagyományosan azonos módszertan szerint tanították a román anyanyelvű diákokéval, ez az utóbbi években törvényi szinten pozitívan változott, de a gyakorlati alkalmazásban nem igazán működik mert hol az új módszertanok hiányoznak, hol a tankönyvek. A magyar nyelvű tankönyvek hiánya külön diszkriminációs eleme a romániai tanügynek.

Vegyes tannyelvű iskolákban külön problémát jelent, hogy az intézmények nyelvi tájképe legtöbb esetben kizárólag román nyelvű, és ezáltal a magyar anyanyelvű tanuló közösségeket másodrangú állampolgárként kezelik. Ez ügyben a Civil Elkötelezettség Mozgalom (CEMO) feljelentései alapján az Országos Diszkriminációellenes Tanács több ízben is azt a határozatot hozta, hogy az anyanyelvi feliratok hiánya többnyelvű oktatási intézményben diszkriminatív, mégsem változik a helyzet.⁴⁹

Noha a kisebbségi- illetve egyházi iskolák alapítását megengedi az oktatási törvény, ez sok esetben nehézségekbe ütközik, mert különböző intézmények akadályt gördítenek az iskolák alapítása elé. Beszédese példa erre a marosvásárhelyi II. Rákóczi Ferenc Római Katolikus Gim-

⁴⁷ 1/2011-es számú Nemzeti oktatási törvény, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 18/2011. számában.

⁴⁸ 2019-ben a kormány által kidolgozott költségvetés 3,02 százalékot irányzott elő erre a területre, ami 29,4 milliárd lejnek felel meg, 2020 ez az összeg növekedett, 32,8 milliárd lejre, ám még mindig messze elmarad a GDP 6%-ától.

⁴⁹ CEMO: *A CEMO jogi eljárásai a marosvásárhelyi vegyes tannyelvű iskolák nyelvi jogi diszkriminációja ellen (Marosvásárhely, 2010-2017. október 03.)* Letöltés helye: <https://cemo.ro/a-cemo-ujabb-jogi-eljarasai-a-marosvasarhelyi-vegyes-tannyelvu-iskolak-nyelvi-jogi-diszkriminacioja-ellen-2/>, Letöltés ideje: 2022.08.12.

názium kálváriája, amelynek harmadik újraalapítási kísérlete ellenére helyzete ma sem tisztázott.⁵⁰

A felsőoktatás esetében hasonló a kapcsolat jogszabályi környezet és implementációs gyakorlat között. A törvény elviekben garantálja az anyanyelvű felsőoktatáshoz való jogot minden szinten, beleértve az alapképzést, a mesterképzést, a doktorit és a továbbképzést, és nem tartalmaz semmilyen korlátozást a szakterületekre vonatkozóan. Továbbá, intézményi struktúráját tekintve, a törvény felsorolja, hogy a kisebbségi nyelvű (anyanyelvű) oktatás megvalósulhat olyan egyetemeken, ahol: a kisebbségek nyelvén oktató karok, oktatási programok működnek, multikulturális és többnyelvű egyetemeken, illetve bármilyen más felsőoktatási intézményben is, kérés szerint.⁵¹

A törvény előírja, hogy a multikulturális és többnyelvű egyetemeken a kisebbség nyelvén való oktatás önálló struktúrákba szerveződhet. Ezek lehetnek egyetemi szintűek, tagozatok, karok, karokon belüli intézetek vagy intézeteken belüli struktúrák (tanszékek, tanulmányi vonalak). Míg a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetemen és a marosvásárhelyi Színművészeti Egyetemen sikerült érvényesíteni a törvényt, addig a marosvásárhelyi Orvosi és Gyógyszerészeti Egyetemen nem.

„A törvény kisebbségi rendelkezéseit a marosvásárhelyi Orvosi és Gyógyszerészeti Egyetemen (MOGYE) nehezebb – eddig nem sikerült – érvényesíteni a többség ellenállása miatt (amely éppen az egyetemi autonómiára hivatkozva teszi ezt), pedig azok a multikulturális és többnyelvű egyetemeken (...) kötelező érvényűek.”⁵²

„A magyar nyelvű saját felsőoktatás megszervezése érdekében 2001. október 3-án megindult a magyar kormány támogatásával a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem (EMTE) te-

⁵⁰ Elutasította a román tanfelügyelőség a marosvásárhelyi magyar középiskola újraalapítását. *Origo*, 2022.09.14. Letöltés helye: www.origo.hu, letöltés ideje: 2022.11.18.

⁵¹ Veres 2012, *i.m.*

⁵² *Uo.*

vékenysége. Ennek az egyetemnek a keretén belül újraindult a 2010–2011-es tanévben a román–magyar kétnyelvű jogászképzés. A Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem intézményi akkreditációját kimondó törvény 2012-ben lépett hatályba.”⁵³

Következésképpen, a felsőoktatási intézmények relációjában a gyakorlat azt mutatja, hogy a kisebbségi egyetemek létrehozása nehézkes, illetve egyes egyetemeken a kisebbségi diákok létszámát is csökkenteni próbálják,⁵⁴ viszont más területeken ritka esetekben és elszórt jelleggel pozitív diszkriminációval is találkozhatunk.⁵⁵

4.2 Olaszország/Dél-Tirol

A Dél-Tiroli autonómiastatútumnak köszönhetően a régióban példaértékű kisebbségi oktatás zajlik. Az iskolai képzés legfontosabb alapelve az anyanyelvi oktatás. A törvény kimondja, hogy az óvodai, az általános iskolai, valamint a középszintű oktatás a tanulók anyanyelvén, azaz olaszul vagy németül zajlik, és a pedagógusoknak anyanyelvi beszélőknek kell lenniük.⁵⁶ A rendelkezések figyelembe veszik a speciálisnak számító nyelvi környezetet is, ezért az általános iskola második osztályától kezdődően minden tanulónak kötelező a második nyelv tanulása, ami az olasz iskolában a németet, a német iskolákban pedig az olasz nyelvet jelenti. Dél-Tirolban nincsenek kétnyelvű iskolák, sokan ugyanis úgy vélik, hogy bevezetésükkel sérülne az anyanyelvi oktatáshoz való jog.⁵⁷

⁵³ Fábíán 2018, *i.m.*

⁵⁴ Súlyos következményekkel jár a létszámcsökkentés. *Háromszék napilap*. 2019.08.01. Letöltés helye: www.3szek.ro, letöltés ideje: 2020.04.27.

⁵⁵ Például a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem jogi karán, ahol a magyar anyanyelvű magyar érettségivel rendelkező diákok számára 44 külön hely van biztosítva.

⁵⁶ Dél-Tiroli autonómiastatútuma 19 (1). cikk.

⁵⁷ Gulyás 2007, *i.m.*

A fent említett közösségek iskolái önállóan dönthetnek az oktatás módjáról, időtartamáról és módszertanáról, a diákok értékelésének szempontjairól, továbbá a képesítéssel rendelkező tanárok alkalmazásáról – a szülők által megfogalmazott elvárások figyelembevételével. Az általános cél az, hogy a diákok megtanulják a kisebbségi nyelvet és megismerjék a szóban forgó kisebbségi közösség szokásait és hagyományait. Ugyanezen célból az iskolák felnőttoktatást is indíthatnak, és kezdeményezhetik a kisebbségi csoportok nyelveinek és kultúráinak kutatását. Az érintett tantárgyak tanárainak ezenfelül képzést és továbbképzést is biztosítanak.⁵⁸

A jelenleg működő iskolarendszer biztosítja a nyelvi kisebbség számára az anyanyelv megtartását, fejlesztését. Emellett garantálja a másik tartományi nyelv elsajátítását is. A valósághoz tartozik azonban, hogy a nyelvi csoportokra és kritériumokra épülő szabályozás két, etnikai alapokon elkülönülő iskolarendszert hozott létre. Emiatt többször felmerült már a szegregáció vádja, és a kéttannyelvű iskolák bevezetésének gondolata. Szintén próbálkoztak a kilencvenes években az intenzívebb, ún. bemeztíteses oktatással, ám a tartomány tanügyi hatásai végül arra a következtetésre jutottak, hogy az ilyen és ehhez hasonló próbálkozások a státútum 19. cikkének sérelme nélkül nem valósíthatók meg. Emellett ott van a németajkú közösség aggodalma, hogy ha elindulnának a német-olasz kéttannyelvű iskolák, a német szülők jelentős része karriermegfontolásokból ezekbe adná gyermekét, és ezzel csökkenne a német nyelv súlya és hosszú távon az azt beszélők aránya is.

Olaszországban, azok az egyetemek, amelyek olyan régiókban működnek, ahol nyelvi kisebbségek élnek, az elismert nyelvi kisebbségek nyelvével és kultúrájával foglalkozó kurzusokat indíthatnak. E kurzusok célja a tudományos kutatások, valamint kulturális és oktatási tevékenységek támogatása.

Dél-Tirolban is létezik egy felsőoktatási intézmény, a Bolzanói Szabad Egyetem. 1997-ben az olasz parlament az ún. Bassani-féle 127. szá-

⁵⁸ Sergiu, Constantin: Kisebbségi Oktatás Olaszországban Jog És Gyakorlat. In: *Pro Minoritate folyóirat* 2012 Tavas. 2012, 3–26.

mú törvénycikkkel lehetővé tette a Bolzanói Szabad Egyetem megalapítását. 1998 januárjában Bressonóban megkezdte munkáját a Művelődési Kar, míg 1998 márciusában Bolzanóban a Közgazdaságtudományi Kar indult be. A 2001–2002-es tanévben a Számítástechnikai Kart, a 2002–2003-as tanévben pedig a Tervezői Kart indították be. Mindegyik karon külön lehet németül és olaszul tanulni. Ezt nevezik H alakú képzésnek, a németek németül tanulnak, az olaszok olaszul (ez a H két szára), míg a ladinok (a H vízszintes része) választhatnak, hogy a ladin nyelvű tárgyak mellett mely nyelven vesznek fel további kurzusokat.⁵⁹

Következésképpen, a Dél-Tirol-i kisebbségi családok az óvoda kiválasztásától az iskola befejezéséig biztonságban tudhatják gyermekeik anyanyelvi fejlődését.

5 Anyanyelvhasználat a közigazgatásban

5.1 Románia

Románia Alkotmányának a helyi közigazgatásról szóló 120. cikkelye szerint, amely az alapelveket taglalja:

“(1) A területi közigazgatási egységek közigazgatása a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentrálásának az elvén alapul.

(2) Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei között.”

⁵⁹ Gulyás 2007, *i.m.*

Az alaptörvényben említett organikus törvény ez esetben a közigazgatási törvényt jelenti, amely legutóbb 2019. július 3-án volt aktualizálva az 57-es számú sürgősségi kormányrendelet által.⁶⁰ Az említett törvényben szó van az anyanyelvhasználatról, az a helyi autonómiához, illetve a szimbólumokhoz való jogról, sőt az etnikai arányosságról is.

A törvénykönyv az 5. cikkben vázolja fel a helyi autonómia meghatározását, ami a következő: „5.cikk, j) Helyi autonómia alatt a helyi közigazgatási hatóságoknak azon jogát és képességét értik, amelynek révén a törvény feltételei között, a helyi közösség érdekében és nevében oldhatják meg és intézhetik a közügyeket.” Azonban a 84. cikk⁶¹, amely a helyi autonómiák általános rendelkezéseiről beszél, 3. alpontja szerint „A helyi autonómia kizárólag közigazgatási és pénzügyi, amelyet a törvény keretei között érvényesíthetnek”.

Térjünk vissza a helyi közigazgatási hatóságokhoz, melyeknek fontos a szerepük a kisebbségi nyelv használatát illető jogokat tekintve. Az említett jog Romániában csakis területi-közigazgatási egységekre vonatkozik, a következő formában:

A 94. cikk szerint azokban a területi- közigazgatási egységekben, ahol a legutóbbi népszavazás szerint a kisebbség aránya eléri a 20%-ot, a helyi közigazgatási hatóságoknak, az ezeknek alárendelt közigazgatási egységeknek, valamint a dekoncentrált közszolgálatoknak biztosítaniuk kell az anyanyelv használatát a velük fenntartott kapcsolatokban, az Alkotmány, a jelen törvény és a Románia által szerződő félként aláírt nemzetközi egyezmények előírásainak megfelelően.⁶²

- A 94. cikk 2. bekezdésben a törvényhozó egy 2019-es módosítás által azt mondja ki, hogy azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol a kisebbség aránya nem éri el a 20%-ot, a

⁶⁰ 41-es számú Nemzeti közigazgatási törvény, módosítva 2019.07.03-án az 57-es számú sürgősségi kormányrendelettel, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 555/2019 számában.

⁶¹ 42-es számú Nemzeti közigazgatási törvény, módosítva 2019.07.03-án az 57-es számú sürgősségi kormányrendelettel, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 555/2019 számában.

⁶² Ugyanezt kimondja a 215/2001-es törvény 131. cikke is.

közigazgatási hatóságok dönthetnek arról, hogy alkalmazzák-e a kisebbségi anyanyelvi jogokat.

- A 135. cikk szerint, amely a helyi tanács napirendjéről beszél „azon községekben vagy városokban, ahol a valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok számaránya meghaladja az összlakosság 20%-át, a napirendet az illető nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok anyanyelvén is ismertetni kell.”
- A helyi tanács gyűléseivel kapcsolatban a 138. cikk rendelkezik, amely kimondja, hogy „az ülések munkálatai román nyelven folynak. Azon helyi tanácsokban, ahol valamely nemzeti kisebbséghez tartozó helyi tanácsosok az összlakosság legalább 20%-át képviselik, a tanácsüléseken az anyanyelv is használható. Ilyen esetekben a polgármesternek biztosítania kell a román nyelvre való fordítást. A tanácsülések dokumentumait minden esetben román nyelven kell megszerkeszteni.”
- Ami a hivatalos kapcsolattartást illeti a 195. cikk a következőképpen rendelkezik: „Azon területi-közigazgatási egységekben, ahol valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok számaránya meghaladja az összlakosság 20%-át, a helyi közigazgatási hatóságokkal, a szakapparátussal, illetve a helyi tanácsnak alárendelt szervezetekkel való kapcsolattartásuk során az illető személyek anyanyelvükön is fordulhatnak ezekhez, akár szóban, akár írásban, válasza pedig mind román nyelven, mind pedig anyanyelvükön jogosultak. „Ahhoz, hogy ez a törvény jól működjön, egyértelmű, hogy a kisebbségi nyelvet ismerő személyeket is alkalmazni kell az intézményekben, illetve kétnyelvű formanyomtatványokat kell készíteni az egyenlő bánásmód érdekében.
- A 198. cikk szerint, amely a határozatok nyilvánossá tételéről szól, a szabályozó jellegű határozatokat az illető nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok anyanyelvén is ismertetni kell (ugyancsak 20%). Az egyéni jellegűeket pedig, kérésre, anyanyelven is közölni kell, ezt pedig a 199. cikk határozza meg.

- Léteznek helységek, illetve közigazgatási egységek nevével szembe fordított határozatok is a törvényen belül, ilyen a 195. cikk 6. alpontja, amely szerint a helyi közigazgatási hatóságoknak biztosítaniuk kell a helységek és az alárendeltségükben működő közigazgatási egységek nevének, valamint a közérdekű hirdetéseknek úgy román, mint az illető kisebbség nyelvén való kifüggesztését a (2) bekezdésben előírt (20% – szerk. megj.) feltételek között. Magyarlakta településeken az önkormányzat köteles magyarul is feltüntetni a település nevét mind a helységbe vezető, mind a helységből kivezető útjelző táblákon. A magyar elnevezés a román elnevezéssel egy táblára kerül, a román felirat alá. A magyar felirat betűtípusa, nagysága és színe azonos a román felirattal. A helységnévtáblák kihelyezéséről a polgármester köteles gondoskodni, a munkálatok költségét pedig a helyi költségvetésből fedezi. A magyar településnevek kizárólag tájékoztató jellegűek, ezeket hivatalos levelezésben és dokumentumokban nem lehet használni.⁶³

A 2011-es adatok szerint azok a közigazgatási egységek, ahol a magyarok aránya meghaladja a 20%-ot 324, ahol az összmagyar lakosság 77,3%-a (948 704 állampolgár) él. A 20%-os küszöb feletti közigazgatási egységek esetében a lakosság majdnem fele (48,6%) kisebbségi megyében, több mint 40%-a (42,9%) tömbmegyében, a maradék (8,5%) szóróvány-megyékben él.⁶⁴

A közigazgatásban való nyelvhasználat esetében is meg kell említenünk azt, hogy a törvényt ezen a téren sem alkalmazzák maradéktalanul. Számos példa van arra, hogy a helységnevek esetében nem érvényesül a törvény. Például Erdélyben, Maros megyében a 98%-ban magyarlakta Ehed nevű település esetében csupán román nyelven van

⁶³ Bogdán, Andrea – Mohácsék, Magdolna: A nemzeti kisebbségek problémák körében illetékes közigazgatási egységek Romániában és a kisebbségi nyelvhasználat a közigazgatásban. In: *Regio: Kisebbség, Politika, Társadalom. 20. évfolyam, 2009. 2. szám*, 47–69.

⁶⁴ Toró, Tibor: Egy helyben topogva? Kisebbségi nyelvi jogok alakulása Romániában 2008 és 2015 között. In: *Magyar Kisebbség* 21:2 2016, 34.

kihelyezve helységnévtábla.⁶⁵ Vagy itt van az ugyancsak Maros megyében levő közel 50%-os magyar lakosságú Mezősámsond esete.⁶⁶ Ennél rosszabb a helyzet az irányjelző táblák és a folyók megnevezését megjelenítő táblák esetében, amelyek nagyrésze az Országos Útügyi Hatóság (CNADNR) hatáskörébe tartozik és kizárólag románul érhetőek el. Ezen problémák forrása nagy mértékben az, hogy nincsenek szabályozva a táblák többségének kihelyezéséről szóló közigazgatási törvények (folyók, vasútállomások, természeti, kulturális kincsek). Ami a kétnyelvű utcanévtáblákat illeti, ezeknek a kihelyezése tömbmagyar helyiségekben megoldottnak tekinthető, ám egyes lakosságú közigazgatási egységekben óriási akadályokba ütközik és a legtöbb meglehetősen nagy magyar közösséggel rendelkező erdélyi városban (Marosvásárhely, Nagyvárad, Szatmárnémeti stb.) sorozatos civil érdekérvényesítés ellenére sem sikerült megoldani. Sok esetben a tanácsgyűléseken nem használják a kisebbségi nyelvet, a polgármesteri hivatal nem közöl információkat, csupán román nyelven, az intézményekben nem használják a kisebbségi nyelveket.⁶⁷ Az okok közé sorolhatjuk az adminisztrációs és logisztikai problémákat, a tisztségviselők korlátozott törvényismeretét, illetve a nemtörődömséget is. Emellett látványos, hogy a román hatóságok a nyelvhasználat kérdését a román kulturális dominanciát szavatoló zéró végösszegű játszmaként fogják fel. A hatósági gyakorlat a politikai kultúrában meghonosodott azon toposzt követi, hogy a magyar nyelv térnyerése szükségszerűen a román nyelv és kultúra hanyatlását vonja maga után, a kisebbségi nyelvi jogok kérdéskörét így biztonságpolitikai szorongás övezi.⁶⁸ Tehát tör-

⁶⁵ CEMO: *Bekecs alatt Hodoşa meg Ihod*. Letöltés helye: <http://cemo.ro/bekecs-alatt-hodosa-meg-ihod/>, Letöltés ideje: 2022.08.10.

⁶⁶ CEMO: *Mezősámsondi tragamúrák*. Letöltés helye: <https://cemo.ro/mezosamsondi-tragamurak/>, Letöltés ideje: 2022.08.11.

⁶⁷ CEMO: *Magyar nyelvű ügyintézés a Marosvásárhelyi Polgármesteri Hivatalban*. Letöltés helye: <https://cemo.ro/magyar-nyelv-ugyintezes-a-marosvasarhelyi-polgarmesteri-hivatalban/>, Letöltés ideje: 2022.08.10.

⁶⁸ Lásd bővebben: Dabis Attila: *Effective Participation and Territorial Integrity: A Guide to Romanian Doctrinal Claims on Regional Power-sharing*. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 15 (1–2). 2022, 113–114.

vények léteznek, amelyek biztosítják az anyanyelvi jogokat, csupán az alkalmazásuk ütközik számos akadályba.

“Sajnos a közigazgatási törvény sem tökéletes, hiszen tartalmaz hiányosságokat, ilyen például az, hogy továbbra sem szabályozza a Nyugat-Európában alkalmazott „etnikai arányt”, ugyanis a törvény mindenhol úgy fogalmaz, hogy alkalmazni fognak olyan személyeket, akik ismerik az illető nemzeti kisebbség nyelvét, tehát ezek a többséghez tartozók is lehetnek, abban az esetben, ha ismerik a kisebbség nyelvét. Egy másik hiányossága a törvénynek az, hogy a prefektus hivatalával való kapcsolatokban nem szabályozza az anyanyelv használatát, ezzel is kihangsúlyozva a román nyelv egyeduralmát. Az államhatalom megyei képviselőjével tehát nem lehet valamely kisebbségi nyelven beszélni vagy levelezni, még akkor sem, ha a megye lakosságának több mint 20 százaléka kisebbségi.”⁶⁹

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása az Európai Regionális és Kisebbségi Chartájának alkalmazásával kapcsolatosan⁷⁰ ajánlja a kisebbségi nyelvek használati küszöbének újragondolását. Ennek több oka is van, beszédes példa erre Kolozsvár esete. Kolozsváron lakik a második legnagyobb romániai magyar közösség, a 2011-es népszámlálás szerint közel 50.000⁷¹ fő, ám a jelenlegi törvények szerint e közösség nem élhet semmiféle nyelvi jogokkal, kivéve a helységnévtábla kifüggesztésével, amelyre a közigazgatási törvény lehetőséget ad, akkor is, ha 20 százalék alá csökkent az adott kisebbség létszáma.

A kétnyelvűség alkalmazása a közigazgatásban a helységnévtáblákat kivéve, amely többnyire megoldottnak tekinthető, teljesen esetleges

⁶⁹ Fábíán 2018 *i.m.*, 235.

⁷⁰ Committee of Ministers: *Recommendation CM/RecChL(2018)3 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Romania*. Letöltés helye: [https://agdm.fuen.org/assets/upload/memberorg/doc/RO_CM_RecChL\(2018\)3E.pdf](https://agdm.fuen.org/assets/upload/memberorg/doc/RO_CM_RecChL(2018)3E.pdf), letöltés ideje: 2022.11.18.

⁷¹ A 2011-es népszámlálás adatai. *Recensământul populației și locuințelor* [online]. Letöltés helye: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>, Letöltés ideje: 2020.04.05.

és véletlenszerű, szóban az ügyintézés akkor zajlik anyanyelven, hogyha az ügyintéző is magyar anyanyelvű, írásban azonban a tömbmagyar helységeken is sok esetben románul zajlik.⁷² A fentebb említett tényezőkön túl az anyanyelvi ügyintézés szavatolását az akadályozza, hogy a vonatkozó törvényeknek többnyire nincsenek alkalmazási útmutatóik, nem létezik semmilyen hivatalos stratégia az anyanyelvi ügyintézéssel kapcsolatosan (procedúrák, formanyomtatványok, human erőforrás biztosítása) és azok az önkormányzatok, amelyekre vonatkozik az anyanyelvhasználati törvény, semmilyen többletforrással nem rendelkeznek a törvény alkalmazhatóvá tételéhez.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2012-es ajánlása az Európai Regionális és Kisebbségi Charta alkalmazásával kapcsolatos első pontjában jogosan kéri a strukturális megközelítést a kisebbségi nyelvek beszélőinek képviselőivel együttműködésben.⁷³

5.2 Olaszország/Dél-Tirol

Dél-Tirol Autonómiastatútumának 99. cikkelye kimondja, hogy a német nyelv az olasz nyelvvel egyenjogú. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a dél-tiroli német kisebbség az élet minden területén használhatja anyanyelvét.⁷⁴ Tehát, míg a nyelvi jogok gyakorlását Romániában a közigazgatási törvény a minimum 20%-os kisebbségi arányhoz köt, addig Dél-Tirol esetében a statútum a régió területén használandó ki-

⁷² Horváth István szerint ez annak köszönhető, hogy „a romániai magyar közigazgatási szakzsargon nem képezi a romániai magyar köznyelv részét, általában az államigazgatási tevékenységekkel kapcsolatos nyelvi készségek nem alakultak ki. A szakképzett fordítás, illetve a média szintjén sem létezik konszenzus adott romániai intézmények pontos magyar megfelelőjét illetően. Ilyen feltételek közepette mind a magyar anyanyelvű hivatalnoki réteg, de még a magyar anyanyelvű ügyfelek is biztosabb talajon érzik magukat, ha az írott szövegezés szintjén a román nyelvet használják.”

⁷³ Committee of Ministers: *Recommendation CM/RecChL(2013)3 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Romania*. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations>, letöltés ideje: 2022.11.18.

⁷⁴ Gulyás 2007, i.m.

sebbségi nyelvet egyenlővé teszi az állam nyelvével. A közigazgatás területén ez három elv formájában valósul meg: az állami intézmények alkalmazottainak etnikai arányosságot tükröző összetétele; mindkét nyelv ismeretének követelménye a közigazgatási pozíciók betöltésénél; az ügyfelek által választott nyelven zajló eljárás. Érdekességként megjegyzendő, hogy a második elv érvényességének érdekében kidolgoztak egy nyelvtudást mérő vizsgarendszert, amely különleges, objektív kritériumok alapján párhuzamosan ellenőrzi a vizsgázók tudásszintjét két, adott esetben három nyelven. A közigazgatási hivatalokban dolgozók számára előírás a kétnyelvű hatósági nyelvvizsga letétele, hiszen csak így biztosítható, hogy a hivatali ügyintézés mindkét nyelven zavartalanul folyhasson, és az állampolgárok érvényesíthessék az anyanyelvükön való ügyintézés jogát.⁷⁵

Dél-Tirol polgárainak tehát joguk van a bíróságokkal, a közigazgatás szerveivel és hivatalaival – amelyek székhelye a provinciában van, vagy regionális hatáskörűek – való érintkezésben az anyanyelvüket használni.

Mint tudjuk, a különböző kompetenciák nyolcféleképpen oszlanak meg a releváns igazgatási szintek, így az állam, a régió és a tartományok között (13. oldal- a szerkesztő megjegyzése), ezen belül három, nyelvhasználati jogi szempontból jelentős területi kompetencia is létezik:⁷⁶ a) a tartományi hivatalokra és a beosztott személyekre vonatkozó rend; b) helységnevek adása Bozen provinciára nézve a kétnyelvűség kötelezettségével; c) a tartományi jellegű helyi szokások és hagyományok, valamint kulturális intézmények (könyvtárak, akadémiák, intézetek, múzeumok), helyi művészeti, kulturális és oktatási rendezvények és tevékenységek; Bozen provinciában erre a rádió és a televízió is felhasználható, a rádió- és televízióállomások létesítése jogának kivételével.

Tehát, az Autonómiastatútum nem csupán a hivatali kommunikációra koncentrált, hanem a helység-, illetve intézménynevek többnyelvűsítésével. A közigazgatási eljárás a német nyelvű polgárokkal szemben

⁷⁵ Dabis 2012, *i.m*

⁷⁶ Gulyás 2007, *i.m.*

a német helységneveket is köteles használni, ha egy dél-tiroli törvény az ilyen helységnév létezését megállapította. Amit hozzá kell tenni az az, hogy ezen jogok megsértéséért súlyos szankciók is kiróhatóak.⁷⁷

6 Anyanyelvhasználat az igazságszolgáltatásban

6.1 Románia

A 2003-as alkotmánymódosítás az igazságszolgáltatás területén is átörést jelentett, legalábbis az írott jog szintjén. Az új Alkotmány⁷⁸ 128. cikkelyének 2. bekezdése előírja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak jogukban áll a bíróságok előtt anyanyelvükön megszólalni, oly módon, hogy az ne járjon pótlólagos költséggel az érdekeltek számára.

A 2014. február 1-jén hatályba lépett Büntető eljárásjogi törvénykönyv is beszél a kisebbségek bíróság előtti nyelvhasználatáról,⁷⁹ méghozzá a 12. cikk kimondja: „(1) A büntetőjogi per hivatalos nyelve a román. (2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak joguk van magukat anyanyelvükön kifejezni a bíróság előtt, az eljárási iratok román nyelven lesznek kiállítva. (3) A feleknek és eljárási alanyoknak, akik nem beszélnek vagy nem értik a román nyelvet, vagy nem tudják magukat ezen kifejezni, tolmács segítségével térítésmentesen biztosítani kell azt, hogy tudomást vegyenek a perirat részeiről, és hogy a bíróság előtt beszélhessenek és következtetéseket fogalmazzanak meg.”

„Jelenleg a magyar nyelv státusa az igazságszolgáltatásban nem haladja meg bármelyik más idegen nyelvét, ugyanis a bírók

⁷⁷ Mézes, Zsolt László: A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában, *Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Műhelytanulmány* 2. 2003, 1-28.

⁷⁸ Románia Alkotmánya: Románia Hivatalos Közlönyének 767. száma 2003. október 31.

⁷⁹ Büntető eljárási törvénykönyv, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 486/2010 számában.

nem használhatják a tárgyalásokon közvetlen módon, csak tolmácsok beiktatásával. A kisebbségek nyelvét beszélő bírók ki-nevezése feleslegessé vált és nincs is szabályozva. A regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját ratifikáló előírásokból hiányzik a legmagasabb standard elfogadása, vagyis Románia egy bírósági eljárás esetén sem vállalta az i. szint betartását, konkrétan azt, hogy az igazságszolgáltatási hatóságok az egyik fél kérelmére az eljárást a regionális vagy kisebbségi nyelveken folytassák. Ezt az alacsony mércét tartják az új román eljárásjogi törvénykönyvek is.”⁸⁰

6.2 Olaszország/Dél-Tirol

A Romániai helyzettől jelentősen különbözik a Dél-Tirol-i, hiszen az említett régióban a bírósági polgári peres eljárásban részt vevőknek joga van az eljárás folyamán a szabad nyelvválasztáshoz. Az eljárás egynyelvűnek számít, amennyiben a feljelentés és a válaszirat ugyanazon a nyelven íródik. Ellenkező esetben a tárgyalás kétnyelvű eljárás-ként zajlik.

Kétnyelvű eljáráskor a dokumentumok fordítása hatóságilag, a bíróság költségére történik, és kétnyelvű jegyzőkönyvet vesznek fel.⁸¹

A büntetőeljárás különbözik a polgári eljárástól, méghozzá abban, hogy csupán gyakorlati szempontból kívánatos az egynyelvűség. Ezért ezen tárgyalások általában egynyelvűek, de a nyelvválasztás joga a vádlottat illeti meg. Az első bírói meghallgatás során tisztázni kell a nyelvhasználat kérdését. Büntetőeljárás során kétnyelvű eljárásra abban az esetben kerül sor, ha több, nem azonos nyelvcsoporthoz tartozó vádlottat gyanúsítanak valamivel. Ilyenkor a vádiratot és az ítéletet mindkét nyelven megfogalmazzák és kihirdetik.⁸²

⁸⁰ Fábrián 2018 i. m., 254.

⁸¹ Gulyás 2007 i. m.

⁸² Uo.

7 Következtetések

Az 1. sz. táblázatban az alkotmányok kerültek összehasonlításra az anyanyelvi jogok tekintetében. Ebből kiderül, hogy a két ország alap-törvénye lényegesen eltér egymástól. A legfontosabb különbségek egyértelműen az országok meghatározásáról, a hivatalos nyelvről, illetve az ország területén élő kisebbségekhez való hozzáállásról szóló cikkeken jelennek meg.

1. Táblázat: Összehasonlító táblázat azanyanyelvi jogokról az alkotmányok területén

	Románia	Dél-Tirol
Alkotmányok	– „Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez.” (6.cikk) – Románia Alkotmánya több cikkében is említést tesz az országban élő kisebbségekről, azonban az országot nemzetállamnak titulálja, ez implicit etnokulturális hierarchiát állít fel a román nemzet és a más nemzetiségű kisebbségek között – Hivatalos nyelvként egyedül a román nyelvet tartja számon (az ezt megfogalmazó cikkelyt pedig módosítaním lehet) – Az arányszám amely mellett egy adott területen egy kisebbség már jogosult a törvény által biztosított jogokra a népesség20%-a – Több helyen használja a <i>román nép</i> kifejezést a <i>román állampolgár</i> kifejezés helyett, megelégedve arról, hogy nem csak a román nemzetiségű emberekre érvényes a jogszabály – Az Alkotmány szövegében 140 alkalommal szerepel a <i>román</i> szó	– „Minden állampolgárnak azonos a társadalmi megbecsültsége és a törvény előtt egyenlő nemre, fajra, nyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, személyes és társadalmi körülményeire való tekintet nélkül.” (3.cikk), „A Köztársaság megfelelő normatív rendelkezésekkel védelmezi a nyelvi kisebbségeket.”(6.cikk) – Az Alkotmány a 116. cikkben külön beszél az autonómiát élvező régiókról, meghatározva külön az állam, illetve a régiók kompetenciáit⁸³ – A 117. cikkben felsorolja az állam kizárólagos kompetenciáit, illetve az állam és a régiók közös kompetenciáit, és minden más kompetenciát átenged a régióknak – A dél-tiroli autonómiastatútum alkotmányerejű törvénynek minősül – Az arányszám, amely felett egy adott területen egy kisebbség már jogosult a törvény által biztosított jogokra a település népességének 15%-a – Az Alkotmány szövegében 13-szor szerepel az „olasz” szó

⁸³ Olaszország Alkotmánya, 1947. december 27, a *Gazzetta Ufficiale* Hivatalos közlöny 298-as száma, 116. cikk.

A 2. sz. táblázatban látható az oktatásra vonatkozó jogok összehasonlítása. Alapvető eltérés, hogy míg Romániában gyakoriak a vegyes tannyelvű iskolák, addig Dél-Tirolban ez a jelenség nem létezik, mivel úgy vélik, hogy bevezetésükkel sérülne az anyanyelvi oktatáshoz való jog. Romániában probléma adódik az önálló oktatási intézmények létrehozásával, Dél-Tirolban ehhez hasonló eset nem létezik. Mindkét esetben a jelenleg működő iskolarendszer biztosítja a nyelvi kisebbség számára az anyanyelv megtartását, fejlesztését, de amíg a Dél-Tiroliak megtanulják egymás nyelvét iskolai körülmények között, addig Romániában erre nincs semmilyen próbálkozás, annak ellenére, hogy egy ilyen intézkedés nemcsak egymás megértéséhez és a kommunikáció megkönnyítéséhez vezethetne, hanem a kölcsönös tisztelet kialakításához, a sztereotípiák leküzdéséhez is hozzájárulhatna.

2. Táblázat: Összehasonlító táblázat az anyanyelvi jogokról az oktatás területén

	Románia	Dél-Tirol
Oktatás	- A 2011-ben I-es számmal érvénybe lépett oktatási törvény orvosolta a kisebbségi oktatási problémák jelentős részét, de ezek alkalmazása a gyakorlatban ritkán valósul meg - A kisebbségi oktatási intézmények képesek jogi személyiséggel bírni, diáklétszámtól függetlenül, de ennek ellenére a kisebbségi iskolák és óvodák létrehozása akadályokba ütközik és diszkriminatívnak minősítik - Vegyes tannyelvű iskolákban az iskolák vezetőségében a kisebbségiek számarányuk alapján vesznek részt. Az egyik aligazgatónak kötelezően az adott kisebbséghez kell tartoznia - Az intézmény belső, illetve a szülőkkel történő kommunikációban, beleértve a minősítések, értékelések hivatalos anyanyelvi használata engedélyezett.	- A törvény azt mondja ki, hogy az óvodai, az általános iskolai, valamint a középszintű oktatás a tanulók anyanyelvén, azaz olaszul vagy németül zajlik, s a pedagógusoknak anyanyelvi beszélőknek kell lenniük - Dél-Tirolban nincsenek kétnyelvű iskolák, ugyanis a döntéshozók úgy vélik, hogy bevezetésükkel sérülne az anyanyelvi oktatáshoz való jog. - A helyi nyelvi közösség nyelve és kultúrája oktatásának módjáról, az oktatás időtartamáról és módszertanáról, a diákok értékelésének szempontjairól, továbbá a képesítéssel rendelkező tanárok alkalmazásáról - a szülők által megfogalmazott elvárások figyelembevételével – az iskolák feladata dönteni - Gyakorlatilag a jelenleg működő iskolarendszer biztosítja a nyelvi kisebbség számára az anyanyelv megtartását, fejlesztését

	Románia	Dél-Tirol
Oktatás	- A kisebbségek nyelvén teljes körű oktatást szolgáltató iskolákban az összes tantárgy (kivéve a román nyelv és irodalom) oktatójának kötelező a kisebbségi szaknyelvi kompetenciáját igazolni - Az oktatás időtartamáról és módszertanáról, a diákok értékelésének szempontjairól, továbbá a képesítéssel rendelkező tanárok alkalmazásáról a tanügyi minisztérium dönt, az iskolának csak adminisztrációs döntései lehetnek - Önálló, állami, a kisebbség nyelvén oktató felsőoktatási intézmények létrehozása akadályoztatott - Sok esetben a gyakorlati oktatás románul folyik úgy iskolai, mint egyetemi szinten - A vegyes tannyelvű iskolák nyelvi tájképe diszkriminatív	- Az iskolarendszer garantálja a másik tartományi nyelv elsajátítását is, tehát az olaszok is megtanulnak németül és fordítva - Egy egyetem létezik a régióban, a középiskolát végzett diákok általában Ausztriában vagy Olaszország más részeiben választanak egyetemet. - Nem léteznek vegyes tannyelvű iskolák, hanem párhuzamos intézményi struktúrák vannak az elemi- és középiskolákban. Ez sok Romániában fellelhető problémát megold

A 3. sz. táblázatban látható a közigazgatási jogok összehasonlítása. A legfőbb eltérés, hogy míg Romániában minden önkormányzatnak, helyi hivatalnak a központi közigazgatási törvény által előírtaknak megfelelően kell működnie, addig Dél-Tirolban az autonómiának köszönhetően saját törvénykezése van a régiónak. Emellett Romániában nem rónak ki büntetést azokkal szemben, akik nem alkalmazzák az anyanyelvhasználatra vonatkozó törvényeket, így az önkormányzati szintű kisebbségi nyelvhasználat intézményes feltételeinek a biztosítása az etnikai térszerkezet függvénye és még ott is akadályozott a többségi lakosság részéről. Célravezető volna a magyar nyelvi jogok érvényesülését támogató intézményes infrastruktúra bővítése, illetve a jelenlegi törvényekhez végrehajtási útmutatók készítése, nem pedig újabb nyelvi jogok kodifikációja.

3. Táblázat: Összehasonlító táblázat azanyanyelvi jogokról a közigazgatás területén

	Románia	Dél-Tirol
Közigazgatás	- Az ilyen jellegű jogokat a közigazgatási törvény biztosítja - A helyi autonómia biztosítva van, azonban csupán adminisztrációs és pénzügyi jellegű - Az arányszám, amely mellett egy adott területen egy kisebbség már jogosult a törvény által biztosított jogokra a népesség 20%-a (túl magas). - Ezek a jogok a következők: a városi tanács dokumentumainak lefordítása, a tanácsgyűlésen való anyanyelvhasználat, az intézményekkel anyanyelven való kapcsolattartás, a helyégnevek, intézménynevek többnyelvűsítése stb. - A bíróságon a kisebbségi nyelvhasználat csupán tolmáccsal létezhet. - A strukturális megközelítés hiánya - Alkalmazási útmutatók hiánya - A kétnyelvűséggel járó többletköltségek biztosításának hiánya	- A jogokat az Autonómiastatútum biztosítja - Az állami intézmények alkalmazottainak etnikai arányosságot tükröző összetételéről gondoskodnak - Mindkét nyelv ismerete megkövetelt az állami intézményekben - Az ügyfelek feltételezett anyanyelvén zajló eljárás - A teljes régióban kötelező a helyégneveket kétnyelven feltüntetni - Bíróságokon a polgári jogi ügyekben szabad a nyelvválasztás, az eljárás egynyelvűnek számít, amennyiben a feljelentés és a válaszirat ugyanazon a nyelven íródik, ellenkező esetben a tárgyalás kétnyelvű eljárásként zajlik, büntetőjogi ügyekben pedig inkább egynyelvű - A kétnyelvűséggel járó többletköltségek biztosítása - Alkalmazási útmutatók - Büntetés kiszabásának lehetősége azokkal szemben, akik nem alkalmazzák az anyanyelvhasználatra vonatkozó törvényeket

Jelen tanulmány a törvények és az alkotmány tükrében hasonlított össze az erdélyi magyarok anyanyelvi jogait a Dél-Tirolban élő németek jogaival. Általánosan azt a következtetést vonhatjuk le, hogy amennyiben Olaszországhoz hasonlóan, Románia is jóhiszeműen teljesítené a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nyelvhasználati jogaira vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásait és az ezen kötelezettségvállalásaival összhangban hozott törvényeket a gyakorlatban is alkalmazná, akkor a gyakorlatban is szavatolná a kisebbségeknek az oktatásban, közigazgatásban és igazságszolgáltatásban a többséggel egyenjogú részvételét. Ez annak ellenére nem történik meg, hogy Romániában is jelentős előrelépéseknek lehetünk szemtanúi a törvényben rögzített kisebbségi nyelvi jogok tekintetében, viszont mikor

ezen jogok alkalmazását elemezzük, jelentős különbségeket kell megfigyelünk. Romániában, a magyar nyelvű oktatás autonómiája éppen ott érvényesülhet kevésbé, ahol a magyar nyelv mozgásterét kellene bővíteni, több helyen politikai akadályokba ütközik az önálló magyar oktatási intézmény létrehozása, annak ellenére, hogy a törvény lehetővé teszi azt. A közigazgatási nyelvhasználat helyzete is hasonló, míg elméletben léteznek a közigazgatási nyelvhasználati jogok, addig ezek alkalmazása számos akadályba ütközik. Alkalmazási útmutatók hiányában a jogok spontán módon való érvényesüléséről beszélhetünk, az is kiemelendő, hogy még a magyar többségű önkormányzatok esetében is sok olyan esettel találkozunk, ahol a helyi tisztviselők nem élnek anyanyelvi jogaikkal. A kétnyelvűséggel járó többletköltségek állami szinten való biztosítása véleményem szerint sokat segítené a helyzeten. Dél-Tirolban ezen jogokat az Autonómiastatútum biztosítja, fontos különbség, hogy a hatóságoknak lehetőségük van büntetést kiszabni azok számára, akik nem alkalmazzák az anyanyelvhasználatra vonatkozó törvényeket. Ez sajnos Romániában nem szabályozott, annak ellenére, hogy a joggyakorlat vizsgálata azt bizonyítja, hogy a hatályos jogszabályi környezet csak egy tényező, ezeknek az alkalmazása / végrehajtása hozná meg a valós változásokat. Az alkalmazásban / végrehajtásban azonban komoly eltérések léteznek Olaszország és Románia között, Olaszország javára.

Irodalomjegyzék

Könyvek:

- Bottoni, Stefano: *Sztálin a székeljéknél. A Magyar Autonóm Tartomány története*, Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó. 2008.
- Dabis Attila: *Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of the Autonomy of Szeklerland*. Berlin: Peter Lang. 2021.
- Gál, Gyula: *A dél-tirol kérdése*. Budapest: Teleki László Alapítvány Könyvtára. 1995.
- Horváth, István: Románia: a kisebbségi nyelvi jogok és intézményes érvényesülésük, in *Térvessztés és határtalanítás, A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*, 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Lucidus Kiadó, Budapest

Folyóiratcikkek:

- Bodó Barna: Jog és politika Romániában: A marosvásárhelyi katolikus líceum esete. In: *Kisebbségvédelem*, IV. szám (2021).
- Bogdán, Andrea – Moháček, Magdolna: A nemzeti kisebbségek problémák körében illetékes közintézmények Romániában és a kisebbségi nyelvhasználat a közigazgatásban. In: *Regio: Kisebbség, Politika, Társadalom*. 20. évfolyam, 2009. 2. szám, 47-69.
- Constantinescu, Mihai et al.: Constituția României – comentată și adnotată. *Regia autonomă „Monitorul Oficial”*. 1992.
- Dabis Attila: Dél-Tirol autonómia-statútuma. In: *Magyar Kisebbség*, 2012. 3-4. szám, 43-95.
- Dabis Attila: Effective Participation and Territorial Integrity: A Guide to Romanian Doctrinal Claims on Regional Power-sharing. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 15 (1-2). 2022, 94-114.
- Fábián, Gyula: A nemzeti kisebbségi jogok biztosításának alakulása Romániában 1918-2018, avagy „A gyulafehérvári ígéret megtagadásától a Minority SafePack ellenzéséig – 100 év romániai kisebbségjogi történet”. In: *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 2018/7, 2. 2018, 165-261.
- Gulyás, László: A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete (I). In: *Korunk folyóirat* 2006/12 sz., 2006, 95-101.
- Gulyás, László: A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete (II). In: *Korunk folyóirat* 2007 januári szám 18 (1). 2007, 76-82.
- Horváth, István: A romániai nyelvpolitikák értékelése. *Magyar Kisebbség* 13(3-4). 2008, 263-277.

- Horváth, István: Kisebbségi nyelvi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában. In: *Magyar Kisebbség* 14(1-2). 2009, 208-220.
- Mézes, Zsolt László: A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában, *Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Műhelytanulmány* 2. 2003, 1-28.
- Rónai, András: Erdély népességi viszonyai. In: *Magyar Kisebbség lap* 7. évf. 4. (26.) sz. 2002.
- Sergiu, Constantin: Kisebbségi Oktatás Olaszországban Jog És Gyakorlat. In: *Pro Minoritate folyóirat* 2012 Tavasz. 2012, 3-26.
- Szépe, György: The Position of Hungarians in Romania and Slovakia in 1996. In: *Nationalities Papers* 27/1999. 2018, 69–92.
- Toró, Tibor: Egy helyben topogva? Kisebbségi nyelvi jogok alakulása Romániában 2008 és 2015 között. In: *Magyar Kisebbség* 21:2 2016, 34.
- Toró, Tibor – Varga, Szilvia: Nyelvhasználati barométer 2019 Kutatási jelentés a magyar tannyelvű oktatási intézmények hivatalos nyelvhasználati szokásairól és nyelvi tájképéről. *Bálványos Intézet*. Letöltés helye: http://balvanyos.org/wp-content/uploads/2020/02/BI_oktatasi_nyelvhasznalat_jelentes.pdf, Letöltés ideje: 2020.04.24.
- Veres, Valér: Decentralizáció – Minőségbiztosítás És Kisebbségi Oktatási Jogok Romániában Az Új Tanügyi Törvényben. In: *Pro Minoritate folyóirat*. 2012 (1-4. szám), 110-121.

Internetes hivatkozás:

- Ádám Biborka: Dél-tiroli autonómia és a székelyföldi magyar kisebbség autonómia törekvései. In: *Társadalom és Politika* 2008/1-2, letöltés helye: www.academia.edu, letöltés ideje: 2022.10.06.
- Borsi Balázs: Bánffyhunrad: nem csillapodnak a kedélyek a magyar óvoda ügyében. *Magyar Szó online*, 2022.08.30. Letöltés helye: www.maszol.ro, letöltés ideje: 2022.11.18.
- CEMO: A CEMO jogi eljárásai a marosvásárhelyi vegyes tannyelvű iskolák nyelvi jogi diszkriminációja ellen (Marosvásárhely, 2010-2017. október 03.) Letöltés helye: <https://cemo.ro/a-cemo-ujabb-jogi-eljarasai-a-marosvasarhelyi-vegyes-tannyelvu-iskolak-nyelvi-jogi-diszkriminacioja-ellen-2/>, Letöltés ideje: 2022.08.12.
- CEMO: Bekecs alatt Hodoşa meg Ihod. Letöltés helye: <http://cemo.ro/bekecs-alatt-hodo-sa-meg-ihod/>, Letöltés ideje: 2022.08.10.
- CEMO: Magyar nyelvű ügyintézés a Marosvásárhelyi Polgármesteri Hivatalban. Letöltés helye: <https://cemo.ro/magyar-nyelvu-ugyintezes-a-marosvasarhelyi-polgarmesteri-hivatalban>

- teri-hivatalban/, Letöltés ideje: 2022.08.10.
- CEMO: *Mezősámsondi tragamúrák*. Letöltés helye: [https://cemo.ro/mezosamsondi- tra-gumurak/](https://cemo.ro/mezosamsondi-tra-gumurak/), Letöltés ideje: 2022.08.11.
- Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye - Wolters Kluwer. Letöltés helye: <https://net.jog-tar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV>, Letöltés ideje: 2022.08.24.
- Institutul Național de Statistică: *Recensământul populației și locuințelor* (A 2011-es népszámlálás adatai) [online]. Letöltés helye: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>, Letöltés ideje: 2020.04.05.
- Jancsi, Beáta: A nyelvi jogok kérdése Dél-Tirolban. *Nyelvésznét portal* [online]. Letöltés helye: <http://www.nytud.hu/pp/jancsi.html>, Letöltés ideje: 2020.04.01.
- Krónika: Román tannyelvű osztályokat is befogad nagyváradi iskolaépületébe a református egyház. *Krónika online*, 2022.09.05. Letöltés helye: www.kronikaonline.ro, letöltés ideje: 2022.11.18.
- Origo: Elutasította a román tanfelügyelőség a marosvásárhelyi magyar középiskola újraalapítását. *Origo*, 2022.09.14. Letöltés helye: www.origo.hu, letöltés ideje: 2022.11.18.
- Salamon, Eszter: Önmagukba Zárt Kisebbségek Nyelvi Sztenderdizációja Olaszországban, A friuli és a szárd kisebbség nyelvi tervezési folyamatai a nyelvük védelméről szóló nemzeti törvény előtt és után. *Pécsi Tudományegyetem, Nyelvi Doktori Iskola*. Letöltés helye: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15462/salamon-eszter-phd-2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Letöltés ideje: 2020.04.18.
- Statistisches Jahrbuch für Südtirol. *Landesinstitut für Statistik ASTAT*. Letöltés helye: <https://astat.provincia.bz.it/downloads/JB2014.pdf>, Letöltés ideje: 2020.04.01.
- Súlyos következményekkel jár a létszámcsökkentés. *Háromszék napilap*, 2019.08.01. Letöltés helye: <https://www.3szek.ro/load/cikk/125185/sulyos-kovetkezmenyekkel-jar-a-letszamcsokkent-es-mogyegye>, Letöltés ideje: 2020.04.27.
- Vincze, László: *Összehasonlító elemzés az erdélyi magyarok, a dél-tirol németek és a finnországi svédek nyelvi viselkedéséről*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Nyelvi Doktori Iskola, 2010 [online]. Letöltés helye: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15508/vincze-laszlo-phd-2011.pdf>, Letöltés ideje: 2020.04.27.

Jogszabályok, törvények:

- Románia Alkotmánya, Románia Hivatalos Közlönyének 767. száma 2003. október 31. 215/2001-es törvény 131. Cikk.
- Büntető eljárási törvénykönyv, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 486/2010. számában.

Olaszország Alkotmánya, 1947. december 27, a *Gazzetta Ufficiale* Hivatalos közlöny 298-as száma, 116. Cikk.

1/2011-es számú Nemzeti oktatási törvény, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 18/2011. számában.

Nemzeti közigazgatási törvény, módosítva 2019.07.03-án az 57-es számú sürgősségi kormányrendelettel, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 555/2019 számában.

41-es számú Nemzeti közigazgatási törvény, módosítva 2019.07.03-án az 57-es számú sürgősségi kormányrendelettel, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 555/2019 számában.

42-es számú Nemzeti közigazgatási törvény, módosítva 2019.07.03-án az 57-es számú sürgősségi kormányrendelettel, közzétéve Románia Hivatalos Közlönyének 555/2019 számában.

Nemzetközi dokumentumok:

1999. évi XXXIV. Törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről, Strasbourg. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>.

Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 2005. december 13-ai, 10762. sz., a „nemzet” fogalmáról szóló Határozat.

Committee of Ministers: *Recommendation CM/RecChL(2018)3 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Romania*. Letöltés helye: [https://agdm.fuen.org/assets/upload/memberorg/doc/RO_CM_RecChL\(2018\)3E.pdf](https://agdm.fuen.org/assets/upload/memberorg/doc/RO_CM_RecChL(2018)3E.pdf), letöltés ideje: 2022.11.18.

Committee of Ministers: *Recommendation CM/RecChL (2013)3 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Romania*. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations>, letöltés ideje: 2022.11.18.

IV. fejezet

Esszék

5. **Sasi Rebeka:** Kurd függetlenedési törekvések
és az Amerikai Egyesült Államok válaszreakciója
– Esettanulmány a kurd kisebbségről

KURD FÜGGETLENEDÉSI TÖREKVÉSEK ÉS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK VÁLASZREAKCIÓJA - ESETTANULMÁNY A KURD KISEBBSÉGRŐL

1 Bevezetés

A vietnámi háború hatásának köszönhetően alakult ki az amerikai külpolitika úgynevezett Nixon-doktrínája, melynek értelmében, többek között, az USA védelmet biztosít a nukleáris fenyegetéstől azon nemzetek számára, melyek formális szövetségi rendszerben vannak az Amerikai Egyesült Államokkal, vagy melyek fennmaradása és stabilitása alapvető fontosságú az USA biztonságpolitikai szempontjait és érdekelttségét tekintve. A Nixon-doktrína értelmében tehát azon térségekben, amelyeket a hagyományos katonai szövetségek közvetlenül nem fednek le teljes mértékben (értsd: olyannyira, hogy a térség fölötti dominancia kérdése megkérdőjelezhetetlen legyen a szovjet beavatkozási potenciál mértékében), előtérbe kerülnek azon állami szereplők, amelyek az USA biztonságának szavatolásában kulcsfontosságúak. A Kurdisztánt is magába foglaló közel-keleti térségben a fenti kritériumnak Törökország és Izrael felel meg elsősorban.¹

Ennek megfelelően jelen tanulmány hipotézise az, hogy az USA a Törökországgal való politikai- és katonai kapcsolatait geostratégiai-lag fontosabbnak értékeli, semmint, hogy nyíltan támogassa a kurdok azon törekvését, hogy független államot hozzanak létre a jelenlegi Irak területén. Tekintve pedig ezen megfontolásnak az amerikai diplomáciai hagyományokba nyúló gyökerei mélységét, ennek változása rövid-

* Sasi Rebeka, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, joghallgató, sasi.rebeka@gmail.com.

¹ A tanulmány során Kurdisztánra, mint arra a közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi térségre hivatkozunk, mely Törökország, Irak, Irán és Szíria határvidékén terül el és jelentős mértékben a kurd kisebbség tagjai lakják.

illetve középtávon nem valószínű. Annak ellenére sem, hogy az iraki kurdok több esetben igyekeztek jelét adni a 2017-es függetlenségi népszavazásuk előtt és után is annak, hogy az újonnan létrejövő államuk, szándékaik szerint egy, az USA szövetségi rendszerébe illeszkedő entitás volna.

Jelen tanulmány célja, hogy megkeresse arra a kérdésre a választ, amely a 2017-es iraki népszavazás után egyértelműen adja magát: miért nem támogatták a nemzetközi politika szereplői, főként az Egyesült Államok, a független, autonóm Kurdisztán, mint egységes állam létrejöttét a 2017-es iraki népszavazás után? A kérdésre elsősorban geopolitikai szempontok figyelembevételével fogjuk megtalálni a választ és ezek kapcsán kerül elemzésre az Amerikai Egyesült Államok be nem avatkozásának tudatos, explicit döntése, valamint a Törökországgal és Irakkal fenntartott politikai kapcsolatai. Tekintve, hogy a szóban forgó népszavazás a közelmúltban zajlott le, így a releváns szakirodalom mellett e tanulmány nagy mértékben támaszkodik online és nyomtatott hírforrásokban megjelent elemzésekre is.

2 Új állam létrejötte

Egy új, független állam létrejöttének kérdése számos jogi és természetesen politikai dilemmát vet fel. Lattman ezt úgy fogalmazza meg a tanulmányában, hogy „az összes elérhető terület már „foglalt” a létező államok által, nem jöhet létre új állam a semmiből anélkül, hogy ne sérüljön egy már létező állam szuverenitása”.² Ez azt a következtetést vonja maga után, hogy egy új ország, csak egy másikból való elszakadással jöhet létre, ez pedig sosem jár konfliktusok nélkül a bilaterális vagy adott esetben multilaterális kapcsolatok tekintetében.

Ahhoz, hogy egy adott ország, *de jure* és *de facto* is függetlenedni tudjon, különböző kritériumok teljesítésére van szükség, melyeket az 1933-as montevideói egyezmény foglalja magába. Az egyezmény nem-

² Lattmann, Tamás: Kurdisztán És Katalónia Mint Új Államok? Csapdába Esve A Szuverenitás És A Népek Önrendelkezéshez Való Joga Között. In: *International Law Reflection* 2017/12/HU. 2017.

zetközi szokásjogon alapulva definiálja az állam fogalmát, valamint meghatározza azt a négy ismérvet, amelyek alapján független, önálló országgént kell tekinteni egy adott területre. Az előbb említett egyezmény értelmében „az államnak, mint a nemzetközi jog alanyának a következő tulajdonságokkal kell rendelkeznie: (a) állandó népesség; (b) meghatározott terület; (c) kormány; és (d) a más államokkal való kapcsolatfelvétel képessége”.³ Ezen kritériumok alapján, csak akkor tekinthetünk önálló államnak egy kormányzattal és lakossággal rendelkező térséget, ha létezésének legitimitását más országok is elfogadják.

A kurd kisebbség esetében a függetlenedési törekvéseik esetleges összehangolását nehezíti, hogy több különböző ország területén, kisebb-nagyobb lélekszámú csoportokban élnek, így Törökországban, Irakban, Iránban és Szíriában, valamint, hogy törekvéseikben sem egységesek. Míg az iraki kurdok esetében artikulált törekvés egy önálló állam létrehozása, az Iránban élő kurdok esetében a kulturális identitás megélésnek lehetősége inkább a cél.

A területi államok pedig, annak ellenére, hogy az utóbbi évtizedekben már enyhébb politikai és stratégiai eszközökkel próbálják megfékezni a kurdok szeparatista tevékenységeit, kitartanak amellett, hogy továbbra is támogassák egymást (támogatásról főként Törökország és Szíria esetében beszélhetünk) ezen akciók megakadályozása érdekében.

A fentiekből következően az egyik legfontosabb előfeltétele annak, hogy egy önálló állam létrejöjjön az, hogy más államok – és politikai szempontból közülük is kiemelten egyes nagyhatalmak – elismerjék az elszakadást követően létrejövő új államot. A kurdok esetében ez indokolttá teszi mindenekelőtt az amerikai diplomácia megnyerését az elszakadási törekvéseikhez.

³ 'Treaty Series Treaties And International Engagements Registered With The Secretariat Of The League Of Nations' (1936) CLXV.

3 A kurd egység és azon belül az iraki kurd kisebbség

A kurdok, mint különálló népcsoport, az egyik legnagyobb lélekszámú etnikai kisebbség a világon. „A kurd egység és egy önálló Kurdisztán megteremtésének gondolatát a korszak legelismertebb kurd vezetője, Obajdalláh sejk fogalmazta meg a 19. század végén, akinek a mozgalma tekinthető a modern értelemben vett kurd nacionalizmus első megnyilvánulásának...”⁴ Ez azt jelenti, hogy már az 1800-as évek végétől kezdve felmerült annak gondolata, hogy a kurdok egy önálló, független államot hozzanak létre. E függetlenedési szándékoknak két alapját fontos megemlíteni ahhoz, hogy megérthessük a későbbi szeparatista és függetlenedési dinamikákat. Az első, a kurd identitásból fakad, melynek kifejezéseként e népcsoport már hosszú idő óta szeretett volna elszakadni a perzsa és török területekről és ezáltal egy önálló, kurdok által igazgatott államot létrehozni. A másik alapot pedig az örmény terjeszkedéstől való félelem biztosította, hiszen féltek, hogy az örmény hatalmi törekvések akár a kurd területeket is veszélyeztethetik. Az elnyomástól való félelem és az önálló egység létrehozása, ahol a kurdok egyesülni tudnak, megerősítette őket abban, hogy érdemes a saját, autonóm területért küzdeni. Ez a tudat, ez a fajta megerősítés pedig végig kísérte a kurdok egységes állam iránti törekvéseit a 20. század teljes egészén.

A 20. században, nemzetközi szinten az önálló kurd állam gondolata bár felvetődött az Oszmán Birodalomra vonatkozó 1921-es sèvres-i békeszerződés kontextusában, azonban a sèvres-i béke revíziójaként elfogadott 1923-as lausanne-i békeszerződés már nem rendelkezett ilyen ponttal.⁵ A független Kurdisztán megteremtésére vonatkozó törekvések ettől nem szűntek meg, és például Irak relációjában olyan eseménysorozatokról lehet beszámolni, mint az 1943-ban kirobbant,

⁴ N Rózsa, Erzsébet: A Kisebbség Fogalma a Közel-Keleten. Egy Esettanulmány: A Kurdok. In: *REGIO* (26). 2018.

⁵ Siska, Katalin: A Kisebbségi jogok alakulása Törökországban, különös tekintettel a lausanne-i szerződés rendelkezéseire. In: *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016. 3. 2016, 174.

Molla Mustafa Barzani vezette felkelése, melyet az iraki fegyveres erők 1945-ben kíméletlenül levertek és ezután megtoroltak.

Irakban a kurdok száma öt- és nyolcmillió fő közé tehető és főként az ország északi, valamint északkeleti területén élnek.

„A Huszein-rezsim 2003-as megdöntése alapvetően formálta át Irakot, és korábban nem látott lehetőségeket teremtett az ország kurd lakossága számára.”⁶ Az elnyomó rezsim megszűnése azt jelentette a kurd közösség számára, hogy a következő években szabadabban, saját politikai képviseletüket létrehozva élhettek Irak északi térségében. Annak ellenére, hogy ebben az évben az Amerikai Egyesült Államok sikeresen megdöntötte Szaddam Huszein autoriter kormányát és megszállta Irakot, a kurdok képesek voltak egyfajta autonómiát kialakítani az előbb említett térségben, kissé elkülönülve az irakiaktól. Az országban káosz uralkodott és a kurd vezetőség ebben a helyzetben látta meg azt a lehetőséget, hogy minél gyorsabban és a lehető legkevesebb figyelmet magára vonva szilárdítsa meg a népe helyzetét az országon belül. Ahogy Csiki fogalmaz, a kurdok úgynevezett lehetőségstruktúrák segítségével próbáltak meg terjeszkedni és egyre nagyobb önállóságot kialakítani az iraki Kurdisztán területén.

2004. márciusában létrejött a *de jure*, Irak által is elfogadott Kurdisztáni Regionális Kormányzat (KRK), amely azt is jelentette, hogy a kurd közösség autonóm döntéshozatali jogait kiszélesítették. Az újonnan elfogadott iraki alkotmány már tartalmazott az ország etnikailag színes jellegére való utalást, valamint lehetőséget biztosított az etnikai és vallási közösségeknek, hogy képviseltessék magukat. „Alapvető jelentőségű volt az 53/A cikkely, amely a Kurdisztáni Regionális Kormányzat, valamint autonóm közigazgatási szerveinek, regionális végrehajtó, törvényhozó és bírói hatalmának létrehozásáról rendelkezett. Erősítette a kurdok jogköreit pénzügyi, katonai és rendvédelmi kérdésekben, és legalizálta a pesmerga milícia fennmaradását (54/A cikkely).”⁷

Irak 2005-ös alkotmánya tehát elismeri az ország északi részén található autonóm kurdisztáni régiót, amelyet azóta is a Kurdisztáni Re-

⁶ Csiki, Tamás: Érdekek, lehetőségek és stabilitás Észak-Irakban. In: *Nemzet és Biztonság* 2011/3. szám, 15.

⁷ U.o., 19.

gionális Kormányzat irányít. Ez több évtizeden keresztül húzódo, politikai és katonai erőfeszítések eredménye volt, melyek következtében mára Irak lett az egyetlen olyan ország, amely önálló döntéshozatali kompetenciákkal járó önkormányzatiságot biztosít a kurdok számára. Már 2014-től kezdődően folytak a tárgyalások a kurdok és az irakiak között a terület önállósodásának kérdéséről, azonban ezeket a tárgyalásokat meg kellett szakítani az Iszlám Állam (ISIS) térhódítása miatt.⁸ Az irakiak és a kurdok együttesen vették fel a harcot a radikális iszlám csoport további terjeszkedése ellen és későbbre halasztották a függetlenedés kérdésének megvitatását.

A téma 2017-ben vetődött fel ismét. Ebben az évben, szeptember 25-én a területen élő kurd vezetés kezdeményezésére népszavazást tartottak arról, hogy szeretnék-e az iraki kurdok, hogy létrejöjjön egy önálló, független, autonóm Kurdisztán, ezt pedig elsöprő többséggel megszavazta a népszavazáson részt vevő 3.3 millió kurd mintegy 93%-a.⁹ Az eredeti kérdés a referendum kapcsán így szólt: „Akarja-e, hogy a kurdisztáni régió és a régió közigazgatásán kívül eső kurdisztáni területek önálló állammá váljanak?”¹⁰ Azonban függetlenül attól, hogy a kurdok által ellenőrzött területek lakói támogatták a függetlenedést, a népszavazásnak nem volt semmilyen joghatása, tekintve, hogy az iraki legfelsőbb bíróság kimondta e népszavazás alkotmányellenességét. Az iraki KRK vezetője, Nechirvan Barzani „egyoldalúnak” nevezte ezt a döntést, de kijelentette, hogy nem fogja megtámadni azt.¹¹ A népszavazás így „mindössze” annyit jelentett az iraki kurd kisebbség számára, hogy nyilvánvalóvá tette a közös szándékot az önálló Kurdisztán létrejöttére vonatkozóan és megerősítette őket a hitükben, hogy a kurdok kiemelkedő többsége az elszakadást és a függetlenséget pártolja.

⁸ Forrás: 'Iraqi Kurdistan Profile' *BBC News*, 2018. április 25. Letöltés helye: www.bbc.com; letöltés ideje: 2021.12.14.

⁹ Forrás: Iraq's Kurds vote 'yes' to independent state in referendum – official results. *Deutsche Welle*, 2017. szeptember 27. Letöltés helye: www.dw.com; letöltés ideje: 2021.11.17.

¹⁰ Knights, Michael: What Is At Stake In Iraqi Kurdish Vote For Independence? *BBC News*, 2017. szeptember 18. Letöltés helye: www.bbc.com; letöltés ideje: 2021.12.12.

¹¹ Forrás: 'Iraq Supreme Court rules Kurdish referendum unconstitutional' *BBC News*, 2017. november 20. Letöltés helye: www.bbc.com; letöltés ideje: 2021.08.13.

4 Az USA és egyéb nagyhatalmak válaszreakciója

4.1 Törökország és Irán

Ebben a részben a nagyhatalmak, azon belül is főként az Amerikai Egyesült Államok politikai válaszreakciója kerül bemutatásra, mint azon szereplő, mely a nagyhatalmak közül még mindig a legerősebb befolyással rendelkezik a közel-keleti térség felett.

Mielőtt azonban az USA reakcióját elemeznénk, fontos két másik ország hozzáállása is a kurdok helyzetének megértéséhez. A legfőbb opponensek, akik nem támogatták az iraki kurd népszavazást és annak esetleges pozitív kimenetelét, Törökország és Irán voltak. A két közel-keleti nagyhatalom aggodalmát fejezte ki afelől, hogy a megszavazott referendum miatt a saját országuk területén is elkezdődnek a szeparatista tüntetések és kurd felkelések.¹² Ez természetesen belpolitikai viszályhoz vezetett volna a saját országuk területén belül, ezt pedig igyekeztek elkerülni.

Irán a maga részéről régóta kapcsolatban áll az iraki kurdokkal, különösen az ISIS elleni közös erőfeszítések során. A kölcsönös érdekek gazdaságilag is összehozták az iraki kurdokat és Iránt. A KRK-iráni határ a kereskedelem egyik forró pontja, Máhábád városa az Iránba érkező iraki kurd áruk helyszínéül szolgál. Paradox módon a KRK és Irán közötti átjárás a népszavazás után iráni megtorlást váltott ki. Irán attól tartott, hogy a határain való könnyebb átkelés valószínűvé teszi az elszakadásra való ösztönzést saját kurd kisebbsége körében.¹³ Világosan látható, hogy annak ellenére, hogy Irán és az iraki kurdok közötti kapcsolat kifejezetten jónak volt mondható az ISIS elleni közös célok miatt, Iránnak mégsem áll érdekében támogatni a kurdok függetlenedését.

¹² Ezen aggodalom közös egyeztetéseket és közös fellépést is eredményezett már többször. Lásd például: Srivastava, Mehul - Bozorgmehr, Najmeh: Turkey, Iran and Iraq pledge to act jointly against Kurdistan. *Financial Times*, 2017. október 05. Letöltés helye: www.ft.com; letöltés ideje: 2022.09.28.

¹³ Katie Klain, Lisel Hintz: A Series Of Miscalculations: The Kurdish Referendum And Its Fallout. *The Global Observatory*, 2017. december 19. Letöltés helye: www.relie-fweb.int; letöltés ideje: 2021.11.29.

Törökország mindig is élesen ellenezte a kurdok önállóságra törekvéseit. Tekintve, hogy a kurdok igen nagy számban élnek a mai Törökország területén, így a törököknek valóban lenne oka az aggodalomra egy esetleges kurd függetlenedési kísérlet során, hiszen a kisebbség 15-20%-át teszi ki Törökország népességének.¹⁴

Esélyes, hogy az iraki kurdok esetleges függetlenedése után a Törökországban és Iránban élő kurd kisebbség is cselekvésre szánja el magát, függetlenül ezen törekvések megvalósulásának realitásától. A kurdok évszázadok óta nem értek el olyan sikereket az önálló államra való törekvés területén, mint a 21. század folyamán. Nem zárható ki, hogy az iraki sikereket látván a jövőben a török és iráni területeken élő kurdok még erőteljesebben fókuszálnának a függetlenedési terveikre, és ezek támogatására szövetségeseket toboroznának regionális és nemzetközi szinten is. Törökországnak és Iránnak nem érdeke támogatni ezeket az önállósági törekvéseket, hiszen jelentős területeket veszítenének el ezek sikeressége esetén.

3.2 Az Amerikai Egyesült Államok

A tanulmány ebben a részében először áttekintjük, az Amerikai Egyesült Államok kurd autonómiához való hozzáállását, hogy melyek azok az általános okok, amelyek miatt a nagyhatalom nem támogatja ezeket a törekvéseket, ezután pedig egy szűkebb, specifikusabb szempont vizsgálata következik.

Kissinger részletesen elemzi a Perzsa-öböl országainak és az Amerikai Egyesült Államoknak a kapcsolatát. Számtalan tényezőre vezethető vissza például az is, hogy Iraknak és Iránnak évtizedek óta miért kimondottan rossz az USA-val való kapcsolata. Ilyen negatív esemény volt például az amerikai katonai és politikai beavatkozás az Öböl-háborúba, valamint a Szaddam-rezsim nyugatellenes politikája. Annak érdekében, hogy a stabilitás biztosított legyen a Közel-Ke-

¹⁴ Forrás: 'Who are the Kurds?' *BBC News*, 2019. október 15. Letöltés helye: www.bbc.com; letöltés ideje: 2021.12.12.

leten, az Egyesült Államoknak olyan szövetségesre volt szüksége, aki egy esetleges fegyveres támadás esetén támogatni tudná az amerikai erőket. Az egyik legfontosabb ilyen szövetségesre éppen a NATO tag-állam Törökország lehet. Ez az állam Irakkal és Iránnal szomszédos, ami azt jelenti, hogy egy konfliktus kialakulása esetén az USA-val való együttműködése döntő tényező is lehet.¹⁵ Amerikának stratégiai érdekében áll jó politikai kapcsolatot ápolnia Törökországgal, mivel egy jelentős területtel és katonai felszereltséggel bíró állam szövetsége a közel-keleti gócpontban hasznos a számára. Az Egyesült Államoknak szüksége van politikai szövetségesekre és kompromisszumokra annak érdekében, hogy a közel-keleti stratégiai helyzete biztosított és minél stabilabb legyen.

Az amerikaiak joggal tarthatnak attól, hogy egy független kurd állam kialakulása Irak északi részén negatív hatással lenne Törökországra és megingatná annak elkötelezettségét az USA Öböl-politikájának támogatása mellett.¹⁶ Törökország, Amerika egyik legnagyobb, a régióban lévő szövetségesre kiemelkedő szereppel bír és bármilyen politikai lépése hatással lehet a közel-keleti országok jövőjére. Az Egyesült Államoknak nem érdeke, hogy magára haragítsa a mindenkori török kormányzatot, ezért is igyekszik semlegesen állni a kurd függetlenedés témájához.

Az 1990-es években Irak északi régiója infrastrukturális és gazdasági szinten is le volt maradva az ország többi részéhez képest, ami főként az Öböl-háború eseményeinek volt köszönhető. „...az észak-iraki régió romokban heverő infrastruktúráját részben önerőből, részben külföldi segélyekből sikerült jórészt újjáépíteni, megteremtették az alapot egy kurd regionális kormányzat létrehozásához és a de facto autonómiához. E lehetőséget azonban az ENSZ BT 688. számú határozata által létrehozott északi (Dahuk és Erbil kormányzóságokat lefedő) repüléstilalmi zóna, és az ott folyó Provide Comfort és Northern

¹⁵ Kissinger, Henry: *Korszakváltás Az Amerikai Külpolitikában?* Budapest: Panem Kiadó. 2002.

¹⁶ Knights, Michael: What Is At Stake In Iraqi Kurdish Vote For Independence? *BBC News*. 2017. szeptember 17. Letöltés helye: www.bbc.com; letöltés ideje: 2021.12.12.

Watch nemzetközi légtér-ellenőrzési műveletek biztosították.”¹⁷ A kurd közösség ekkoriban kezdett egyre jobban szimpatizálni az USA-val is, hiszen bíztak a nagyhatalom támogatásában a minél szélesebb körű autonómia elérésének érdekében. Az Egyesült Államok pedig a szövetségépítés jegyében bizonyos mértékig igyekezett kihasználni a kurdok szimpátiáját. „A kurd politikai erők 1991-ben csatlakoztak az Egyesült Államok által támogatott, iraki ellenzékieket tömörítő Iraki Nemzeti Kongresszushoz, és megengedték, hogy az kurd területen működjön”.¹⁸ Amerika szövetségeseiként harcoltak az elnyomó Huszein-rezsim ellen, utat biztosítottak az amerikai csapatoknak a területükön keresztül és később az amerikaiak felhívására harcoltak az Iszlám Állam ellen is. Tekintve, hogy az Öböl-háborút követően milyen megítélése volt az USA-nak a térség számos országában, így az amerikai közeledés a kurdok részéről nem volt kockázat nélküli taktika. Az USA támogatásával azonban a kurdok sikeresen kerültek ki a polgárháborúból és a 2000-es évek elejére már hivatalosan is az amerikaiak támogatását élvezhették.

A tanulmány szempontjából fontos kitérni az utóbbi évek amerikai adminisztrációjának elemzésére is a kurd kérdés kapcsán.

2017 és 2020 között Donald Trump amerikai elnök az „*America first*” jelmondat égisze alatt megkérdőjelezte az Egyesült Államoknak a „világrendőr szerepét”. Ennek megfelelően született meg például 2020. február 29-én az ún. Dohai Egyezmény, melynek keretében megállapodtak az Afganisztánban állomásozó amerikai erők fokozatos kivonásáról.¹⁹

A kurd függetlenség kérdésében a Fehér Ház egyértelműen kijelentette, hogy nem támogatja az iraki referendumot. Sőt, hozzátette, hogy az iraki népszavazás nagyobb prioritásoktól vonja el a figyelmet, mivel jelenleg az Iszlám Állam (ISIS) terjeszkedése sokkal előrébbvaló probléma, mint a kurdok függetlenedésre való törekvése. Az Egyesült

¹⁷ Csiki 2011, *i.m.* 17.

¹⁸ *U.o.*, 17.

¹⁹ Az Egyezmény teljes neve: Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America

Államok ezzel kapcsolatban hivatalos közleményt is kiadott, melyben leszögezik: „Az Egyesült Államok nem támogatja a kurd regionális kormány azon szándékát, hogy még ebben a hónapban népszavazást tartson” - közölte [...] Sarah Huckabee Sanders, a Fehér Ház sajtótitkára. Az Egyesült Államok többször hangsúlyozta a Kurdisztáni Regionális Kormány vezetőinek, hogy a népszavazás elvonja a figyelmet az [Iszlám Állam] legyőzésére és a felszabadított területek stabilizálására irányuló erőfeszítésekről”.²⁰

Ez azonban nem csak Irak területén volt jellemző a Trump adminisztráció alatt. „Az ISIS elleni harc szűk keresztmetszetnek bizonyult az Egyesült Államok- mint fő szponzor – és a kurdok érdekrendszeireiben. Washington a szíriai konfliktusban akkoriban az Iszlám Állam visszaszorítására koncentrált, így nem állt sem érdekében, sem szándékában, sem módjában a szíriai kurdoknak az azon túlmutató törekvései mellett elköteleződni.”²¹ Amerika világossá tette ebben az időben, hogy mik a prioritások számára a hazai, valamint a nemzetközi események szempontjából. A kurd kisebbség támogatása pedig az ISIS elleni harccal egy időben nem tartozott ezek közé a prioritások közé.

Végezetül megjegyzendő, hogy az új amerikai elnök, Joe Biden 2021. januári beiktatása és a tanulmány megírása óta még nem telt el elég idő ahhoz, hogy messzemenő feltételezésbe bocsátkozzunk azzal kapcsolatban, hogy az új elnök milyen irányú külpolitikát tervez folytatni a kurd kérdésben, ha egyáltalán napirendre kerül ez. Az azonban elmondható, hogy 2021-ben „Joe Biden, valamint külügyminisztere és védelmi minisztere, Antony Blinken és Lloyd Austin, nagy tapasztalattal rendelkeznek a kurd kérdésben és bizonyos mértékig erős kurdbarát múltjuk van. Valószínűleg az elkövetkező időben ők fogják szorgalmazni a kurd szereplők és Törökország közötti kompromisszumot.”²² A tanulmány megjelenésének évében, 2022-ben azonban pontosan

²⁰ Toosi, Nahal: U.S. Demands Iraqi Kurds Cancel Vote On Independence. *POLITICO*. 2017. szeptember 15. Letöltés helye: www.politico.com; letöltés ideje: 2021.12.21.

²¹ Bozsogi, Boglárka: Kurd nemzetállami törekvések: megosztottság és konfliktus Szíriában. *Külgügyi Szemle*, 19 (3). 2020.

²² Jasim, Dastan: Biden's Challenge: Kurdish Autonomy and Turkish Expansionism. In: *Giga Focus* 21 (01). 2021.

ezen feltételezések ellentéte kezd kibontakozni a politikai nagyhatalmi összecsapások színpadán. Michael Rubin legújabb külpolitikai elemzésében egyenesen addig megy, hogy kijelentse Biden „elárulta” a kurd közösséget azzal, hogy Erdogannak és csapatainak fegyverek és F-16-os repülőgépek iránti beszerzéseit erősen támogatta, annak ellenére, hogy ezeket valószínűsíthetően kisebbségek ellen is bevetheti a török kormányzat. Rubin érvelése szerint a kurdok, ciprusiak és az örmények nem érezhetik biztonságban magukat egy olyan közegben, ahol Erdogan és az emberei akár fegyveres erővel is megtorolhatnak szeparatista vagy egyéb törekvéseket.²³ A kurdok tehát egyelőre magukra vannak utalva. Annak ellenére, hogy az iraki kurdok állnak a legközelebb bármilyen szeparatista cél eléréséhez, a helyzetük a régióban még így is számtalan olyan kiszámíthatatlansági tényezőtől terhelt, melyek alakulása rajtuk kívül álló hatalmi központokban meghozott döntések függvénye. A többi országban kisebb csoportban élő kurdoknak pedig ennek megfelelő helyi értéken kell kezelniük arra való esélyeiket, hogy egyszer egy különálló és nagyhatalmak által elismert, jó esetben pedig támogatott Kurdisztán jöjjön létre.

5 Összegzés

Egy új állam létrejöttét és függetlenedését nagyon ritkán támogatják egybehangzóan a nemzetközi politika aktorai. A kurdok több, mint száz éve harcolnak önálló államuk megalapításáért, azonban nyíltan és egyértelműen egy nagyhatalmi szereplő sem támogatja őket ezen céljuk elérésben, mely alól az USA sem kivétel. Ahogy arra többek között Peter Gowan is rámutatott, a „humanitárius idealizmus” helyett az Amerikai Egyesült Államok külpolitikájának magját továbbra is inkább a „realista” gyökerekből eredő gazdasági - biztonsági - és politikai önérték és annak nemzetközi védelme adja.²⁴ Vagyis az USA

²³ Rubin, Michael: *Joe Biden's Betrayal of the Syrian Kurds Is as Great as Donald Trump's*. 2022.

²⁴ Gowan, Peter: *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London / New York: Verso. 1999, 141-186.

számára fontosabb, hogy elsősorban a saját maga számára biztosítson védelmet szövetségesei révén. A Nixon-doktrína „tovább élése” ennyiben tehát továbbra is érzékelhető az amerikai külpolitikán belül.

Az Amerikai Egyesült Államoknak ezáltal nem érdeke a közel-keleti kurd kisebbséget támogatni saját államuk létrehozására vonatkozó törekvéseikben. Az USA az Öböl-háborúk óta igyekszik ellenőrzése alatt tartani a közel-keleti régiót és szövetségeseket keresni annak érdekében, hogy minél több országot bevethessenek egy olyan esetleges fenyegetéssel szemben, mely az USA külpolitikai érdekeinek megfelelő *status quo* megbontásával fenyeget. A közel-keleti térségben e cél támogatásában Izrael mellett első sorban Törökországra számíthat az USA, melynek mindenkori vezetése azonban egybehangzóan elutasítja a kurd függetlenedési törekvéseket. Az Egyesült Államoknak mérlegelnie kellett, hogy inkább a törökök szövetségét élvezik vagy pedig a kurdok függetlenedését támogatják. Az USA az előbbi mellett döntött, hiszen a reálpolitikai érdekei ezt kívánták.

A kurd összefogás nem elég egy autonóm állam létrejöttéhez és biztonságos felügyeletéhez. Mindenképpen szükséges más államok nyílt támogatása a függetlenség elérésében, hiszen csak így alakulhat meg *de facto* és *de jure* is egy új, önálló ország.

Irodalomjegyzék

- Bozsogi Boglárka: Kurd nemzetállami törekvések: megosztottság és konfliktus Szíriában. In: *Küliügyi Szemle* 2020/03. 2020.
- Csiki, Tamás: Érdekek, lehetőségek és stabilitás Észak-Irakban. In: *Nemzet és Biztonság* 2011/3. szám.
- Gowan, Peter: *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London / New York: Verso. 1999.
- Iraq Supreme Court rules Kurdish referendum unconstitutional. *BBC News*, 2017.11.20. Letöltés helye: www.bbc.com letöltés ideje: 2021. 08. 13.
- Iraq's Kurds vote 'yes' to independent state in referendum – official results. Deutsche Welle, 2017.09.27. Letöltés helye: www.dw.com letöltés ideje: 2021. 11. 17.
- Iraqi Kurdistan Profile. *BBC News*, 2018.04.25. Letöltés helye: www.bbc.com letöltés ideje: 2021. 12. 14.
- Jasim, Dastan: Biden's Challenge: Kurdish Autonomy and Turkish Expansionism. In: *Giga Focus* 21 (01). 2021.
- Kissinger, Henry: *Korszakváltás Az Amerikai Külpolitikában?* Budapest: Panem Kiadó. 2002.
- Klain, Katie and Hintz Lisel: A Series Of Miscalculations: The Kurdish Referendum And Its Fallout. In: *The Global Observatory*. 2017. Letöltés helye: <https://theglobalobservatory.org/2017/12/series-miscalculations-kurdish-referendum-and-fallout> letöltés ideje: 2021. 11. 29.
- Knights, Michael: What Is At Stake In Iraqi Kurdish Vote For Independence? In: *BBC News*. 2017. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-41239673> letöltés ideje: 2021. 12. 12.
- Lattmann Tamás: Kurdisztán És Katalónia Mint Új Államok? Csapdába Esve A Szuverenitás És A Népek Önrendelkezéshez Való Joga Között. In: *International Law Reflection* 2017/12/HU. 2017. Letöltés helye: https://www.dokumenty-iir.cz/ILR/2017/ILR-2017_12_HU_.pdf letöltés ideje: 2021. 08. 12.
- N. Rózsa Erzsébet: A Kisebbség Fogalma A Közel-Keleten. Egy Esettanulmány: A Kurdok. In: *REGIO*. 2018/1. 2018. Letöltés helye: <http://real-j.mtak.hu/12765/2/199-321-4-PB.pdf> letöltés ideje: 2021. 08. 17.
- Rubin, Michael: Joe Biden's Betrayal of the Syrian Kurds Is as Great as Donald Trump's. 2022. Letöltés helye: <https://www.aei.org/op-eds/joe-bidens-betrayal-of-the-syrian-kurds-is-as-great-as-donald-trumps/> letöltés ideje: 2022. 08. 30.
- Siska Katalin: A Kisebbségi jogok alakulása Törökországban, különös tekintettel a

Lausanne-i békeszerződés rendelkezéseire. In: *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016. 3. 2016, 174.

Srivastava, Mehul - Bozorgmehr, Najmeh: Turkey, Iran and Iraq pledge to act jointly against Kurdistan. *Financial Times*, 2017. október 05. Letöltés helye: <https://www.ft.com/content/7ffbe06e-a9b6-11e7-ab55-27219df83c97>; letöltés ideje: 2022.09.28.

Toosi, Nahal: U.S. Demands Iraqi Kurds Cancel Vote On Independence. In: *POLITICO*. 2017. Letöltés helye: <https://www.politico.com/story/2017/09/15/us-demands-iraqi-kurds-cancel-independence-vote-242789> letöltés ideje: 2021. 12. 21.

Treaty Series Treaties And International Engagements Registered With The Secretariat Of The League Of Nations' (1936) CLXV Letöltés helye: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf> letöltés ideje: 2021. 08. 16.

Who are the Kurds? *BBC News*, 2019.10.15. Letöltés helye: www.bbc.com letöltés ideje: 2021. 12. 12.

RESUME

Mihály TÓTH

The Legal Situation of Minorities in Ukraine: Legislation and Practice in the Face of Minority Protection Requirements

In this study, the author continues to present and analyse the policy of Ukraine in the field of ensuring the rights of ethnic minorities published in the 2017, 2018 and 2019 yearbooks of The Institute for the Protection of Minority Rights, entitled: Protection of Hungarians in the Carpathian Basin (*Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében*). Examining the laws adopted over the past three years, official legal interpretative documents, as well as ongoing law enforcement practices and draft legislation submitted to the legislature, the paper notes that during the three decades of Ukraine's independence, the protection of national minorities is systematically undermined by discrimination based on nationality and language despite numerous democratising attempts. The early concept of a multi-ethnic, multilingual state gradually gave room to the idea of a Ukrainian-speaking State for ethnic Ukrainians. While in the first years following the political transition, the Hungarian community was rightfully characterised as one of the biggest "winners" of Ukraine's democratic nationality policy, today we can undoubtedly assert that with the radical change of this policy, Transcarpathian Hungarians have been losing the most. In addition to the continuous violation of minority rights, the combined effect of mass foreign employment and deteriorating living conditions caused by the

general socio-economic crisis in the country is generating an increased outflow of persons belonging to the Hungarian minority.

* * *

Attila DABIS

Effective Participation vs Sovereignty: Analysis of Romanian Topoi on Regional Power-sharing

The paper presents a doctrinal legal analysis, complemented by comparative perspectives, to provide an analytical framework for evaluating the Romanian doctrinal arguments - and possible counterarguments against these - regarding the legitimacy and constitutionality of the territorial autonomy aspirations of Szeklerland in Romania. The paper claims that the autonomy of Szeklerland does not contradict the constitutional order of Romania. There are merely political obstacles, which are conceptualised as legal ones to avoid dialogue on the effective participation of the Szekler minority in public life due to its links to contested notions of sovereignty and territorial integrity. Despite these political obstacles, the study concludes that a more pluralistic interpretation of the constitution that considers the aspirations of minorities for regional power-sharing is possible. Contrary to the prevailing view of anti-constitutionalism, this alternative interpretation can be supported by the relevant academic literature, the recommendations, and documents of various international fora, as well as the experience of functioning autonomies and their relations with their respective territorial states.

* * *

Noémi NAGY

**Is the Latvian Education Reform in Conformity with EU Law?
– Comments on the Boriss Cilevičs Case**

Latvia, which gained its independence after half a century of Soviet rule, has (like the other two Baltic states and Ukraine, among others) placed particular emphasis on strengthening the position of the state language as part of its national identity. At the same time, the use of minority languages (in particular Russian, the mother tongue of a third of the population) is becoming increasingly restricted, in violation of Latvia's international legal obligations. Language policy efforts have, from the outset, treated education as a privileged arena, but 2018 has seen an acceleration of the reform process, which has not escaped the attention of the international community. One element of a package of laws affecting all levels of education has been taken to the Court of Justice of the European Union (CJEU). The amendment in question extended the language restrictions on public higher education institutions to private institutions, meaning that private universities and colleges can now only provide education in Latvian or, under certain conditions, in one of the official languages of the European Union. The Latvian Constitutional Court, which sanctioned the reforms of the preschool, primary and secondary education systems, had doubts about the "EU conformity" of this part of the legislation and referred the matter to the CJEU for a preliminary ruling. The Advocate General's Opinion, adopted on 8 March 2022, contains elements favourable to minority (linguistic) rights but follows the pragmatic approach of the Court. According to this approach, the protection of the official language of a Member State may justify a restriction of fundamental freedoms in the internal market, and national measures adopted for this purpose only infringe EU law if they are considered disproportionate to the objective pursued. The Court of Justice has not yet ruled on this case, but in the light of the relevant case law, this study attempts to draw up the possible outcome of the judicial procedure.

Mátyás HORVÁTH-KOVÁCS

**Comparative Analysis of Minority Language Rights and their
Application in South Tyrol and Romania**

This paper provides a comparative analysis of the legal frameworks protecting minority linguistic rights in Transylvania-Romania and South Tyrol-Italy. The hypothesis posits that if Romania, like Italy, would fulfil its international commitments on the linguistic rights of minorities, this change in practice would help to guarantee the equal participation of these minorities in education, public administration, and judicial procedures. The legal analysis compares the constitutions of Romania and Italy, the educational, administrative, and judicial laws in force in the two countries, and their application. The paper thus aims to identify the differences that need improvement in Transylvania relative to the South Tyrolean model, often praised as one of the best practice examples for a complex minority protection system.

* * *

Rebeka SASI

**Kurdish independence aspirations and the US response
– A case study of the Kurdish minority**

This study aims to present the Kurdish minority's aspirations for autonomy, especially in the context of the 2017 Iraqi referendum, with a special focus on the attitude of the United States of America towards the issue. Over the past decades, it has become clear to actors on the global political stage that the Kurds, the world's largest stateless minority, are seeking as much independence as possible in governing their own affairs. This has become even more apparent in the last few years, among other things, through the aforementioned referendum in Iraq. The author seeks to answer the question of why the United States of America, as one of the world's leading powers, does not support

Kurds in their self-determination aspirations. We conclude that the state department focuses on actors that can contribute to the security of the United States. In this sense, the Kurdish case arguably shows that elements of the cold war-era Nixon doctrine are still traceable in the foreign policy of the USA.



KÉSZÜLT A MAGYAR KORMÁNY
TÁMOGATÁSÁVAL



MINISZTERELNÖKSÉG
NEMZETPOLITIKAI ÁLLAMTITKÁRSÁG



BETHLEN GÁBOR
Alap