

KISEBBSÉGVÉDELEM
MINORITY PROTECTION
XI. szám (2025)

A Károli Gáspár Református Egyetem tudományos folyóirata

Budapest
2025

Szerkesztőbizottság elnöke:

Kardos Gábor

Szerkesztőbizottság tagjai:

Bodó Barna
Bozóki Antal
Csóti György
Dabis Attila
Gerencsér Balázs
Gyeney Laura
Korhecz Tamás
Kruzslicz Péter Pál
Manzinger Krisztián
Miklósné Zakar Andrea
Móré Sándor
Orosz Ildikó
Rixer Ádám
Varga Attila

Kiadja:

Károli Gáspár Református Egyetem

Felelős kiadó:

Trócsányi László Henrik

Társfőszerkesztők:

Dabis Attila, Manzinger Krisztián

Székhely:

1091. Budapest, Kálvin tér 9.

Honlap: www.portal.kre.hu

E-mail: kisebbsegvedelem@kre.hu

Tördelés: Csernák Krisztina

Grafikai, nyomdai és kötetési munkálatok: L'Harmattan Kiadó

HU ISSN 2676-8992

TARTALOM

Alapvető kérdések

Vesna Crnić-Grotić: The Right to Education in Minority Languages Before the European Court of Human Rights – Recent Case Law	7
--	---

Kisebbségvédelem Európában

Korhecz Tamás: A nemzetiségek alkotmányos helyzete a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban 1974 és 1990 között – Tanulságok ötven év távlatából	29
---	----

Aktualitások

Pap Dóra: Spanyol-szaharából marokkói Szahara – A népek önrendelkezési joga megtagadásának kortárs esete	59
---	----

Esszék

Gácsér István János: Példaképek és korlátok: Dél-Tirol autonómiájának tanulságai Székelyföld számára	95
Gyeney Laura - Tarpai Zsuzsanna: The Importance of Mother Tongue Education in Exercising Minority Rights: The Case of the Ethnic Hungarian Minority of Ukraine in Transcarpathia . .	142

Abstracts	163
---------------------	-----

I. fejezet

Alapvető kérdések

- 1. Vesna Crnić-Grotić:** The Right to Education in Minority Languages Before the European Court of Human Rights – Recent Case Law

*Vesna Crnić-Grotić**

THE RIGHT TO EDUCATION IN MINORITY LANGUAGES BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – RECENT CASE LAW

Introduction

The right to education is guaranteed by international human rights law, underpinned by the principle of equality and the principle of non-discrimination. It has been confirmed in many international law instruments, universal and regional. According to the authoritative statement by the committee established for monitoring the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR): „Education is both a human right in itself and an indispensable means of realising other human rights.”¹ Furthermore, education has to satisfy „4 As”: it has to be available, accessible, acceptable and adaptable.² According to the ICESCR, primary education should be compulsory and free, and secondary education „shall be made generally available and accessible” while „higher education shall be made equally accessible to all”. The right to education is one of the fundamental human rights recognised in the majority of international treaties and soft law instruments, both at the general and regional levels.³ The right is also recognised, explicitly or through interpretation,

* Committee of Experts, Council of Europe; University of Rijeka, vesna.crnic.grotic@pravri.uniri.hr

¹ CESCR, Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No.13(1999) - The right to education (Article 13 of the Covenant), Available at: [https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999\(G9946216.doc\)](https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999(G9946216.doc))

² Language of instruction, especially for minorities and indigenous population, is considered under acceptability. Tomaševski 2001, 15.

³ See references in: UNESCO 2023.

in most national constitutions or similar legal sources.⁴ Nevertheless, the full content of this right remains open to interpretation and adjustments as to what is included in it (e.g. what levels, what language), who are the beneficiaries, and what are the duties of States in fulfilling it.

As we stated above, there seems to be a disagreement as to the language of instruction in education – should it be only in the official language(s) of the state or should members of national minorities be entitled to have education in their own language? The fact is that many minorities speak languages that differ from that of the majority or the official language. The language is an important part of their identity, and its neglect or even its loss negatively affects not just individuals, equally children and adults, but their community as a whole. As a consequence, they often face discrimination, marginalisation and exclusion. Education is one of the most important tools to preserve the special minority identity.

The European Convention on Human Rights (hereafter: ECHR, the Convention) is a fundamental human rights treaty for all 46 European countries that are members of the Council of Europe.⁵ It is often considered to be the best existing system for the protection of human rights with the mandatory jurisdiction of the European Court of Human Rights (hereafter: ECtHR, the Court). It has also profoundly influenced the development of the international law of human rights. The right to education, however, was not included in the Convention itself, but in its Protocol No. 1. Article 2 of the Protocol provides as follows:

„No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and

⁴ German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht, BVerfG), decision of 19 November 2021, found, for the first time, that children have a constitutional right to education. See: German Federal Constitutional Court 2021.

⁵ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, opened for signature in Rome on 4 November 1950 and came into force on 3 September 1953. It has been amended subsequently by 16 additional protocols. Protocols are separate treaties and are binding only on the states that ratify them. All information available at: <https://www.echr.coe.int/home>, accessed: 03.03.2025.

to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.”⁶

The language of instruction is obviously not mentioned in this rule. In one of the landmark cases concerning education and language rights, the Court rejected claims that language of instruction could be subsumed under „philosophical convictions” of the parents and concluded that the ECHR’s right to education did not include a right to be educated through the medium of a particular language.⁷ This view was reaffirmed in the *Cyprus v. Turkey* case in 2001 when the Court stated that „this provision does not specify the language in which education must be conducted in order that the right to education be respected”.⁸ Nevertheless, in this case, the Court found a violation of the right to education in the fact that the Greek-speaking pupils residing in the occupied part of Cyprus had no possibility to continue their education in the same language at the secondary level.⁹ The latter decision seemed like opening the door to the right to minority language education (hereafter: MLE) at least in some circumstances. As Robert Dunbar concluded:

⁶ Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 009), signed on 20 March 1952, in force since 18 May 1954. Monaco and Switzerland signed it but have not ratified it. Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=009>, accessed: 03.03.2025.

⁷ *Belgian Linguistic Case*, Judgement of 23 July 1968, Series A, No. 6. The case concerned a specific linguistic situation in Belgium where three languages enjoy official status. According to the national legislation the language of education shall be Dutch in the Dutch-speaking region, French in the French-speaking region and German in the German-speaking region. The Court did not see any problem in the national legislation. However, in some Dutch-speaking districts there were schools open to French speaking children depending solely on their residence and not vice versa. The Court concluded that such practice was discriminatory.

⁸ *Case of Cyprus v. Turkey*, (GC) Judgement of 10 May 2001, § 277.

⁹ *Ibid.*, §§ 278-280.

„The decision in *Cyprus v. Turkey* certainly does not create a general right to minority medium education. In this sense it does not dismantle the Belgian Linguistic Case. The ruling may imply, however, that a right to use the minority language as a medium of education (MOI) could arise in circumstances where children from a linguistic minority do not speak the language of the school they are required to attend. Its impact remains to be seen.”¹⁰

Indeed, the chance to see the impact of this decision came recently in several cases concerning Latvia’s handling of the education of the Russian-speaking population. The ECtHR of the Council of Europe was called to give its ruling on the duties of a state party with respect to education in minority languages for members of national minorities. In three consecutive decisions delivered in 2023 and 2024, the Court basically went back to the 1968 decision on the Belgian linguistic rights but with some new reflections on the decisions delivered in the meantime.

2. Minority Language Education in Latvia

The three cases discussed here concerned legislative amendments of 2018 and 2022 increasing the proportion of subjects to be taught in the state language (Latvian) in public and private schools, as well as in pre-schools, so the use of Russian as the language of instruction was consequently substantially reduced. Two judgments were delivered in September and November 2023, respectively. The third judgment was delivered in July 2024. All three judgments became final, meaning that there was no intervention by the Grand Chamber of the Court.¹¹

Latvia has had a controversial history with its Russian-speaking population. During the period of the Soviet occupation (1940 – 1991), the country was exposed to strong Russification, while the Latvian

¹⁰ Dunbar 2022, 29.

¹¹ Article 43 of the ECHR provides for the referral to the Grand Chamber as a kind of appeal within three months from the date of the decision of the Chamber.

language was subordinate in public life. Since its independence, Latvia has undergone a process of raising the importance of Latvian as the only state language through different measures, including in education. However, at the same time, a considerable number of the pupils were enrolled in Russian-only schools, resulting in their inadequate mastery of Latvian.¹² The number of hours taught in Latvian had been gradually increasing since 1995, and the final amendments to the relevant provisions of the Education Law and the General Education Law were passed on 22 March 2018 (hereafter: 2018 Reform). Consequently, Latvian was introduced as the primary language of instruction in all public and private primary and secondary schools.¹³ In primary schools, Latvian should be taught no less than 50% in lower grades, up to 100% in upper secondary schools. From 1 September 2020 onwards, secondary schools were authorised to offer a specialised minority language and literature course, and other specialised subjects related to minority languages, identity, and culture as extracurricular activities.¹⁴ In pre-schools for children from the age of five, the main language of communication during play-based lessons was set to be Latvian, except for special activities related to learning minority languages and learning about ethnic cultures. Latvian should also be taught to younger children.

2.1. Valiullina – MLE in Public Schools

The Valiullina and Others Case concerned several applicants whose mother tongue was Russian regardless of their ethnicity. Namely, in the Soviet Union, Russian was considered „the language of interethnic

¹² In the 2011 census 62.1% of the total population were ethnic Latvians, 26.9% were ethnic Russians. According to the same census, 62.07% of the total population used Latvian within the family, and 37.23% used Russian.

¹³ Some exceptions were provided for schools established in accordance with international agreements, as well as schools providing instruction in official languages of the European Union (EU), in order to ensure the learning of those languages.

¹⁴ A detailed description and the chronology of these changes is found in the Case of Valliulina and others v. Latvia, Judgment of 14 September 2023, §§ 14-31.

communication” among members of various ethnic groups, so it is not uncommon that Russian is still used not just by ethnic Russians. The applicants were complaining that the 2018 Reform violated their right to education and that they were discriminated against in comparison to other pupils.¹⁵ They argued that the use of Russian had been significantly reduced in schools in Latvia and that schools could even decide to decrease their use further. In their submission, this situation amounted to a breach of Article 2 of Protocol No. 1. In their reply, the government relied on the Belgian Linguistic Case, claiming that its conclusions are still valid today and that the right to education did not include the right to access education in a particular language, but merely the right to access educational institutions existing at a given time. On the other hand, the applicants relied on some cases where the Court, apparently, decided in favour of minority languages, such as *Catan v. Moldova and the Russian Federation*,¹⁶ *Ádám v. Romania*¹⁷ or the *Cyprus v. Turkey* case as elaborated above.

In its deliberations, the Court gave significant weight to the Latvian Constitutional Court case law. The Court also presented its understanding and interpretation of the cases relied on by the parties. Finally, the Court also considered the impact of the Framework Convention on the Protection of National Minorities (FCNM).

The Court agreed with the government’s argument that the conclusions from the Belgian case are pertinent in this case. The Court held that the right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 „by its very nature call[ed] for regulation by the State, regulation which [might] vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals”. However, „such regulation must never injure the substance of the right to education nor conflict with other rights enshrined in the Convention” (§ 124). As to the

¹⁵ They were also alleging violation of Article 8 ECHR (right to private and family life). That claim was declared inadmissible for non-exhaustion of domestic remedies.

¹⁶ *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia*, (GC) Judgment of 19 October 2012.

¹⁷ *Ádám and Others v. Romania*, nos. 81114/17 and 5 others, Judgment of 13 October 2020.

second sentence of Article 2 of Protocol No. 1, the Court repeated its opinion that „religious and philosophical convictions” of the parents do not include their linguistic preferences (§ 125). Furthermore, the Court opined that the education offered has to be officially recognised in order to be beneficial for the students. The emphasis of the right to education in Article 2 was therefore on public education in the official language (§ 122).

As for the cases relied on by the applicants, the Court insisted that they did not depart from this approach. In the *Catan Case*, the applicants were forced to switch from the Latin script to the Cyrillic script by the illegal authorities in Transnistria, but the *official script* of Moldova was Latin. In the *Cyprus v. Turkey Case*, Greek is one of the official languages of Cyprus, so the „Turkish Republic of Cyprus” (hereafter: „TRC”) had no right to deny education to the Greek-speaking pupils in Greek. In *Ádám*, students were complaining about their obligation to take double bachelor’s exams – in their minority language and the official language. However, the Court opined that the official language should not be evaded.¹⁸

However, reading the relevant paragraph in the *Cyprus v. Turkey Case*, the reliance on Greek as one of the official languages is not so clear. The Court supported the opinion that:

„the option available to Greek-Cypriot parents to continue their children’s education in the north is unrealistic in view of the fact that the children in question have already received their primary education in a Greek-Cypriot school there. The authorities must no doubt be aware that it is *the wish of Greek-Cypriot parents* [emphasis added] that the schooling of their children be completed through the medium of the Greek language...” (§ 278)

¹⁸ In this case the Court made one of the very few references to the European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML) to prove that learning minority languages should not be to the prejudice of learning the official language.

The emphasis seems to be on „the wish of the parents” and the fact that children have already finished primary education in a different language. On the other hand, the „TRC” authorities are only *de facto* authorities, and the legality of their decisions has been questionable.¹⁹

Furthermore, the Court was not convinced „that there is sufficient international material to warrant the conclusion that the right to education as enshrined in Article 2 of Protocol No.1 to the Convention includes the right to access educational institutions in a language of one’s choice.” (§ 134) This view was reinforced by the Opinion of the Venice Commission in 2020.²⁰ Nevertheless, the opinion of the Venice Commission only broadly accepted the legislative amendments, but it also stated that the reform did not strike a fair balance between protecting the language rights of minorities and promoting the state language. The Venice Commission also stressed that minorities should have access to higher education in their own language. The Court ignored these arguments.²¹

The applicants further relied on the FCNM and its articles promoting linguistic rights of members of national minorities, among others, to have teaching in or of their language (Article 14). Latvia is a state party to the FCNM and is bound by these provisions. The FCNM, said the Court, „is indeed regarded as the most comprehensive international standard in the field of minority rights.” However, it has not been ratified nor even signed by all member states (38 of 46 member states are parties to the FCNM), and its Article 14 is not unconditional:

„As noted in the Explanatory Report to the Framework Convention (§§ 75-79), its Article 14 leaves the State Parties a wide margin of discretion with regard to providing for the teaching of minority languages or teaching in such languages in their ed-

¹⁹ See the arguments laid in the Case of *Loizidou v. Turkey* (GC), 18 December 1996, §§ 42-44.

²⁰ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), On the recent amendments to the legislation on education in minority languages in Latvia (CDL-AD(2020)012, 18 June 2020).

²¹ Mitablinda 2023, 4.

ucation system. Factors such as a sufficient demand, sufficient resources, and a choice between teaching a minority language or teaching in it have to be taken into account. Also, those policies have to be implemented 'without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language'." (§ 134)

It is true that the FCNM does not prescribe an unconditional provision of minority language education. However, the Court ignored the opinions of the Advisory Committee (hereafter: AC) of the FCNM, a monitoring body under this treaty, on the scope of this article. In its Thematic Commentary No. 1 from 2006, the AC concluded:

„Notwithstanding the clauses in Article 14 (2) allowing for considerable flexibility for State Parties, the Advisory Committee is of the view that State Parties must actively pursue needs' assessments and involve minorities in the design and implementation of measures to ensure the implementation of Article 14, including the right unequivocally guaranteed under Article 14 (1)."²²

The Court did look at the Third Report on Latvia issued by the AC in 2018, however, not taking into account that it was adopted before the 2018 Reform.²³ Regardless, the AC already expressed concerns about the planned reduction of the scope of national minority languages teaching by 2020/2021 school year. The Committee of Ministers reflected their concerns in the recommendation to the Latvian authorities to „ensure the continued availability of teaching and learning in languages of national minorities throughout the country”.²⁴

²² Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/25DOC(2006)002, 24. In 2024 the AC published a revised Thematic Commentary No. 1 based on their case law stating that „a narrow and restrictive interpretation” of the criterion „as far as possible” is inappropriate. Thematic Commentary No. 1 on Education under the FCNM, 2024, § 98.

²³ Third Report on Latvia, ACFC/OP/III(2018)001REV, adopted in February 2018, made public in October 2018. The 2018 Reform was adopted in March 2018.

²⁴ CM/ResCMN(2021)9, adopted on 3 March 2021.

Based on all these arguments, the Court rejected the claim as being incompatible *ratione materiae*, so not covered by the Convention. However, the Court went on to examine whether the claim is covered by Article 14 in connection with Article 2 of Protocol No. 1. Namely, the applicants claimed that they were treated in a discriminatory fashion when compared to persons in the same or similar position. Discrimination under Article 14 has to be connected with „the enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention”. Since the claim is connected with the right to education, it falls within the ambit of the said Article 2 (§147). The Court has so far developed ample criteria for discrimination in its case law. Accordingly, persons have to be in the same or similar position and treated differently with no objective and reasonable justification. The justification is based on the legitimate aim pursued, and it has to be proportional.

The Court accepted that Russian and Latvian pupils were in a relevantly similar situation and that the language of instruction could be perceived as the grounds for a difference in treatment (§ 194). In this case, the Court looked at the position and role of the official language of the state and concluded that it presents „one of the fundamental constitutional values” together with „the national territory, the organisational structure of the State and the national flag” (§ 187).²⁵ The official language should guarantee its citizens the right to use that language in their private lives as well as in their dealings with the public authorities „without hindrance”. This gives, according to the Court, the state a wide margin of appreciation with respect to measures intended to protect a given language and such measures would constitute „the legitimate aim”. The other legitimate aim pursued by Latvia is „the principle of unity of the education system”, ensuring equal chances to all pupils (§§ 199-201).

A specific weight, in this case, was given to the historical circumstances of the Latvian language during the Soviet occupation.

²⁵ It is interesting to note that USA does not have an official language. Available at: <https://www.usa.gov/official-language-of-us>, accessed: 03.03.2025.

The Court relied on the concept of „constitutional identity” previously accepted in the Savickis case:²⁶

„The Court considers that the questions pertaining to the need to protect and strengthen the State language go to the heart of the constitutional identity of the State, and it is not the Court’s role to question the assessment made by the Constitutional Court in that regard unless it was arbitrary, which the Court does not find in the present case.” (§ 208)

Latvia has accordingly pursued legitimate aims, and it also acted proportionally. The Court was satisfied that teaching of or in Russian was ensured „in varying proportions” and that the changes were introduced gradually - three years were sufficient to adapt to the new model of education. The Court disregarded the fact that parts of the education cycle take longer than that.²⁷

Finally, the Court came to the conclusion that there was no violation of Article 14 in connection with Article 2 P.1 and that there was no discrimination against the Russian-speaking pupils in Latvian schools. In an interesting additional remark, the Court stated that it was aware of „several international and European bodies” recommendations to preserve the language rights of Latvian minorities, but decided that they had no impact on the Convention.

2.2. Džibuti – MLE in Private Schools

The 2018 Reform of education legislation also affected private primary and secondary (general and vocational) schools. Parents of children attending private schools using Russian as the language of instruction were complaining about the increase in the proportion of subjects to

²⁶ Case of Savickis and Others v. Latvia, (GC) Judgment, 9 June 2022.

²⁷ The 2018 Reform distinguished between cycles from 1 to 6 grade, 7 to 9 and finally 10 and 12.

be taught in Latvian in private schools, so the use of Russian as the language of instruction was consequently reduced.²⁸ The applicants claimed that prior to the 2018 Reform, education in the State language had been mandatory only in public schools and that the amendments affected their right to education in accordance with Article 2 of Protocol No. 1.²⁹ They further claimed that this case was different from the Belgian Linguistic Case that dealt with public schools. In this case, the right to education provided for by Article 2 of Protocol No. 1 had to be read in conjunction with Article 13 of the FCNM and other international material that included the right to have an education in a private school in a minority language (§ 88). The applicants alleged that private schools were not part of the state education system in Latvia.

On the other hand, the government denied these allegations, claiming that private education formed part of the Latvian education system. Amongst other reasons, private schools had to comply with the requirements set for obtaining a licence to establish a school by the Ministry of Education and Science; upon completion of an educational programme (private or public), pupils received state-approved certificates attesting to the completion of their studies. Thus, the state assumed responsibility for the quality of education and could set requirements as to the content of the curriculum, as well as how much the language of instruction was used in private schools. Consequently, the government decided not to contribute to the funding of the schools that do not use the Latvian language. When the complaints were dealt with by the Latvian Constitutional Court, it found that although the use of minority languages was not prohibited, the rights of minorities had been restricted and „less restrictive measures were possible”.

The ECtHR basically repeated its reasoning from the Valiullina Case, finding that Latvia was not violating Article 2 of Protocol No. 1 since the Convention did not cover the right to have education in any

²⁸ Case of Džibuti and Others v. Latvia, Judgment of 16 November 2023.

²⁹ Similar to the Valiullina Case, they also claimed violation of Article 8, but that claim was dismissed due to the failure to use domestic legal remedies (§§ 79, 81).

other language but the official one (§ 93). The Court took account of the views expressed by the Latvian Constitutional Court:

„It appears that as regards minorities’ right to education, the Latvian Constitution affords a higher level of protection than the Convention, which does not include a specific provision concerning minority rights apart from the prohibition of discrimination under Article 14 of the Convention. ...However, this does not affect the Court’s finding that Article 2 of Protocol No. 1 to the Convention is not applicable in the circumstances of the present case; the Constitutional Court’s findings cannot be taken to expand the scope of the relevant provision under the Convention, which does not include the right to access education in a particular language.” (§ 94, 95)

As far as the violation of Article 2 P. 1 in conjunction with Article 14 was concerned, the Court examined the allegations of discrimination against the Russian speaking pupils in comparison with the pupils being taught in Latvian or the EU languages. Similarly to the Valiullina Case, the Court found that the applicants were in a similar situation to the Latvian-speaking pupils and that the difference in treatment was based on the language. However, the measures taken to enforce the official language could be considered as pursuing the legitimate aims:

„§ 139. Taking into account that private schools were considered to form part of the State educational system, the Court concludes that the need to protect and strengthen the Latvian language and to restore the unity of the State educational system to facilitate equal access to it were legitimate aims in the present case concerning private schools.”

Moreover, and equally as in the Valiullina, the Court ascertained that „the 2018 legislative amendments as regards private schools were implemented gradually and flexibly”. As far as financing was concerned,

the Court emphasised that neither the FCNM nor the ECHR obliges states to finance private schools, but Latvia was financing part of the expenses.³⁰ The Court found that „the difference in treatment was consistent with the legitimate aims pursued, proportionate, and did not amount to discrimination on the grounds of language.” (§ 150)

Furthermore, the Court examined the similarity of the situation of the pupils whose mother tongue was an official language of the EU and who pursued their education in these languages in private schools. Here, the Court identified a different context and concluded that the exception to allow for education in one of the official languages of the EU was granted in order to ensure the in-depth learning of EU languages in Latvia (§ 154). This difference in treatment was thus justified and could not be considered as discrimination against the Russian schools. The authorities did not, in any case, forbid the learning of Russian and just used their wide margin of appreciation in education, concluded the Court.

2.3. *Djeri – Minority Language in Pre-school*

The final decision in the *hat-trick* scored by the ECtHR concerning minority language education dealt with pre-school education, both public and private. The application of parents and children who identify themselves as belonging to the Russian-speaking minority in Latvia was triggered again by the 2018 Reform and the 2022 amendments.³¹ The new legislation meant that the use of Latvian was increased in all pre-schools, and the use of Russian was consequently reduced.

³⁰ At present, the state and/or municipal authorities provide funding to private schools as regards teachers' remuneration, catering for pupils in classes one to four, and various study materials (§ 146). DeVarennnes and Kuzborska 2019, 44 observe: „The prevailing consensus would seem to indicate that while currently human rights do not require the funding of private minority schools unless there is a situation which might be discriminatory, authorities must not prevent the establishment of such schools.” Similarly, Paz 2013, 202.

³¹ Case of *Djeri and Others v. Latvia*, Judgment of 18 July 2024.

Municipal authorities in Latvia must ensure equal access to pre-school education for children from the age of one and a half, but pre-school education is compulsory only from the age of five. The law prescribes that preschool education programmes must prepare children for primary education starting at the age of seven. Accordingly, children have to be able to use Latvian in primary education. The amended legislation provided that from five years of age, „the main language of communication for children in play-based lessons shall be the Latvian language, except when children take part in activities with the purpose of learning a minority language and [about] an ethnic culture.”³² Given the fact that preschool becomes compulsory only at the age of five, the Court considered that there are actually two phases of preschool education in Latvia and concluded that only the compulsory phase of preschool is covered by the right to education in Article 2 of Protocol No. 1. Only this phase has the aim to prepare children for primary education and it therefore „falls ‘within the ambit’ of Article 2 of Protocol No. 1 taken together with Article 14” (§§ 106-122).

The Court then proceeded to examine the allegations of discriminatory treatment of Russian-speaking children when compared to those speaking Latvian. By now, the Court has already developed and adopted firm principles of interpretation of the 2018 Reform and its impact on schools using Russian as the language of instruction. The Court relied on its findings from the Valiullina Case that Latvia has a wide margin of appreciation when regulating the promotion of its state language in education. Another legitimate aim was the unity of the education system, but also to remove the consequences of the separated education systems introduced during the occupation. Finally, the purpose of the 2018 Reform was to facilitate equal access to education in the state language, so it applied equally to public and private educational institutions. Surprisingly perhaps, the Court considered that Latvia has an even wider margin of appreciation in preschool education despite the acknowledgement that „international recommendations emphasise the importance of early learning in the mother tongue

³² Regulation no. 716 (2018), Annex 2 and 4.

for children’s overall personal and cognitive development” and „may be seen as calling for the States to be afforded a narrower margin of appreciation” (§ 148). The argument in favour of such a conclusion, the Court found in the fact that only half of the member states of the Council of Europe have a compulsory preschool education, so there is no unified practice by the state parties.

This time, the Court took into account the critical views expressed by the Venice Commission and the AC FCNM from 2018 about the need to keep a bilingual approach in preschool education, but it was satisfied that the Latvian Constitutional Court gave a satisfactory interpretation of the impugned regulation and „clarified that a bilingual approach could also be used throughout a child’s pre-school education” (§ 154). The Court, therefore, concluded that there was no discrimination with respect to preschool education.

3. Conclusion

The rulings have been received with disappointment since the Court did not support the right to have education in minority languages.³³ Some argued that the use of the argument of ‘constitutional identity’ to justify a discriminatory treatment of an unpopular minority was especially problematic.³⁴ Furthermore, the Court failed to interpret the Convention in light of the new approach to minority language education development, especially within the Council of Europe. Treaties dedicated specifically to the protection and promotion of minorities and their languages have been in force in a number of member states for more than 25 years: the FCNM and the European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML).³⁵ A strong emphasis on the protection of minorities has also developed within the Organisation

³³ Vrancken 2024; Mitablinda 2023, *op.cit.* 5.

³⁴ Ganty et al. 2023.

³⁵ One of the objectives of the ECRML includes ‘the provision of appropriate forms and means for the teaching and study of regional or minority languages at all appropriate levels’ (Art. 7.1.f). In addition, state parties may choose to provide education at

for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and the High Commissioner on National Minorities (HCNM).³⁶ Nevertheless, the Court dismissed their legal value and decided to give preference to the national legislation and linguistic policies.

In an unfortunate coincidence, the AC of the FCNM was working on the opinion on Latvia at the time the Court was working on the Latvian cases. The Fourth Opinion on Latvia was adopted in October 2023 and made public in February 2024.³⁷ In it the AC expressed its concerns about the impact of the 2018 Reform but even more so of the subsequent amendments of the Law on Education and the Law on General Education adopted in 2022. The latter amendments were aimed at phasing out education in minority languages between 2023 and 2025 and move to Latvian as the only language of instruction at all levels, from preschool to upper secondary school. The AC found this practice to go against „both the spirit and the letter of Article 14 of the Framework Convention”(§ 162). In their opinion, the conditions under Article 14.2 were actually met in Latvia since the Russians and other minorities have been traditionally present in Latvia. Furthermore, 22% of students (more than 45.000 in total) followed programmes in Russian in 2021/2022, indicating a sufficiently high demand and the wish to have such education was clearly expressed to the AC by members of the Russian and other minority communities (§ 63). Consequently, the AC requested the Latvian authorities to reconsider their intentions.³⁸

It is true that the FCNM has not been adopted by all member states of the Council of Europe, and the ECRML has been adopted by 25 member states. Nevertheless, the number of state parties of the FCNM is 38; four more have signed it and only four decided against

all levels or a substantial part in the selected languages. Finally, the last option is to provide for the teaching of the relevant regional or minority languages (Art. 8).

³⁶ OSCE, HCNM web page: <https://www.osce.org/hcnm>, accessed: 03.03.2025.

³⁷ AC FCNM 2024, Fourth Opinion on Latvia, Available at: <https://rm.coe.int/4th-op-latvia-en/1680ae98f6>, accessed: 03.03.2025.

³⁸ At the time of writing this article, the Committee of Ministers had not yet adopted its recommendations.

signature and ratification: Andorra, France, Monaco and Turkey.³⁹ The Court has been known earlier to push for granting human rights even when such right is not provided for *expressis verbis* in the text of the Convention, but when „[t]he emergence of a common approach to dealing with a particular issue by the majority of High Contracting Parties – a European consensus – can contribute to the evolution in the way a particular right or freedom is understood by the Court”.⁴⁰ It is regrettable that the Court has not recognised the need to expand the linguistic human rights of members of national minorities in education under the Convention.

Bibliography

- Dunbar, Robert: Linguistic Human Rights in International Law. In: Skutnabb-Kangas - Tove - Phillipson, Robert (eds.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*, 2022, 25-38.
- Ganty, Sarah - Kochenov, Dimitry Vladimirovich - Nugraha, Ignatius Yordan: Constitutional Identity vs. Human Rights: The ECtHR's Bizarre Turn in Three Latvian Cases. *VerfBlog*, 2023, available at: <https://verfassungsblog.de/constitutional-identity-vs-human-rights/>, accessed: 03.03.2025. DOI: 10.59704/55184a96adabe0b0
- Mitablinda, Gabriel: The Limits of Russian Minority Rights in the Latvian Education System. *Diritti comparati*, 19.12.2023. Available at: <https://www.diritticomparati.it/the-limits-of-russian-minority-rights-in-the-latvian-education-system/?print-posts=pdf>, accessed: 03.03.2025.
- Paz, Moria: The Failed Promise of Language Rights: A Critique of the International Language Rights Regime. In: *Harvard International Law Journal*, 2013, Vol. 54/1, 157-218.
- Tomaševski, Katarina: Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to Education Primers no. 3*, 2001. Available at: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf, accessed: 03.03.2025.

³⁹ States parties to the FCNM, <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>, accessed: 03.03.2025.

⁴⁰ Council of Europe, The Doctrines and Methodology of Interpretation of The European Convention on Human Rights by The European Court of Human Rights, Available at: <https://rm.coe.int/echr-eng-the-doctrines-and-methodology-of-interpretation-of-the-europe/1680a20aee>, accessed: 03.03.2025.

- Varennes, Fernand de - Kuzborska, Elżbieta: Minority language rights and standards: definitions and applications at the supranational level In: Hogan-Brun, G. - O'Rourke, B. (eds.): *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*. 2019, 21-72. Available at: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-54066-9>,
- Vrancken, Merel: Schools as the battlefield for enhancing national unity: curtailing minority language rights. In: *European human rights law review*, (2), 2024, 185 -189.
- CESCR: *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No.13(1999) - The right to education (Article 13 of the Covenant)*, Available at: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999> (G9946216.doc), accessed: 03.03.2025. UNESCO: „Paper commissioned for the 2023 Global Education Monitoring Report, Technology and education”, Available at: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_Technology%20and%20education%20in%20light%20of%20human%20rights_GEM%20Background%20Papers_July23.pdf , accessed: 03.03.2025.
- German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht, BVerfG): *Decision of 19 November 2021*. Available at: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-12-14/germany-constitutional-court-rejects-challenge-to-pandemic-prohibition-of-in-person-classes-finds-constitutional-right-to-education>, accessed: 03.03.2025.
- The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Available at: <https://www.echr.coe.int/home>, accessed: 03.03.2025.
- The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *On the recent amendments to the legislation on education in minority languages in Latvia (CDL-AD(2020)012, 18 June 2020)*.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Thematic Commentary No. 1 from 2006, ACFC/25DOC(2006)002, 24. (revised in 2024)
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: *Third Report on Latvia, ACFC/OP/III(2018)001REV, adopted in February 2018, made public in October 2018*. The 2018 Reform was adopted in March 2018.
- Council of Europe: *The Doctrines and Methodology of Interpretation of The European Convention on Human Rights by The European Court of Human Rights*. Available at: <https://rm.coe.int/echr-eng-the-doctrines-and-methodology-of-interpretation-of-the-europe/1680a20aee> , accessed: 03.03.2025.

European Court of Human Rights Jurisprudence

Belgian Linguistic Case, Judgement of 23 July 1968, Series A, No. 6.

Cyprus v. Turkey, (GC) Judgement of 10 May 2001,

Valliulina and others v. Latvia, Judgment of 14 September 2023

Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia, (GC) Judgment of 19 October 2012.

Ádám and Others v. Romania, nos. 81114/17 and 5 others, Judgment of 13 October 2020.

Loizidou v. Turkey (GC), 18 December 1996, §§ 42-44.

Savickis and Others v. Latvia, (GC) Judgment, 9 June 2022.

Džibuti and Others v. Latvia, Judgment of 16 November 2023.

Djeri and Others v. Latvia, Judgment of 18 July 2024.

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

- 2. Korhecz Tamás:** A nemzetiségek alkotmányos helyzete a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban 1974 és 1990 között – Tanulságok ötven év távlatából

*Korhecz Tamás**

A NEMZETISÉGEK ALKOTMÁNYOS HELYZETE A JUGOSZLÁV SZOCIALISTA SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁGBAN 1974 ÉS 1990 KÖZÖTT – TANULSÁGOK ÖTVEN ÉV TÁVLATÁBÓL

1. Bevezetés

A közös délszláv állam, Jugoszlávia fennmaradása és fenntarthatósága mindenekelőtt a nemzeti- és nemzetiségi kérdés jelentette kihívásokra adott politikai válaszoktól függött. Ebben a tekintetben különös szerepe és jelentősége volt annak az alkotmányos keretnek, amely fél évszázada, az 1974-es alkotmányreformmal jött létre és amely az ország véres háborúkkal terhelt széthullásáig maradt érvényben. A szakirodalomban az 1974-es alkotmányos rendet leginkább úgy jellemzik, hogy ennek alapján a titói szövetségi délszláv állam államszövetséggé-, míg annak egyik tagköztársasága, Szerbia szövetségi állammá vált, amelyben az autonóm tartományok az államiság egyes jegyeivel rendelkeztek: volt saját alkotmányuk és szinte azonos állami hatásköröket gyakoroltak, mint a hat tagállam. Ez a tanulmány nem kívánja részletesen ismertetni az 1974. évi alkotmányokkal szabályozott államszervezetet, sőt arra sem vállalkozik, hogy a közös állam széthullása és az alkotmányos rend közötti összefüggéseket vizsgálja és elemezze. Ez a tanulmány azt célozza, hogy bemutassa és elemezze a mai Szerbia területén élő nemzetiségek alkotmányos helyzetét az 1974. évi alkotmányokkal létrehozott keretben.

Mindazonáltal a tanulmány bevezető részben néhány mondat erejéig kitérünk az 1974. évi alkotmányok mögött meghúzódó eszmékre, illetve azokra a kommunista párton belüli ideológiai harcokra, amelyek döntően hatottak az új alkotmányos rend kialakulására, így a nemzeti-

* Alkotmánybíró, Szerbia Alkotmánybírósága; egyetemi tanár, Dr Lazar Vrkatić Jogi- és Üzleti Tanulmányok Kar, UNION Egyetem, e-mail: tkorhecz1967@gmail.com.

ségek helyzetére és jogaira is. A jugoszláv kommunisták már a királyi Jugoszláviában is szembe helyezkedtek a nagyszerb állami nacionalizmussal, de azokkal a nemzetépítő és nemzetromboló törekvésekkel is, amelyek az egységes „jugoszláv nemzet” kialakítását célozták. Erre a megközelítésre alapozva, amelynek jogi keretbe öntése már a „népfel szabadító háború” során elkezdődött, a háború után egy új, szocialista, szövetségi berendezésű jugoszláv államot építettek fel. Annak ellenére, hogy a kezdetektől fogva alaptétel volt a Bosznia-Hercegovina kivételével etnikai alapon létrehozott tagköztársaságok léte, illetve Tito megkérdőjelezhetetlen vezető szerepe, a kommunista párt ideológiája folyamatosan változott a párton belüli erőviszonyok és a különutas jugoszláv politika következtében.

A Sztálinnal történt 1948-as szakítás utáni évtizedekben három erőteljes eszmei áramlat alakította az ország berendezését és az alkotmányszövegeket. Az első, amelyet a szerb Aleksandar Ranković, Tito helyettese képviselt, az erős, aránylag központosított, egypárti állam eszméjére épített. A második, amelyet maga Tito is képviselt, olyan szövetségi államot vizionált, amelynek kötőanyagát a délszláv nemzettek testvérisége és egysége képezte, amelyben a különbözőségek elismerése (testvériség) mellett a nyelvi, kulturális rokonság alkotta kollektív délszláv szolidaritás (egység) is jelen van.¹ A harmadik irányzat, amely a szlovén Edvard Kardelj-hez kapcsolódott, az állam múlandóságát és fokozatos elhalását hirdetve a konszociális, részvételi demokrácia specifikus jugoszláv egypárti megoldásaira épített ideológiára alapozta Jugoszlávia sorsát, amelyben az államhatalom széleskörűen decentralizált, annak gyakorlása pedig a munkás öngazgatásra alapozott.

Ez utóbbi különösen fontos szerepet játszott az 1974-es alkotmányozás során, amikor a délszláv népek egységén alapuló jugoszláv államot a szocializmus ideológiájára épülő mulietnikus állam váltotta fel.² Kardeljék szerint a rendszer csak úgy lehetett működőképes, ha abban minden nemzet és nemzetiség egyenrangúan vehet részt, ennek pe-

¹ Jović,(2), 2003, 128-130.

² Jović, (1) 2003, 178-180.

dig a nemzetek és nemzetiségek egyenrangú nyelvhasználata és más jogok egyenrangú élvezete az előfeltétele. Más szóval a nemzetiségek különjogait elsősorban nem a nemzetiségek identitásának a megőrzése és támogatása indokolta, hanem szocialista rendszerben való részvétel igénye és fontossága.

A bevezető rész utáni elemzésben röviden bemutatjuk a négy alkotmányszövegben (Jugoszlávia, Szerbia, Vajdaság és Koszovó alkotmányai) azokat a rendelkezéseket, amelyek a nemzetiségek jogait szavatolták, rámutatva a megfogalmazott alkotmányos rendelkezések közötti kisebbségekre vonatkozó különbségekre és összevetve azokat a hatályos, 2006. évi szerb alkotmányban szavatolt nemzeti kisebbségi jogokkal. Az alkotmányos rendelkezések ismertetésén és összehasonlító elemzésén túl rövid betekintést szeretnénk nyújtani a vonatkozó joggyakorlatba is, jelesül bemutatni, hogy mennyire és milyen szabályszerűségek mentén tisztelték vagy nem tisztelték az alkotmányos garanciákat, érvényesültek a nemzetiségi jogok.

2. Módszertan

Ebben a tanulmányban azt a hipotézist szeretnénk igazolni, hogy az 1974-ben létrejött alkotmányos rend a nemzetiségi kérdést az egyenlőség és egyenrangúság elve alapján kívánta rendezni, széleskörű, egyéni és kollektív nemzetiségi jogokat biztosítva az országban élő nem délszláv etnikumoknak-nemzeteknek (nemzetiségek). A tanulmányban elsősorban a 1974-ben hatályba lépett alkotmányok kisebbségvédelmi rendelkezéseit kívánjuk ismertetni és elemezni. Ennek során a jogdogmatikus, az összehasonlító jogi és a leíró módszert kívánjuk alkalmazni. A korabeli gyakorlatot különböző tanulmányok és elemzések, illetve hivatalos jelentések segítségével kívánjuk ismertetni. Ez utóbbi azért különösen fontos, mert a komparatív alkotmányjogban is ritkán elismert, széleskörű garanciák nehezen voltak érvényesíthetőek a gyakorlatban, ezért gyakran került szembe a leírt jog az empirikus valósággal.

Az 1974-es alkotmányos rendben a nemzetiségek jogainak a védelme szempontjából különös jelentősége volt a két autonóm tartomány-

nak, amelyek egyszerre voltak a Szerb Szocialista Köztársaság, illetve a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság alkotó elemei. Az autonóm tartományokban számos olyan nemzetiségi jog is érvényesült, amely azokon kívül nem. Az 1974-es alkotmányos rend, de az abban megjelenő egyenrangúságon alapuló kisebbségvédelmi szabályozás is, részben azért omlott össze oly gyorsan és látványosan a huszadik század végén, mert a nemzeti és nemzetiségi egyenrangúság elvét a szerb kommunista politikai elit sohasem fogadta el maradéktalanul. A kommunista pártban ebben a kérdésben nem sikerült széles körű politikai konszenzust megteremteni. Sokan képtelenek voltak elfogadni egy olyan alkotmányos rendet, amely a gyakorlatban nem biztosítja a szerb nemzet és nyelvének dominanciáját az államszervezetben, azaz, amely lehetővé tette, hogy a nemzeti kisebbségek, azok nyelvei helyenként domináns helyzetbe kerüljenek, elsősorban Koszovó Szocialista Autonóm Tartományban. Az elemzés eredményeként megállapítható, hogy a 1974-es alkotmányokkal kialakított kisebbségvédelmi rendszer valódi, részben a gyakorlatban is érvényesülő kisebbségvédelmi garanciákat biztosított a nemzetiségeknek, közöttük a magyaroknak is. Sok szempontból ezek a jogok nem csupán populista politikai mutatványnak számítottak. Az 1974-es alkotmányozás révén olyan rendszer kezdett el kialakulni, amely a mai többnemzetiségű országokban jelentkező nemzetiségi kihívások megválaszolása tekintetében is hasznosítható tanulságokat kínál.

3. Alkotmányos keretek

3.1. A nemzetiségek helyzete az 1974. évi alkotmányokban

A tanulmány ezen részében ismertetjük a kisebbségek védelmének alkotmányos keretét Szerbia területére vonatkozóan. Ennek érdekében négy alkotmány – a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság alkotmánya (a továbbiakban: JSZSZK Alkotmánya), Szerbia Szocialista Köztársaság alkotmánya (a továbbiakban: SZSZK Alkotmánya), Vajdaság Szocialista Autonóm Tartomány alkotmánya (a továbbiakban:

VSZAT Alkotmánya) és Koszovó Szocialista Autonóm Tartomány Alkotmánya (a továbbiakban: KSZAT Alkotmánya) – megfelelő rendelkezéseit kell áttekinteni, amelyek a kisebbségek védelmére, jogaikra, helyzetére vonatkoznak. Mielőtt bemutatnánk és elemeznénk a nemzetiségekre vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket, érdemes megemlíteni, hogy az 1974. évi alkotmányokkal létrejött kisebbségvédelmi rendszer alapját azok az alkotmánymódosítások képezték, amelyeket az alkotmányozó 1967 és 1971 között fogadott el, több hullámban.³

A nemzetiségek helyzetét a négy alkotmányszövegben relatív nagyszámú rendelkezés szavolta, és ezek a felületes olvasó számára nagyfokú hasonlóságot mutattak. Mindazonáltal, a figyelmesebb olvasók számos jelentős különbséget is felfedezhetnek az alkotmányszövegekben megjelenő kisebbségvédelmi rendelkezések között. Ami kétségtelenül azonos az összes vizsgált alkotmányban, hogy a kollektivitások, azaz nemzetek és nemzetiségek, egyenrangúakként elismertek, ez egyben a legfontosabb alkotmányos elv is.⁴ Ez az alapelv megjelenik mind a négy vizsgált alkotmányszövegben.⁵ Ennek ellenére a vonatkozó alkotmányos rendelkezések között minimális eltérések azért felfedezhetők. Jelesül, amíg a JSZSZK Alkotmánya és a SZSZK Alkotmánya beéri azzal, hogy egyszerűen deklarálják a nemzetek és nemzetiségek⁶ egyenrangúságát, addig a VSZAT Alkotmánya a nemzetek és nemzetiségek egyenrangúságát *az élet minden területén* szavatolja, míg a KSZAT a nemzetek és nemzetiségek egyenrangúságának szavatolása mellett hozzáfűzi, hogy ezeknek a kollektivitásoknak egyenlő jogaik és kötelezettségeik vannak. A fent említett szövegi eltéréseket egyaránt tekint-

³ Jončić, 1983,172.

⁴ Uo, 173.

⁵ JSZSZK alkotmánya, 245. szakasz, SZSZK alkotmánya, 145. szakasz, VSZAT alkotmánya, 4. szakasz, 1 bekezdés, és KSZAT alkotmánya, 4. szakasz, 1 bekezdés.

⁶ A korabeli jugoszláv jogi-politikai terminológia értelmében a *nemzet* fogalom a hat államalkotó délszláv etnikai-nyelvi csoport – a szerb, a horvát, a szlovén, a macedón, a muzulmán és a montenegrói – megjelölésére szolgált. Őt tagköztársaság nevében egy-egy nemzet neve is szerepelt, ez alól Bosznia és Hercegovina Szocialista Köztársaság képezett kivételt. A *nemzetiség* fogalom a nem délszláv etnikai-nyelvi csoportokra vonatkozott, amelyeket ma általában nemzeti kisebbségként tartunk számon, ezek közül a legnépesebbek az albánok, a magyarok, a szlovákok, a törökök, a bolgárok és az olaszok voltak.

hetjük jogalkotói következetlenségnek is, de az alkotmányos elv pontosításának is, amelynek a jelentősége a jogértelmezést is elősegítheti.

A nemzetiségek védelmét szavatoló további alkotmányos rendelkezéseket számba véve, először azokat ismertetjük, amelyek, apróbb eltérésekkel ugyan, de mind a négy alkotmányszövegben megjelennek. Ezek a nemzeti sajátosságok kifejezésére való jog,⁷ a nemzeti kultúra kifejezésére való jog,⁸ a saját nyelv és írás használatának joga,⁹ a saját nyelv és írás használatának joga az állami szervek és más közintézmények előtt folyó eljárásokban,¹⁰ az anyanyelvű oktatáshoz való jog,¹¹ a nemzetiségek egyenrangúságak megvalósítása a községek (önkormányzatok) szintjén,¹² a törvények és más jogszabályok megjelentetése a hivatalos közlönyökben a nemzetiségek nyelvén,¹³ a nemzeti egyenlőtlenség előmozdításának, a nemzeti gyűlölet szításának és a nemzeti egyenlőtlenség megvalósításának tilalma és büntetendősége.¹⁴ A KSZAT Alkotmányának kivételével a másik három alkotmány külön

⁷ JSZSZK alkotmánya, 170. szakasz, 1 bekezdés, SZSZK alkotmánya, 194. szakasz, 1 bekezdés, VSZAT alkotmánya 194 szakasz, 1 bekezdés, és KSZAT alkotmánya 187. szakasz, 1 bekezdés.

⁸ JSZSZK alkotmánya, 247. szakasz, SZSZK alkotmánya, 194. szakasz, 1 bekezdés, VSZAT alkotmánya, 4. szakasz, 2 bekezdés és KSZAT alkotmánya, 187. szakasz, 1 bekezdés.

⁹ JSZSZK alkotmánya, 247. szakasz, SZSZK alkotmánya 194. szakasz, 1 bekezdés, VSZAT alkotmánya, 194. szakasz, 1 bekezdés és KSZAT alkotmánya, 187. szakasz, 1 bekezdés.

¹⁰ JSZSZK alkotmánya, 171. szakasz és 246. szakasz, SZSZK alkotmánya 146. és 240. szakasz, VSZAT alkotmánya, 5. szakasz, 237. szakasz, 3. bekezdés, 308. szakasz és KSZAT alkotmánya, 5. szakasz, 1. bekezdés, 217. szakasz, 236. szakasz, 1. bekezdés.

¹¹ JSZSZK alkotmánya, 171. szakasz, 2 bekezdés, SZSZK alkotmánya, 147. szakasz, 1. bekezdés, VSZAT alkotmánya, 189. szakasz és KSZAT alkotmánya, 218. szakasz.

¹² JSZSZK alkotmánya, 248. szakasz, SZSZK alkotmánya, 273. szakasz, VSZAT alkotmánya, 275. szakasz és KSZAT alkotmánya, 267. szakasz.

¹³ JSZSZK alkotmánya, 269. szakasz, 2 bekezdés, SZSZK alkotmánya 233. szakasz, 2 bekezdés, VSZAT alkotmánya, 233. szakasz, 1 bekezdés és KSZAT alkotmánya, 230. szakasz, 1 i 2 bekezdés.

¹⁴ JSZSZK alkotmánya, 170. szakasz, 3 bekezdés, SZSZK alkotmánya SZSZK alkotmánya 194. szakasz, 4 bekezdés, VSZAT alkotmánya, 194. szakasz 4 bekezdés és KSZAT alkotmánya, 187. szakasz, 4. bekezdés.

szavatolja azoknak a szervezeteknek a létrehozását, amelyek a nemzetiségi nyelv és kultúra fejlesztésével foglalkoznak.¹⁵

A nemzetiségek védelmét szavatoló rendelkezések második csoportját azok az alkotmányos jogok képezik, amelyek csupán a négy vizsgált alkotmányszöveg egyikében jelennek meg. A VSZAT Alkotmánya szavatolja egyedül az anyanyelvi tájékoztatáshoz való jogot, pontosabban szavatolja, a szerbhorvát, a horvát-szerb,¹⁶ a magyar, a szlovák, a román és a ruszin nyelvű tájékoztatást.¹⁷ Sőt mi több, a községi statútumokkal összhangban lehetővé teszi azt is, hogy más nemzetiségek nyelvén is biztosítsák a tájékoztatást azokban a térségekben, ahol az érintett nemzetiségek élnek.¹⁸ Továbbá a VSZAT Alkotmánya azt is biztosítja, hogy a nemzetek és nemzetiségek kifejezzék, azaz használják a történelmi jelképeiket,¹⁹ valamint előírja, hogy területvédelmi fegyveres erők egységeiben, parancsnokságaiban és egyéb szerveiben biztosítani kell a nemzetek és nemzetiségek minél arányosabb részvételét.²⁰ A KSZAT Alkotmánya is tartalmaz egyedi kisebbségi garanciákat, így a közoktatás vonatkozásában előírja az albán, a szerbhorvát és a török egyenrangú nyelvek külön tantárgyként való oktatását (környezetnyelvként, amikor az nem az oktatás nyelve az adott tagozaton-

¹⁵ JSZSZK alkotmánya, 247. szakasz, SZSZK alkotmánya 194. szakasz, 3 bekezdés, VSZAT alkotmánya, 4. szakasz, 2 bekezdés.

¹⁶ A szocialista Jugoszlávia idején nyelvtudomány, de a jogalkotó is azt az álláspontot képviselte, hogy a délszláv népek közül a szerbeknek, a horvátoknak, a muzulmánoknak és a montenegróiaknak egy közös nyelvük van, amelyet általában a szerbek szerb-horvátnak, a horvátok horvát-szerbnek neveztek. Habár ma, Jugoszlávia felbomlása után az utódállamok politikai okból már nem használják a szerb-horvát, illetve horvát-szerb nyelv kifejezéseket, a nyelvészek közül ma is sokan képviselik azt az álláspontot, hogy a délszlávok által használt nyelveket lehet ugyan különbözőképpen elnevezni (szerb, horvát, boszniai, montenegrói), de ennek ellenére nem beszélhetünk külön nyelvekről.

¹⁷ VSZAT alkotmánya, 192. szakasz, 4 bekezdés.

¹⁸ VSZAT alkotmánya, 192. szakasz, 5 bekezdés.

¹⁹ VSZAT alkotmány, 4. szakasz, 2 bekezdés.

²⁰ VSZAT alkotmánya, 271. szakasz.

osztályban),²¹ valamint a nemzetek és nemzetiségek jogát arra, hogy használják nemzeti zászlójukat.²²

A fentiekben ismertetett összes jog közül két jog különös figyelmet érdemel: az anyanyelvű oktatáshoz való jog, valamint a hivatalos nyelvhasználathoz való jog. Ezen jogok különös jelentősége, és azok sajátos alkotmányos szabályozása miatt azokat külön is elemezni fogjuk.

3.1.1 A nemzetiségi nyelvű oktatáshoz való jog

Az anyanyelven történő oktatás biztosításának a fontosságát nehéz túlértékelni akár a nemzeti önazonosság megőrzéséről, akár a nemzetek és nemzetiségek egyenrangúságáról legyen szó, akár a különböző nemzetiségű egyének érvényesülési lehetőségeiről beszélünk. A nevezett jognak a fontossága visszaköszön az alkotmányszövegekből is.

Amint azt már az előzőekben is láthattuk, az anyanyelvű oktatáshoz való jogot mind a négy vizsgált alkotmány szavatolja. A legáltalánosabb rendelkezést a JSZSZK Alkotmánya tartalmazza, amely a törvényi rendelkezésekkel összhangban garantálja a nemzetek és nemzetiségek tagjainak minden köztársaság és autonóm tartomány területén az anyanyelvű oktatást.²³ Ennél konkrétabban fogalmaz a SZSZK Alkotmányának megfelelő rendelkezése, amelynek értelmében a nemzetek és nemzetiségek joga a saját nyelvű oktatásra az iskolákban és más oktatási intézményekben valósul meg, a törvénnyel és a község²⁴ statútumával összhangban.²⁵ A SZSZK Alkotmánya arról is rendelkezik, hogy a többnemzetiségű térségekben az oktatás kétnyelvűen is meg lehet szervezni.²⁶ VSZAT Alkotmánya tovább lép ezen a téren, és még

²¹ KSZAT alkotmánya, 219. szakasz.

²² KSZAT alkotmánya, 6. szakasz.

²³ JSZSZK alkotmánya, 171. szakasz, 2 bekezdés.

²⁴ A délszláv közigazgatás alapegysége, méretben nagyjából a magyar járásnak felel meg, de az érintett országokban a község rendelkezik a közigazgatási jogkörökkel, nem az azt alkotó települések.

²⁵ SZSZK alkotmánya, 147. szakasz, 1 bekezdés.

²⁶ SZSZK alkotmánya, 147. szakasz, 2 bekezdés.

részletesebben taglalja ezt a jogot. Szavatolja a nemzetek és nemzetiségek iskoláskor előtti és az általános iskolai oktatását a saját nyelven, még hozzá a szokásos „törvénnyel összhangban” megfogalmazás és megkötés nélkül, azaz, annak lehetősége nélkül, hogy ezt az alkotmánnyal közvetlenül szavatolt jogot a törvényhozó korlátozhassa.²⁷ A különbség akkor válik nyilvánvalóvá, ha tekintetbe vesszük, hogy a VSZAT Alkotmánya a nemzetek és nemzetiségek jogát az anyanyelvű középiskolai és a felsőoktáshoz is szavatolja, azonban már a „törvénnyel összhangban”.²⁸ Az alkotmány külön rendelkezése lehetővé teszi, hogy a többnemzetiségű térségekben az oktatás kétnyelvű legyen.²⁹ KSZAT Alkotmánya az anyanyelvi oktatáshoz való jogot az oktatás minden szintjén szavatolja, de mindössze három nyelven, albánul, szerb-horvátul és törökül (ebben a sorrendben), ismét a törvénnyel összhangban.³⁰ Ami a többi jugoszláviai nemzet és nemzetiség anyanyelvi oktatását illeti, azt KSZAT Alkotmánya ugyan általánosságban lehetővé tette, de, kizárólag a koszovói, tartományi törvénnyel összhangban.³¹

Összefoglalva, a nemzetiségek és nemzetiségek anyanyelvű oktatására való jogra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket a következő megállapítások fogalmazhatóak meg. Először is, az a négy alkotmány erre vonatkozó rendelkezései különböznek abban, hogy mennyire konkrétak, illetve mekkora teret engednek a törvényes szabályozás számára. Ezen mérce mentén megállapítható, hogy a JSZSZK Alkotmánya fogalmazott a leginkább általánosan, míg a két autonóm tartomány alkotmánya tartalmazta a leginkább konkretizált rendelkezéseket, hiszen azok ezt a jogot az oktatás minden szintjére kiterjesztették. Másfelől a KSZAT Alkotmánya az alkotmányos garanciákat csupán három nyelv tekintetében konkretizálta, míg a többi nemzet és nemzetiség nyelvére vonatkozóan a tartományi törvényhozásra bízta annak lehetővé tételét. Azt is érdemes megemlíteni, hogy az oktatás törvényi

²⁷ VSZAT alkotmánya, 189. szakasz, 1 bekezdés.

²⁸ VSZAT alkotmánya, 189. szakasz, 2 bekezdés.

²⁹ VSZAT alkotmánya, 189. szakasz, 3 bekezdés.

³⁰ KSZAT alkotmánya, 218. szakasz, 1 bekezdés.

³¹ VSZAT alkotmánya, 218. szakasz, 2 bekezdés.

szabályozása a tagköztársaságok és az autonóm tartományok, illetve részben a községek hatáskörébe tartozott, vagyis az alkotmányos rendelkezések megteremtették annak a lehetőségét, hogy az anyanyelvű oktatást más-más standardok szerint biztosítsák és védelmezzék Szerbia területén. Másként a Vajdaságban, másként Koszovóban, és megint másként, az úgynevezett szűkebb Szerbia területén, a helyi társadalmi szükségletekkel, forrásokkal, hagyományokkal és prioritásokkal összhangban. Azaz a területiség elve, a helyi szükségletek és lehetőségek figyelembevétele erőteljesen megjelent ennek a rendkívül fontos jognak a szavatolása során.

3.1.2. A nemzetiség nyelvének hivatalos használata

A nemzetiségi nyelvek hivatalos használatának szavatolása külön helyet foglal el a nemzetiségi jogok katalógusában. Egyrészt mert a hivatalos nyelvhasználat, az állam és a hatalom nyelvének az alkotmányos meghatározása hagyományosan érzékeny kérdésnek számít Közép- és Kelet-Európában,³² másrészt mert ennek a kérdésnek az alkotmányos szabályozása a vizsgált négy alkotmányban számos sajátossággal bírt. A nyelvhasználatra vonatkozó négy alkotmányos szabályozás a nemzetek és nemzetiségek egyenrangúságának alapelvéből indult ki,³³ ugyanakkor a konkrét alkotmányos megoldások elemzése alapján megállapíthatjuk, hogy az alkotmányszövegekben csupán a legnépesebb, őshonos nemzetiségek nyelvének egyenrangú hivatalos használata volt szavatolt. Különösen igaz ez a két autonóm tartomány erre vonatkozó alkotmányos rendelkezéseire. Fontos kiemelni, hogy az alkotmányok nem zárták ki annak a lehetőségét, hogy törvénnyel vagy a községek statútumával lehetővé váljék, hogy a község területén azon nemzetiségek nyelve is hivatalos legyen, amelyeket az alkotmányok nem említene. Ugyanakkor ez csupán alkotmányos lehetőség volt, nem pedig alkotmányosan biztosított jog vagy garancia.

³² Schöpflin, 2000, 123-125.

³³ JSZSZK alkotmánya, 246. szakasz.

A szövetségi, jugoszláv alkotmány csupán két nemzetiségi nyelvet nevesített az alkotmányszövegben, ezek az albán és a magyar voltak. Ezeket az alkotmány azon rendelkezései említették, amelyek a szövetségi törvények ezeken a nyelveken történő megjelentetését írták elő a jugoszláv hivatalos közlönyben.³⁴ Hasonló rendelkezést tartalmazott a SZSZK alkotmánya is, amely előírta, azon törvények közzétételét albán és magyar nyelven, amelyek a SZSZK teljes területén alkalmaznak (beleértve a két szocialista autonóm tartományt is).³⁵

A nemzetiségek nyelvének hivatalos használatára vonatkozó rendelkezések közül különösen fontosak azok, amelyeket a VSZAT és a KSZAT alkotmányai tartalmaztak. Ennek elsődleges oka, hogy a két autonóm tartomány területén éltek legnagyobb számban és a leginkább koncentráltan az őshonos jugoszláviai nemzetiségek, elsősorban az albánok és a magyarok. Sőt, maga a JSZSZK alkotmánya és a SZSZK alkotmánya tették lehetővé, hogy a nemzetiségek nyelvhasználata, az autonóm tartományok területén saját alkotmányukkal és törvényeikkel legyen biztosítva és szabályozva. Azaz a VSZAT és KSZAT alkotmányai a SZSZK és a JSZSZK alkotmányaival összhangban és ezek felhatalmazása alapján terjesztették ki a tartományok hatáskörét a nyelvhasználat szabályozására.³⁶

Így a VSZAT alkotmánya szavatolta a szerbhorvát, a horvát-szerb, a magyar, a szlovák, a román és a ruszin nyelvek és írásmódok egyenrangúságát és hivatalos használatát,³⁷ továbbá arról is rendelkezett, hogy a községi státútumokkal lehetővé tehető más nyelvek egyenrangú használata is azokban a térségekben, ahol az adott nemzetiségek tagjai élnek. Az állami szervek és más közhatalmat gyakorló szervezetek az előttük folyó eljárásokat az öt egyenrangú nyelv egyikén vezetik, de esetenként azokon a nemzetiségi nyelveken is vezethetik,

³⁴ JSZSZK alkotmánya, 269. szakasz, 2 bekezdés.

³⁵ SZSZK alkotmánya, 233. szakasz, 2 bekezdés.

³⁶ Gazmend, 1974, 276-278.

³⁷ KSZAT alkotmánya, 308. szakasz, 1 és 2 bekezdés.

amelyek községi státútum révén egyenrangúvá lett nyilvánítva, a törvénnyel összhangban.³⁸

A KSZAT alkotmánya szavatolta az albán, a szerbhorvát és a török nyelv és írásmód egyenrangúságát, majd a gyakorlati kérdéseket törvényi szinten szabályozták.³⁹ KSZAT alkotmánya úgy rendelkezett, hogy az állami szervek a KSZAT területén az eljárásokat albán és szerbhorvát nyelven vezetik, illetve, ha ezt a község státútuma vagy a társult munkaszervezet vagy más önigazgatási szervezet státútuma lehetővé teszi, akkor török nyelven is.⁴⁰

Amennyiben összehasonlítjuk a két autonóm tartomány vonatkozó alkotmányos rendelkezéseit, az eltérések több ponton is megjelennek. Egyrészt az egyenrangúként elismert nyelvek és írásmódok körében, másrészt abban, hogy a VSZAT alkotmánya nem tesz különbséget az egyenrangú hivatalos nyelvek között, míg KSZAT a török nyelv hivatalos használatát azokra a térségekre korlátozza, amelyekben a török anyanyelvűek élnek. Továbbá a VSZAT alkotmánya lehetővé tette, hogy más nemzetiségek nyelvét is hivatalosan használják azokban a községekben, amely státútuma ezt előírta. Ezzel szemben ilyen lehetőséget a KSZAT alkotmánya nem biztosított.

A nemzetiségek hivatalos nyelvhasználatának sajátos területét képezte a fegyveres erők kötelékében megvalósuló nyelvhasználat. Erre vonatkozó rendelkezést a JSZSZK és VSZAT alkotmányai tartalmaztak. A JSZSZK alkotmánya úgy rendelkezett, hogy a nemzetiségek nyelvének használata a parancsnoklásban és a kiképzésben a Jugoszláv Néphadsereg egyes egységeiben szövetségi törvénnyel összhangban biztosítható.⁴¹ Másrészt a VSZAT alkotmánya úgy rendelkezett, hogy a nemzetek és nemzetiségek nyelvének a használata a területvédelmi fegyveres erők egységeiben és parancsnokságaiban a parancsnoklás, az irányítás és a kiképzés keretében törvénnyel összhangban biztosí-

³⁸ KSZAT alkotmánya, 237. szakasz, 3 bekezdés.

³⁹ KSZAT alkotmánya, 5. szakasz, 1 és 2 bekezdés és 221. szakasz.

⁴⁰ KSZAT alkotmánya, 236. szakasz, 1 bekezdés.

⁴¹ SZSZK alkotmánya, 243. szakasz.

tott.⁴² A két rendelkezés közötti lényeges különbség abban ismerhető fel, hogy amíg a JSZSZK alkotmánya lehetőségként fogalmazta meg a nemzetiségi nyelvek használatát, amelyet jugoszláv törvénnyel lehet szabályozni, addig a VSZAT alkotmánya előírta a nemzetiségi nyelvek használatát a fegyveres erők keretében, de annak részletes szabályozására a törvényhozót jogosította fel.

3.2. Az 1974. évi alkotmányok kisebbségvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása a hatályos szerbiai alkotmány kisebbségvédelmi rendelkezéseivel

A tanulmány előző részében ismertettük a Szerbiában élő nemzetiségek nemzetiségi jogaira vonatkozó 1974-ben létrejött alkotmányos keretet. Ebben a részben röviden bemutatásra kerül a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó jelenlegi alkotmányos keret, majd azt követően összehasonlítjuk a kisebbségek jogait szavatoló 1974. évi alkotmányos rendelkezéseket a hatályos alkotmány kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezéseivel.

A hatályos szerbiai alkotmány nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezései kétségtelenül előrelépést jelentettek a megelőző, 1990. évi szerbiai alkotmány rendelkezéseihez képest, amit a nemzetközi szervezetek is elismerően nyugtáztak.⁴³ A kisebbségvédelem jelenlegi alkotmányos kerete nagyjából a volt szövetségi állam (a 2003-2006 között létezett Szerbia és Montenegró államszövetség) alkotmányában megfogalmazott alkotmányos rendelkezések átvételével alakult ki, azzal, hogy azok a rendelkezések úgymond tovább lettek fejlesztve és bővítve az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretgyezményének hatására.⁴⁴

⁴² VSZAT alkotmánya, 271. szakasz.

⁴³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, 10.

⁴⁴ Uo, 7.

A kisebbségek jogai a hatályos alkotmány 37 szakaszában jelennek meg valamilyen formában.⁴⁵ Az alkotmány Preambuluma nyilatkozza, hogy az alkotmányt, egyebek mellett, Szerbia összes polgárának és az összes etnikai közösségének egyenrangúságából kiindulva fogadja el az alkotmányozó. Az Alkotmány alkotmányos elveket tartalmazó első részében található az a rendelkezés (14. szakasz), amely szavatolja, hogy az állam külön védelmet biztosít a nemzeti kisebbségeknek annak érdekében, hogy megvalósuljon azok teljes egyenrangúsága és önazonosságuk megőrzése.⁴⁶

Az alkotmány második részének második fejezete két olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmét szolgálják. A 47. szakasz a nemzeti hovatartozás kinyilvánításának szabadságát biztosítja, amely magában foglalja azt a jogot is, hogy senki sem köteles nyilatkozni a nemzeti hovatartozásáról. A 48. szakasz kötelezi az államot, hogy előmozdítsa az állampolgárainak a körében az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásból eredő különbözőségek megértését, elfogadását és tiszteletét.

A kisebbségi különjogokat szavatoló legfontosabb rendelkezések az alkotmány második részének harmadik fejezetében találhatóak, ez a fejezet összesen hét szakaszt tartalmaz. A 75. szakasz első bekezdése szavatolja a nemzeti kisebbségek számára az egyéni és csoport jogokat. Ennek a szakasznak a második bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kollektív jogokon keresztül a nemzeti kisebbségekhez tartozók – a törvényi rendelkezésekkel összhangban – közvetlenül vagy képviselőiken keresztül jogosultak részt venni a döntéshozatalban, vagy maguk dönteni egyes, a kultúrájukat, oktatásukat, tájékoztatásukat és a hivatalos nyelvhasználatukat érintő kérdésekben. A harmadik bekezdés pontosítja a részvételi jogot és úgy rendelkezik, hogy annak érdekében, hogy megvalósuljon az önkormányzás a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás

⁴⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmányának 1, 3, 5, 14, 18, 19, 21, 22, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 55, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 100, 105, 108, 114, 166, 170, 180, 183, 190, 192, 199, 200, 201, 202, 203 szakaszai.

⁴⁶ Ez a rendelkezés nagy mértékben tükrözi azt a kisebbségvédelmi elvet, amelyet a Népszövetség Nemzetközi Bírósága fejtett ki a Kisebbségi iskolák Albániában tanácsadói Véleményében. Lásd: *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion, Series A. IB, Fascicule No.64, 17.

és a hivatalos nyelvhasználat területén, a nemzeti kisebbségekhez tartozók saját nemzeti tanácsot választhatnak a törvénnyel összhangban.

A 76. szakasz a szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak a törvény előtti egyenlőséget és tilt minden féle nemzeti alapon történő diszkriminációt. A 77. szakasz a nemzeti kisebbséghez tartozóknak szavatolja, hogy egyenlő feltételekkel részt vegyenek a közügyek irányításában és hogy vezető tisztségeket töltsenek be, továbbá az alkotmány külön védelmet biztosít oly módon is, hogy elrendeli, hogy az állami szervekben, közszolgáltatókban, az autonóm tartományban és a helyi önkormányzatokban biztosítják a nemzetiségek tagjainak megfelelő részvételét A 78. szakasz tiltja a nemzeti kisebbségek erőszakos asszimilációját, valamint olyan intézkedések foganatosítását, amelyek a lakosság nemzetiégi összetételének a megváltoztatásához vezetnének azokban a térségekben, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozók hagyományosan és nagyobb számban élnek.

Az Alkotmány 79. szakasza, amelynek alcíme: Jog a különbözőség megőrzéséhez, valójában azon egyéni jogokat tartalmazza, amelyek a nemzeti identitás megőrzését szolgálják. Ezen szakasz alapján a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak joguk van saját különbözőségüknek a megőrzésére, ápolására, fejlesztésére és kinyilvánítására, saját jelképeik nyilvános használatára, saját nyelvük és írásmódjuk használatára; saját nyelvükön történő hatósági eljárás lefolytatására azokban a térségekben, amelyekben jelentős számban élnek; saját nyelvű iskoláztatásra az állami oktatási intézményekben, magán oktatási intézmények alapítására, családi és utónevük használatára saját nyelvükön; azokban a térségekben, amelyekben jelentős számban élnek joguk van arra, hogy a hagyományos nevek, az utcák nevei, a települések nevei, a földrajzi nevek saját nyelvükön is ki legyenek írva; teljeskörű, megfelelő időben történő és pártatlan saját nyelven történő tájékoztatásra, valamint a hírek és eszmék kifejezésének és cseréjére; a saját tájékoztatási eszközök alapítására a törvénnyel összhangban. Ugyanez a szakasz a második bekezdésében lehetővé teszi, hogy törvényi rendelkezés alapján tartományi jogszabállyal többletjogokat biztosítsanak a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak.

A 80. szakasz annak a lehetőségét szavatolja a nemzeti kisebbségek tagjainak, hogy oktatási és művelődési egyesületeket alapítsanak,

valamint a jogot arra, hogy akadálymentes kapcsolatokat ápoljanak és együttműködjenek nemzettársaikkal, akik a Szerb Köztársaság határain kívül élnek. Az Alkotmány 81. szakasza mintegy megismétli a már említett 48. szakaszban foglaltakat, és úgy rendelkezik, hogy a Szerb Köztársaság elősegíti a toleranciát és a kultúrák közötti párbeszédet.

A fentiekben ismertetett rendelkezéseken túl az Alkotmány több rendelkezése is szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozók részvételét a különböző választott testületekben. Ezek a garanciák nem, mint nemzeti kisebbségi jogok, hanem mint az állam kötelezettségei vannak megfogalmazva. Így a 100. szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Népképviselőházban biztosítva van a nemek és a nemzeti kisebbségek képviselőinek az egyenrangúsága és részvétele, a törvénnyel összhangban. Hasonló rendelkezéseket találunk a 180. szakasz (4) bekezdésében. Azokban az autonóm tartományokban és a helyi önkormányzatokban, amelyekben többnemzetiségű lakosság él, lehetővé kell tenni a nemzeti kisebbségek arányos képviselőségét a képviselőházakban, a törvénnyel összhangban. Az alkotmány értelmében az autonóm tartományoknak és a helyi önkormányzatoknak nincsenek külön hatásköreik a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében, kivéve a már említett, 80. szakaszban megfogalmazott rendelkezést. Ugyanakkor az Alkotmány 183. szakasza alapján az autonóm tartományok, a 190. szakasz alapján pedig a helyi önkormányzatok gondoskodnak az emberi és kisebbségi jogok végrehajtásáról, a törvénnyel összhangban. A nemzeti kisebbségek jogaira és helyzetére vonatkozó rövid ismertető is azt igazolja, hogy Szerbia 2006. évi alkotmánya a kisebbségi jogok kivételesen gazdag és szerteágazó lajstromát tartalmazza, sőt, gyakran előfordul, hogy különböző rendelkezések gyakorlatilag azonos jogot szavatolnak, esetenként a nomotechnikai szabályok elhanyagolása mellett.⁴⁷

Mielőtt részletesebben is összehasonlítanánk az 1974. évi kisebbségvédelmi alkotmányos keretet az 2006. évi garanciákkal, érdemes néhány

⁴⁷ Korhecz, 2021, 28. A nomotechnika – a jogalkotástan – megköveteli a jogalkotótól, hogy a jogszabály szövegében ne bocsátkozzon szükségtelen ismétlésekbe, ha pedig szándékosan ismételi meg egy szabályt, akkor következetesen ugyanazokat a terminusokat használja, mert ellenkező esetben utat nyit a megismételt norma eltérő értelmezése előtt. Lásd Szerbia Alkotmánya 48. és 81. szakaszait.

általános jellegű megállapítást megfogalmazni. Az 1974. évi rendszer a föderalizmus elvén alapszik, ahol a tagállamok, a tagköztársaságok és autonóm tartományok az állam alkotó elemeit, szerves részét képezik, és amelyek az állami funkciók és hatáskörök nagyobb részét gyakorolták. A Jugoszláviát alkotó tagköztársaságok, egy kivétellel – Bosznia és Hercegovina –, egy-egy délszláv nemzet államai is voltak, ezért Jugoszlávia államberendezkedését akár etnikai föderalizmusként is tekinthetjük.

Az alkotmányos rendet kilenc alkotmány rendelkezései alkották és – alkotmányjogi szempontból bármennyire is különös – nem létezett egyértelmű és szigorú hierarchia egyrészt a JSZSZK alkotmánya, másrészt a köztársaságok és autonóm tartományok alkotmányai között, de ugyancsak nem létezett közvetlen alá- és fölé rendeltség a SZSZK alkotmánya, illetve a VSZAT alkotmánya és KSZAT alkotmányai között. Egy ilyen alkotmányos rend lehetővé tette azt, hogy Szerbia területén három különböző kisebbségvédelmi rendszer jöjjön létre, az egyik Szerbia tartományok nélküli területén, a másik kettő pedig az autonóm tartományok területén. Ez még akkor is igaz, ha figyelembe vesszük, hogy mindhárom kisebbségvédelmi rendszer a JSZSZK alkotmányának rendelkezésein alapult. Az ilyen tagolt rendszer tette lehetővé, hogy figyelembe vegyék azokat az a nemzetiségek közötti különbségeket, amelyek az eltérő történelemből, helyi sajátosságokból, és az empirikus valóságban megjelenő különbségekből származtak. Végso soron az autonóm tartományok létrehozását is elsősorban az indokolta, hogy területükön nagy számban és arányban éltek őshonos nemzetiségek, és hogy az autonómia volt hivatott arra, hogy biztosítsa a nemzeti egyenrangúságot.⁴⁸ Továbbá a jugoszláv szocialista szövetségi állam bevallottan multietnikus állam volt, amely a az államalkotó nemzetek és nemzetiségek érdekeinek az érzékeny egyensúlyán alapult.⁴⁹ Ezzel szemben a mai Szerb Köztársaság egy egységes és meg lehetőszen központosított nemzetállam, a szerb nemzet állama, amelyben a szerb nemzet és nemzetiségek érdekeinek az egyensúlya nem képez fontos alkotmányos alapvet.

⁴⁸ Gvozdenov, Hoxha, 1974, 196, 201.

⁴⁹ Varady, 1997, 17.

Az 1974. évi és a hatályos kisebbségvédelmi alkotmányos rendelkezések összehasonlító jogi elemzése egyaránt feltár hasonlóságokat, de lényeges eltéréseket is. A hasonlóságok között meg kell említeni a kisebbségek védelmét szavatoló alkotmányos rendelkezések nagy számát. A kisebbségvédelmi rendelkezések számos alkotmányos szakaszban megtalálhatóak, és az is megtörténik, hogy ugyanazon alkotmányos garancia több szakaszban is helyet kap, kisebb-nagyobb módosításokkal, akár némileg módosult terminusok használatát is beleértve. Az is megfigyelhető, hogy az alkotmányos jogok a „törvénnyel összhangban” érvényesülnek, másszóval, az alkotmányozó felhatalmazta a törvényhozót, néha pedig az önkormányzatokat, hogy saját politikájával összhangban előírja az adott kisebbségi jog terjedelmét és tartalmát, azok élvezetének a módját.

A hasonlóságok mellett az összehasonlítás során különbségeket is felfedezhetünk. Azon a terminológia különbségen túl, hogy az 1974. évi alkotmányok „nemzetiségeket” míg a hatályos szerbiai alkotmány, követve az Európa Tanács terminológiáját „nemzeti kisebbségeket” említene, amely különbségnek inkább jelképes, mintsem jogi relevanciája van, vannak érdemi eltérések is a kisebbségek védelmét szavatoló alkotmányos rendelkezések között. Jelesül, a 2006. évi szerbiai alkotmány tartalmaz olyan garanciákat, amelyeket az 1974. évi alkotmányok nem tartalmaznak, de ilyennel, ha nem is sok esetben, de ellenkező irányban is találkozhatunk.

Szerbia hatályos alkotmánya olyan kisebbségi jogokat is tartalmaz, amelyeket az 1974. évi alkotmányok nem tartalmaztak, amelyek a következők: az önkormányzáshoz való kollektív jog az oktatás, a kultúra, a hivatalos nyelvhasználat és a tájékoztatás területén, amely a kisebbség által megválasztott nemzeti tanácson keresztül érvényesül, a kisebbségek részvétele a választott képviselő testületekben, a részarányos foglalkoztatás az állami szervezetekben, személyi név használata a kisebbségi nyelven, a hagyományos helységnevek használatához való jog, azon intézkedések tilalma, amelyek a nemzetiségi arányok mesterséges megváltoztatásához vezetnének a nemzetiségek által hagyományosan és nagyobb számban lakott térségekben, a határokon

átívelő kapcsolattartás joga a nemzettársakkal, magán oktatási és tájékoztatási intézmények alapításához való jog.

Másfelől, az 1974. évi alkotmányok is tartalmaztak olyan nemzetiségi jogokat, amelyeket a hatályos szerbiai alkotmány nem tartalmaz: a nemzeteknek és nemzetiségeknek mint kollektivitásoknak az egyenrangúsága, különösen a szerb nyelv és egyes, alkotmányosan védelt nemzetiségek nyelvének egyenrangúsága, a törvények és más jogszabályok nemzetiségi nyelven történő megjelentetésének kötelezettsége a hivatalos közlönyökben, a nemzetiségek nyelvének használata és részarányos jelenlétük a védelmi erők kötelékében és parancsnokságaiban, a nemzetiségi nyelvű képzéshez való jog a felsőoktatásban, a nemzetiségi nyelv oktatása a szerb nyelvű tagozatokon és fordítva.

Ennek az összehasonlító fejezetnek a végén érdemes összegezni, hogy a kisebbségvédelem 1974. évi alkotmányokkal szavatolt garanciái, illetve a hatályos szerb alkotmány garanciái hasonlóságokat és eltéréseket is mutatnak. A legfontosabb hasonlóság abban mutatkozik meg, hogy mindkettő sok és sokféle kisebbségi jogot szavatol. A legfőbb eltérés a két szabályozási keret között abban mutatkozik meg, hogy az 1974. évi rendszer a nemzetek és nemzetiségek egyenrangúságának elvére épül, anélkül, hogy az alkotmány szavatolná a szerb, mint többségi, domináns nemzet uralmát. Ezzel összefüggésben azt is hangsúlyozni kell, hogy az 1974. évi alkotmányos kisebbségvédelmi rendszer meglehetősen decentralizált volt: az autonóm tartományok alkotmányai és törvényei, de a községek statútumai, sőt az önkormányzati szervezetek szabályai is döntő fontosságúak voltak a nemzetiségek egyenrangúságának és jogainak az érvényesítésében.

3.3. Az 1974. évi kisebbség védelmi jogi keret érvényesülése, a gyakorlat

Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy ismertesse az 1974. évi alkotmányos kisebbségvédelmi keret gyakorlati érvényesülését. Nem kívánjuk alaposan ismertetni az alkotmányos rendelkezések végrehajtá-

sa céljából elfogadott törvényeket, de a kisebbségi jogok közigazgatás általi érvényesítését és a vonatkozó bírói gyakorlatot sem. Egy ilyen kutatás és részletes elemzés túlmutat ennek a tanulmánynak a céljain. Mindazonáltal ennek a tanulmánynak az értékét és hasznosulását jelentős mértékben csökkentené, ha a kisebbségi jogok gyakorlati érvényesülésének, valamint a következetes végrehajtást megnehezítő körülményeket teljes mértékben kihagynánk.

Mivel a jogszabályokban megfogalmazott és a gyakorlatban végrehajtott jog között gyakran mély és lényegi eltérések mutatkoznak, kötelességünknek érezzük, hogy az olvasónak legalább érintőlegesen feltárjuk az akkori alkotmányos kisebbségvédelmi keret gyakorlati érvényesítését, illetve az azt befolyásoló tényezőket. Ez annál is inkább fontos, mert a kisebbségi jogok az emberi jogoknak azon csoportjához tartoznak, amelyek élvezetéhez és megvalósításához szükségeltetik az államszervezet aktív, tevőleges cselekvése. A legtöbb kisebbségi jog érvényesülése szükségessé teszi a megfelelő törvényes rendelkezések megfogalmazását, a megfelelő költségvetési források biztosítását, a felkészült és megfelelően képzett hivatalnokok biztosítását stb. Emellett arra is szükség van, hogy ezen jogok érvényesülésének meglegyen a széleskörű társadalmi, politikai támogatottsága és elfogadottsága. A kisebbségi jogok érvényesítése ugyanis komoly akadályokba ütközhet, ha a lakosság ellenségesen viszonyul azokhoz, illetve nem támogatja az államot a szükséges erőfeszítésekben.

A kisebbségi jogok érvényesülésére vonatkozó korabeli szakirodalomból (tudományos és szakmai dolgozatok, állami szervek jelentései, a kortársak vallomásai stb.) arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányos rendelkezések érvényesítése a gyakorlatban meglehetősen oszcillált és gyakran megtörtént, hogy a kortársak a jogok hiányos érvényesítéséről számoltak be.⁵⁰ Egyrészt egyes kisebbségi jogok, különösen a hagyományos és az alkotmányban, illetve törvényekben nevesített nemzetiségek esetében, a gyakorlatban következetesen érvényesültek és hatékony védelemben részesültek. Példaként említhetjük a Vajdaságban a jogszabályokban nevesített négy nemze-

⁵⁰ Klemenčič, Zupančič, 2004, 871, Rehák, 1988, 50, 53, Beretka, 2020, 302-303.

tiség anyanyelvi oktatási és tájékoztatási jogait, valamint azon jogukat, hogy kifejezhessék és megőrizhessék saját kultúrájukat. Hasonló megállapításokat tehetünk a KSZAT esetében is az albánokra és a törökökre vonatkozólag. A statisztikai adatok, tanulmányok és jelentések azt tanúsítják, hogy a 20. század hetvenes éveiben jelentősen bővült a hagyományosan elismert nemzetiségi nyelven oktató intézmények száma, de az intézményekben anyanyelven tanulók száma és aránya is. Ebben a tekintetben markáns az a növekedés, amely a KSZAT-ban az anyanyelven tanuló albán középiskolások és felsőoktatási hallgatók számát illeti, különösen 1966 -ot követően.⁵¹ Hasonlóképpen, az adatok az anyanyelvű tájékoztatás területén látványos növekedést mutatnak, hiszen a vizsgált időszakban folyamatosan nőtt a hagyományos kisebbségek nyelvén kiadott nyomtatott média példányszáma.⁵² Ebben a tekintetben külön figyelmet érdemel az újvidéki rádió és televízió megalapítása, amely az öt egyenrangú nyelven sugárzott műsorokat az 1971. évi megalakulása óta. A hetvenes években nőtt a nemzetiségi művelődési intézmények száma is, beleértve új hivatásos színtársulatok megalakítását is.⁵³ Annak megállapításán túl, hogy az oktatás, a tájékoztatás és kultúra területén az alkotmányos jogok legtöbbször következetesen érvényesültek, azt is meg kell állapítani, hogy mindez elsősorban az autonóm tartományok területén valósult meg, a hagyományos, elismert, úgymond beágyazódott nemzetiségek esetében.

A fentiekben ismertetettektől eltérően a nemzetiségek nyelvének használata az állami szervekben és más hatósági jogokat gyakorló szervezetekben már számottevő hiányosságokról tanúskodik. Noha az alkotmányos garanciák érvényesítését és végrehajtását lehetővé tevő törvények magas szintű kisebbségvédelmi standardokat szavatoltak, a végrehajtás nem minden esetben volt eredményes.⁵⁴ Általánosságban az volt a jellemző, hogy a nemzetiségi nyelvek hivatalos használata

⁵¹ Gvozdenov, Hoxha, 1974, *i.m.* 236-237.

⁵² Varga, 1974, 364, Arday, 1996, 476-477.

⁵³ Varga, 1974, *i. m.* 365.

⁵⁴ Ebben a tekintetben különösen fontos rámutatni a VSZAT Törvényére a nemzetek és nemzetiségek nyelvének és írásmódjának egyenrangúsága biztosításáról a meghatározott szervekben, szervezetekben és közösségekben.

leginkább azokban a térségekben és településeken érvényesült következetesen, ahol egy-egy nemzetiség a helyi lakosság többségét tette ki.

Ezzel szemben azokban a térségekben, ahol nagy számban, de már nem többséget alkotva éltek a nemzetiségek (mondjuk a helyi lakosság 15-30% át tette ki egy-egy nemzetiség) a nyelvi egyenjogúság nemritkán ütközött akadályokba. De különbségek akadtak még egy ugyanazon község területén is. Így a nemzetiségi nyelvek használata többször volt biztosítva a bíróságokon és a helyi közigazgatásban, mint a rendőrség és más erőszakszervezetek keretében. Itt érdemes illusztráció gyanánt ismertetni a Szabadkai Kerületi Bíróság alá rendelt községi bíróságokra vonatkozó nyelvhasználati adatokat az 1980-as évekből. Ezekből egyértelműen kiderül, hogy ezeken a bíróságokon az eljárásokat rendszeresen magyar nyelven is lefolytatták, amely nyelv a helyi lakosság többségének az anyanyelve volt ekkor. A magyar nyelvű eljárások nyelve az összes eljárás tekintetében megközelítette a magyar nemzetiségűek arányát a bíróságok illetékességi területén. Ugyanakkor a VSZAT területén levő más bíróságokon a magyar nyelvű eljárásvezetés inkább kivételt képezett, elsősorban a humán erőforrások hiánya miatt.⁵⁵

Általánosságban is elmondható, hogy a nemzetek és nemzetiségek egyenrangú nyelvhasználatának az állami szervekben és más szervezetekben mindenekelőtt a többnyelvű hivatalnok állomány hiányára vezethető vissza, illetve arra, hogy a hivatalnokok többsége nem volt kellően motiválva, hogy elsajátítsa a nemzetiségek nyelvének ismeretét.⁵⁶

A nemzetiségek egyenrangú nyelvhasználatának alkotmányos és törvényes garanciái olykor kénytelen kelletlen, de szembesültek a mindennapi élet realitásaival. Azzal a realitással, amely nem kedvezett ezen jogok következetes gyakorlati érvényesítésének. Jelesül, az állami szervekben, de különösen az állami erőszakszervezetekben, még az autonóm tartományok nemzetiségek által többségben lakott térségeiben is, döntően szerb nemzetiségű hivatalnokok álltak alkalmazásban, ők pedig csak ritkán ismerték a nemzetiségek nyelvét. Noha volt arra politikai szándék, hogy ezekben az állami szervekben nagyobb arányban

⁵⁵ Tartományi Közigazgatási Intézet, 1987, 18 - 19.

⁵⁶ Rehák, 1979, 1155.

foglalkoztassanak nemzetiségi kádereket, a helyzet a terepen csak lassan változott. A vonatkozó adatok arról tanúskodnak, hogy amíg a vezető tisztségek betöltése és a küldöttek (képviselők) esetén a nemzetiségi arányosság nagy mértékben megvalósult, addig az államigazgatásban ez az arányosság jóval kevésbé érvényesült.⁵⁷ Továbbá nem volt meg a politika akarat arra sem, hogy a hivatalnoki állományt fokozatosan alkalmassá tegyék a nemzetiségi nyelven történő ügyintézésre, és arra sem, hogy a több nyelv ismeretét fizetési pótlékkal ösztönözzék. Az erre vonatkozó erőtlén kísérletek nemritkán váltottak ki ellenállást a hivatalnokoknál, egyszerűen a szerb anyanyelvű hivatalnoki állományból hiányzott a nemzetiségi nyelv elsajátítására vonatkozó készség, még a nemzetiségek által többségében lakott térségekben is.

A nyelvi egyenrangúság megvalósulásának hiánya kifejezetten érzékelhető volt a szövetségi, országos szintű állami szervek és szervezetek esetében, ahol a szerbhorvát nyelv voltaképpen mindvégig munkanyelvként volt alkalmazva minden alkotmányos rendelkezés ellenére. A megfelelő törvényi szabályozás hiányán túl a vonatkozó elemzések arra is rámutattak, hogy a hivatalnokoknak csupán a töredéke lett felkészítve más nyelven történő munkavégzésre és elmaradtak a megfelelő intézkedések is, mint amilyenek a nyelvi, szaknyelvi képzések.⁵⁸

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy a szerbhorvát nyelv és a nemzetiségi nyelvek egyenrangú használata, valamint a közsférában alkalmazott részarányos foglalkoztatás még a hiányos gyakorlat ellenére is ellenérzéseket és ellenállást szült a szerb nemzetiségű lakosság jelentős részében, bennük a „saját államukban” a veszélyeztetettség és a peremre szorulás érzését váltotta ki. Sokan úgy érezték, hogy a nemzetiségeknek túl sok joguk lett egyszerre. Ez az elégedetlenség is erősítette a szerb nacionalizmust és Slobodan Milošević politikai felemelkedését.⁵⁹ Ez az elégedetlenség végül a VSZAT és a KSZAT politikai vezetésének erőszakos megdöntését eredményezte, valamint az autonóm tartományok alkotmányos hatásköreinek markáns megcsonkolásához vezettek.

⁵⁷ Jončić, 1983, *i.m.* 174.

⁵⁸ Devetak, 1988, 56-57.

⁵⁹ Vladislavjević, 2020, 117-119.

Az úgynevezett Antibürokratikus forradalom, az alkotmánymódosítások és végül Szerbia 1990. évi alkotmánya leépítették és felszámolták a nemzetiségi egyenrangúságot, a kisebbségvédelem szofisztikált alkotmányos rendszerét. A tartományok széleskörű autonómiájának leépítése, egy kifejezetten központosított államszerkezet megvalósult kiépítése pedig évtizedekre visszavetette a kisebbségek helyzetét Szerbiában jogi, politikai és materiális, empirikus értelemben is.⁶⁰

4. Következtetések

A nemzetiségi jogok védelmének 1974. évi alkotmányos rendszere egy olyan kísérlet volt, amelynek a keretében a nemzetiségi kérdés megoldását a jugoszláviai nemzeteknek és nemzetiségeknek, mint kollektivitásoknak az egyenrangúságára építettek fel és amelyben a nemzetiségek Jugoszlávia államalkotó tényezőjévé váltak volna. A rendszer azonban az egyes nemzetiségeknek a területi elv alkalmazásán keresztül eltérő jogokat biztosított: a nemzetiségek jogait írott és gyakorlati vonatkozásban is a legszéleskörűbben a két autonóm tartomány területén garantálták és érvényesítették.

A jugoszláviai nemzetiségi viszonyok ilyen átrendezése, különösen a nemzetek és nemzetiségek nyelvi egyenlőségének meghirdetése az állami szervek munkájában a szerb lakosság körében ellenállást váltott ki, esetenként a veszélyeztetettség érzésével párosulva, különösen azokban a térségekben, ahol a nyelvi egyenrangúság a gyakorlatban is érvényesült. Amit ennek a kisebbségvédelmi rendszernek a kiépüléséből, de összeomlásából, mint tanulságot megfogalmazhatunk, az nem más, mint hogy a nemzetiségi jogok védelmének egy fejlett politikai kultúrán és széles közmegegyezésen kell alapulnia, amelyben elfogadott az, hogy a kisebbségek védelme közérdek és az állam stabilitásához is hozzájárul. Különösen fontos annak a felismerése, hogy az államhatalmat nemzeti alapon is meg kell osztani, az államhatalom gyakorlásába a nemzetiségeket is be kell vonni. Egyértelműnek tűnik, hogy ilyen társadalmi kon-

⁶⁰ Varady, *i. m.*, 1997, 20, Korhecz, 2008, 469, 481. Klemenčič, Zupančič, 2004, *i. m.* 889.

szenzus, vagy akár az uralkodó kommunista párton belül egyetértés, a nemzetiségek jogaival és helyzetével kapcsolatban Szerbiában nem alakult ki 1974. évi alkotmány meghozatala során. Az is valószínűnek tűnik, hogy az autonóm tartományok önállóságának az erőszakos felszámolása 1988 és 1989 során azok lakosságának egyetértése nélkül jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy – elsősorban a KSZAT-ban – olyannyira megromlott az albánok és a szerbek viszonya, hogy a problémák dialóguson alapuló megoldása Szerbián belül már-már kilátástalanná vált.

Irodalomjegyzék

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013, No. ACFC/OP/III (2013)006, 6, 54 and 55.
- Arday, Lajos: Hungarians in Serb -Yugoslav Vojvodina Since 1944. In: *Nationalities Papers* 24 (3). 1996, 467-482.
- Beretka, Katinka: Kisebbségi és nyelvi jogok a titói korszakban. In: Várady, Tibor (szerk.): *Délvidéki (vajdasági) magyar jogászok. Újvidék: Vajdasági Magyar Jogász Egylet.* 2020, 279-312.
- Devetak, Silvo: *The Equality of Nations and Nationalities in Yugoslavia.* Wien: Braumuller. 1988.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the Constitution of Serbia, no. 405/2006 adopted on the 70th. Plenary Session of the Commission, Venice, 17–18 March 2007
- Gazmend, Z: Language Equality among the Nations and National minorities of Yugoslavia. In: Blagojević, D. (szerk.): *Nations and Nationalities of Yugoslavia.* Belgrade: Međunarodna politika. 1974, 241-278.
- Gvozdenov, Miladin - Hoxha, Hajradin: Socialist Autonomous Provinces in Yugoslav Federal system. In: Blagojević, D. (szerk.): *Nations and Nationalities of Yugoslavia.* Belgrade: Međunarodna politika. 1974, 191-239
- Jončić, K.: *Narodnosti kao konstitutivni elemenat jugoslovenske zajednice, Rasprave in gradivo,* 16. 1983, 169-175.
- Jović, Dejan: Yugoslavism and Yugoslav Communism: From Tito to Kardelj. In Djokić, Dejan (szerk.): *Yugoslavism - Histories of a Failed Idea 1918-1992.* London: Hurst & Company. 2003, 157-181.

- Jović, Dejan: *Jugoslavija država koja je odumrla: uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974-1990)* [Jugoszlávia az állam amely elhalt: a Kardelji Jugoszlávia felemelkedése, válsága és bukása (1974-1990)]. Zagreb: Prometej. 2003.
- Klemenčič, Matjaž - Zupančič, Juraj: 2004, The Effects of the Dissolution of Yugoslavia on the Minority Rights of Hungarian and Italian Minorities in the Post-Yugoslav States. In: *Nationalities Papers* 32 (4). 2004, 853-896.
- Korhecz, Tamás: Official Language and Rule of Law: Official Language Legislation and Policy in Vojvodina Province, Serbia. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 15 (4). 2008, 457-488.
- Korhecz, Tamás: Constitutional Rights without Protected Substance: Critical Analysis of the Jurisprudence of the Constitutional Courts of Serbia in Protecting Rights of National Minorities. In: Tribl, Norbert (szerk.): *Minority and Identity in Constitutional Justice: Case Studies from Central and Eastern Europe*, Szeged: International and Regional Studies Institute. 2021, 23-49
- Pokrajinski institut za javnu upravu (Tartományi Közigazgatási Intézet): *Analiza ostvarivanja preporuke Skupštine SAP Vojvodine o daljim aktivnostima na unapređenju ravnopravnosti jezika i pisma naroda i narodnosti u SAP Vojvodini (Elemzés a Vajdaság SZAT Képviselőházának a nyelvi egyenrangúságot elősegítő további intézkedéseinek a megvalósulásáról)*, Novi Sad, 1987.
- Rehak, Laslo: The Status of Nationalities in the SFRJ. In: Blagojević, D. (szerk.): *Nations and Nationalities of Yugoslavia*. Belgrade: Međunarodna politika. 1974, 151-189.
- Rehák, László: Nyelvhasználat a dolgozó öngazgatási megnyilatkozásának a szolgáltatásban. In: *Létünk*. 1979, 1149-1158.
- Rehák, László: *Nemzet, nemzetiség, kisebbség Jugoszláviában*. Debrecen: Gondolat. 1988.
- Schöpflin, George: *Nations Identity Power - The New Politics of Europe*, London: Hurst & Company, 2000.
- Varady, Tibor: Collective minority rights and their problems in their legal protection: the example of Yugoslavia. In: *European Review* 1 (4). 1993, 371-383.
- Varady, Tibor: Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity - Reflections of the Yugoslav Case. In: *Human Rights Quarterly*, 19 (1). 1997, 9-54.
- Varga, Laslo: National Equality in Education in Education, Culture, Science and other Social Activities. In: Blagojević, D. (szerk.): *Nations and Nationalities of Yugoslavia*. Belgrade: Međunarodna politika. 1974, 329-367.
- Vladislavljević, Nebojša: *Antibirokratska revolucija [Az antibürokratikus forradalom]*. Beograd: Arhipelag. 2020.

Jogsabályok

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Alkotmánya), Službeni list SFR Jugoslavije (A JSZSZK Hivatalos Lapja) 9/1974 szám.

Ustav Socijalističke Republike Srbije (A Szerb Szocialista Köztársaság Alkotmánya), Službeni glasnik SRS (A Szerb SZK Hivatalos Közlönye) 8/1974 szám.

Ustav Socijalističke Autonomne Pokrajine Vojvodina (Vajdaság Szocialista Autonóm Tartomány Alkotmánya), Službeni list SAP Vojvodine (Vajdaság SZAT Hivatalos Lapja) . 4/1974 szám

Ustav Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo (Koszovó Szocialista Autonóm Tartomány Alkotmánya), Službeni list SAP Kosova =Koszovó SZAT Hivatalos Lapja) 4/1974 szám.

Ustav Republike Srbije (A Szerb Köztársaság Alkotmánya), Službeni glasnik Republike Srbije (A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye) 98/2006 és 115/2021 szám.

Zakon o načinu obezbeđivanja ravnopravnosti jezika i pisama naroda i narodnosti u organima, organizacijama i zajednicama (Törvény a nemzetek és nemzetiségek nyelvének és írásmódjának egyenrangúsága biztosításáról a meghatározott szervezetekben, szervezetekben és közösségekben, Službeni list SAPV (Vajdaság SZAT Hivatalos Lapja) 29/1977 szám.

Zakon o ostvarivanju ravnopravnosti jezika i pisama u SAP Kosovu (Törvény a nyelvi egyenrangúság megvalósulásáról Koszovó SZAT-ban), Službeni list SAPK (Koszovó SZAT Hivatalos Lapja) 48/1977 szám.

III. fejezet

Aktualitások

- 3. Pap Dóra:** Spanyol-szaharából marokkói Szahara
– A népek önrendelkezési joga megtagadásának kortárs
esete

Pap Dóra*

SPANYOL-SZAHARÁBÓL MAROKKÓI SZAHARA – A NÉPEK ÖNRENDELKEZÉSI JOGA MEGTAGADÁSÁNAK KORTÁRS ESETE

1. Dekolonizáció

A gyarmati uralom felbomlása már az első világháború után megindult, de igazán nagy lendületet az ENSZ rendszerében, 1945 után kapott. Az ENSZ Közgyűlése az Alapokmány 1. cikk 2. pontjában deklarált népek önrendelkezési joga, illetve az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó nyilatkozatról szóló 73. cikk alapján sürgette a gyarmati uralom felszámolását. Az ENSZ Közgyűlésének 66(I) számú, 1946. január 16-án elfogadott határozata volt az első dokumentum, amely a gyarmati uralom felszámolásának intézményi rendszerét elkezdte kialakítani, majd a politikai keretet az 1960. december 14-én szintén a Közgyűlés által elfogadott, A gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről szóló 1514(XV) sz. határozat teremtette meg. A cél minden esetben a gyarmatok és függő területek lakossága számára annak a jognak a biztosítása lett, hogy szabadon dönthessenek a jövőjükéről. Abban az esetben, ha a függetlenedés mellett döntöttek, a nemzetközi közösség az *uti possidetis* elv érvényesítése révén minimalizálta annak esélyét, hogy a függetlenedő államok egymás határait vitatva fegyveres konfliktusba keveredjenek. Az önkormányzattal nem rendelkező területek listája 1946 óta létezik; Nyugat-Szahara arra 1963-ban került fel.

* A Károli Gáspár Református Egyetem Bölcsészettudományi Kara nemzetközi tanulmányok szakon végzett hallgatója, a Színház- és Filmművészeti Egyetem hallgatója. dorapap2001@gmail.com

2. Nyugat-Szahara

Nyugat-Szahara Észak-Afrika nyugati csücskében helyezkedik el, északról Marokkó, keletről Algéria, illetve keletről és délről Mauritánia határolja. Lakosai a nomád szaharaviak, akik több, mint húsz nagyobb törzset alkotnak.¹ Nyugat-Szaharában található a világ egyik legjobb minőségű foszfátlelőhelye, mezői megközelítőleg 80-85%-os tisztaságú foszfátot tartalmaznak.² Marokkó a világ foszfátkészleteinek több, mint 75%-ával rendelkezik,³ és már 1975-ben a világ egyik legjelentősebb foszfátexportőrének számított.⁴ A foszfát mellett Nyugat-Szahara területén könnyen bányászható olajmezők is vannak, míg partjai halban gazdagok.

Nyugat-Szahara 1884-ben vált spanyol gyarmattá,⁵ sorsa pedig az 1950-es években kapcsolódott össze Marokkóval, amikor a helyiek segítettek a marokkói felszabadítási mozgalomnak felszámolni az ottani francia és spanyol protektorátust, cserébe pedig a marokkóiak is segítséget ígértek a szaharaviaknak függetlenségük kivívásához.⁶ A szuverenitását 1956-ban visszaszerzett Marokkó végül azonban nem akart fegyveres konfliktusba kerülni a spanyol erőkkal, ezért katonák helyett fegyverekkel és információval segítette a spanyolokat támadó irreguláris nyugat-szaharai egységeket.⁷ Ez addig tartott, amíg 1957 novemberében az egyik – korábban Marokkó függetlenségéért harcoló – marokkói gerillacsoport kirobbantotta az ifni-i⁸ konfliktust,

1 Mercer 1976, 97-99.

2 Smith 2015, 263-284.

3 Lee et al. 2023.

4 Besenyő 2012, 24.

5 Ebben az időszakban került sor a Berliini Konferenciára, de Afrika felosztása az európai hatalmak között nem csak ekkor történt, a kontinens felosztása valójában 1881 és 1914 között zajlott. Newbury, Kanya-Forstner 1969, 253-276.

6 Pazzanita - Hodges 1994, 10-25.

7 Chopra 1999, 166.

8 Sidi Ifni volt a spanyolok első, 1860-ban Marokkótól a wad-rasi szerződéssel megszerzett gyarmata a térségben, amelyet később katonai és közigazgatási bázisként használtak a Spanyol-Szahara feletti ellenőrzés érdekében.

amit 1958 nyarára számolt fel egy közös spanyol-francia hadművelet.⁹ Habár a marokkói katonai támogatás ezt követően megszűnt, politikai szempontból Marokkó sikert ért el: a spanyol protektorátus északi részének – Spanyol-Marokkónak – 1956-ban történt visszaszerzését¹⁰ követően az 1958. április 1-jén aláírt cintrai megállapodással visszaszerzte a déli részt, Cabo Juby-t (Tarfaya) is, amely révén így már közvetlenül határos lett Nyugat-Szaharával.

Az ifni-i konfliktust követően viszonylagos béke köszöntött a térségre, 1959-ben pedig – a világban zajló dekolonizációs törekvések kontextusában – intézkedések történtek a spanyol kormány részéről annak érdekében, hogy a nyugat-szaharai közigazgatást közelítsék Spanyolország közigazgatási rendszeréhez.¹¹ Ez azt a célt szolgálta, hogy a nemzetközi közösség ne elnyomott gyarmatként tekintsen a területre és ennek okán ne sürgesse a spanyol fennhatóság megszüntetését. A spanyolok által kialakított közigazgatás feje a kormányzó volt, akit a spanyol kormány nevezett ki, illetve a területek – elviekben – képvisellel bírtak a madridi országgyűlésben. A közigazgatás provinciák, városok és községek szintjén működött, amelyek mellett Spanyol-Szaharában törzsi tanácsok is működtek.¹²

Ifni és Spanyol-Szahara kifejezetten kis népességű területek voltak: az előbbi lakossága 50.000 fő körül volt 1960-ban, míg az utóbbié 24.000 fő – a kettőben együtt mintegy 10.000 európai élt, a többi őslakos volt –, míg a gazdaságuk döntően állattenyésztésre, illetve halászatra épült.¹³ Ez 1974-re, a spanyol gyarmati uralom utolsó időszakában az urbanizáció kibontakozása miatt jelentősen megváltozott és akkor már csak a szaharavi férfiak 19,5%-a foglalkozott nomád pásztorkodással.¹⁴ Ekkor

9 Zartman 2007, 178-183.

10 Spanyolország megtartotta viszont Ceuta és Melilla városokat, illetve azokat a stratégiai pontokat (plazas de soberanía), amelyek már a protektorátust megelőzően spanyol kézben voltak, ez a mai napig okoz feszültséget Marokkóval. Manzinger 2019, 110-113.

11 UNGA 1963.

12 Uo. 277.

13 Uo. 279.

14 Besenyő 2012, *i.m.* 74.

a lakosság mintegy 74.000 fő szaharavit és 20.000 fő spanyolt tett ki; ezt a népszámlálást 1974-ben Spanyolország az ENSZ által tervezett népszavazás előkészítésének szándékával végezte el.

3. Nyugat-Szahara dekolonizációjának kérdése a spanyol kivonulásig

Az ENSZ Közgyűlés 1963. évi XVIII. ülésén fogadta el A/5446/REV.I számmal a gyarmati országok és népek függetlenedésének biztosításáról szóló nyilatkozat végrehajtását felügyelő különleges bizottság (C-24-es bizottság) jelentését, amelynek XIII. fejezete foglalkozott Nyugat-Szahara – illetve a mai Egyenlítői-Guinea területeire – eső spanyol gyarmati területek helyzetével.¹⁵ Habár ez volt az első alkalom, hogy Nyugat-Szahara területe az ENSZ önkormányzattal nem rendelkező területeinek listáján helyet kapott, a problémával az ENSZ korábban is találkozott, így Marokkó már a szuverenitásának 1956-os visszanyerése előtt, míg Mauritánia a függetlenségének 1960-as megszerzése után egyértelművé tették, hogy Nyugat-Szahara területére igényt tartanak. Marokkó ennek érdekében folyamatosan igyekezett azt a benyomást kelteni a nemzetközi közösségben, hogy Spanyolországgal egyetértésben van a terület gyarmati felszabadulását követő megszerzés tekintetében, míg Mauritánia képviselője azt hangsúlyozta, hogy az „úgynevezett Spanyol-Szahara” lakossága teljesen azonos etnikai szempontból az országa északnyugati részének lakosságával.¹⁶

A gyarmati uralom megszűnése azonban elhúzódott, így 1966. december 20-án az ENSZ Közgyűlése elfogadta az ifni-i és a spanyol saharai kérdésről szóló 2229. (XXI) sz. határozatát, amely megerősítette Spanyol-Szahara népének az önrendelkezéshez való elidegeníthetetlen jogát, felszólítva Spanyolországot, hogy a legrövidebb időn belül határozza meg egy olyan népszavazás részletes szabályait, amelynek

15 UNGA 1963, 277.

16 Uo. 282.

az ENSZ égisze alatt megrendezése biztosítja, hogy a terület őslakosai szabadon gyakorolhatják az önrendelkezéshez való jogukat.

Spanyolország azonban egyelőre nem ezt célozta, hanem – a fent bemutatott 1959-es változtatásokat követően – ismét megpróbálta meggyőzni a nemzetközi közösséget, hogy a területeket nem gyarmatként kezeli.¹⁷ Ennek érdekében 1967-ben létrehozták a helyi gazdag családok tagjaiból álló, döntési kompetenciákkal azonban nem rendelkező tanácsadó testületet, a Dzsemmát. A tagok kiválasztását a helyi spanyol hatóságok végezték, döntően befolyásolva ezáltal az összetételt.¹⁸ Nem is véletlen, hogy az ENSZ Közgyűlés 1970. december 14-i 2711 (XXV) sz. határozatában ismét sürgette a terület lakossága számára az önrendelkezési jog gyakorlásának biztosítását.

A spanyolországi politikai és gazdasági rendszer eróziója és annak egybeesése az olajválsággal, illetve a világon végig söprő dekolonizációs hullám végül azt eredményezték, hogy 1973-ban Franco területi autonómiát, a későbbiek vonatkozásában pedig az önrendelkezési jog gyakorlásának biztosítását is kilátásba helyezte Nyugat-Szahara számára.¹⁹ A saharai önrendelkezéssel kapcsolatban két lehetőség körvonalazódott a spanyolok előtt: népszavazás a függetlenségről, illetve a terület átengedése Marokkónak.²⁰ A katonai vezetés ez utóbbi megoldást támogatta, mivel el akarták kerülni, hogy a baloldali – algériai és szovjet kapcsolatokkal rendelkező – Front Polisario vegye át a terület irányítását, különös tekintettel a kanári-szigeteki függetlenségi törekvések²¹ akkori helyzetére.²² A madridi kormány 1974. augusztus 20-án tájékoztatta az ENSZ-t, hogy annak égisze alatt népszavazást kíván tartani Nyugat-Szaharában a terület sorsáról.

17 Saxena 1995, 2.

18 Besenyő 2012, *i.m.* 51.

19 Robles 2022, 274-296.

20 Besenyő 2012, *i.m.* 109

21 Az 1960-as években a Kanári-szigeteki függetlenségi mozgalom egyik szervezete a Fuerzas Armadas Guanches (FAG) terrorakciókat hajtott végre a spanyolok ellen. Az 1980-as évekre a mozgalom jelentősége csökkent.

22 Igaz 2006, 88.

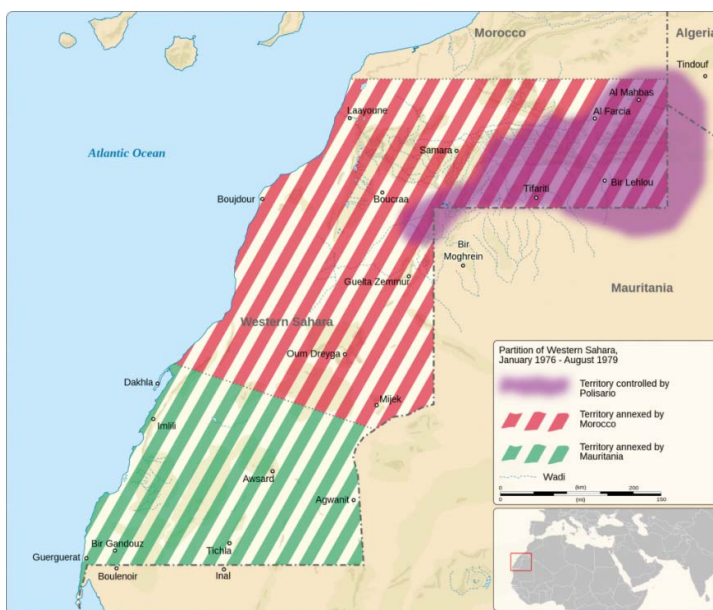
A spanyol nyilatkozatot követően, illetve Marokkó és Mauritánia fegyveres beavatkozással való fenyegetőzésének árnyékában 1974. december 13-án az ENSZ Közgyűlés tanácsadó véleményyt kért a Nemzetközi Bíróságtól két kérdést feltéve: 1) Nyugat-Szahara uratlan terület (*terra nullius*) volt-e a spanyol gyarmatosítás előtt, és ha erre a kérdésre *nem* a válasz, akkor 2) a terület milyen jogi természetű kapcsolatban állt Marokkóval és a mauritániai entitással? A Bíróság 1975. október 16-án közölt tanácsadó véleményében megállapította, hogy a terület nem minősült *terra nullius*-nak, illetve, hogy az ott élő egyes törzsek és a marokkói szultán között hűbéri kapcsolat állt fent, míg a mauritániai entitás irányában földdel kapcsolatos jogok létezése volt kimutatható. A Bíróság azonban egyértelműsítette, hogy ezek a tények nem támasztják alá azt a feltételezést, hogy akár Marokkónak, akár a mauritániai entitásnak területi szuverenitása létezett volna a terület felett a gyarmatosítást megelőzően, így az ENSZ Közgyűlés 1514. (XV) sz. határozata továbbra is alkalmazandó Nyugat-Szahara vonatkozásában (a vélemény 162. pontja). A Nemzetközi Bíróság eszerint megerősítette az ENSZ álláspontját abban a tekintetben, hogy annak égisze alatt státusznépszavazást kell tartani a terület sorsáról.

A tanácsadó vélemény közzétételének napján tartott beszédében azonban II. Hasszán marokkói király – akinek országa a Nemzetközi Bíróság előtt folyó eljárás során is arra helyezte a hangsúlyt, hogy az al-siyar, a hagyományos iszlám államközi jog alapján a Bíróság által is elismert vallási és szövetségi kapcsolatok elegendőnek tekinthetők a terület feletti szuverenitás megállapításához²³ – Nyugat-Szahara békés elfoglalására szólította fel a marokkóiakat. A terület katonai és polgári kiürítését Spanyolország 1975. október 28-án kezdte meg – miközben a spanyol kormány és a marokkói szultán tárgyalásokat folytatott a terület sorsáról – majd október 31-én megkezdődött a marokkói hadsereg beszivárgása Nyugat-Szahara északi területeire, november 6-9. között pedig lezajlott a Zöld Menetelés, amelynek keretében 350.000 marokkói civil és 25.000 katona volt be a területre annak Marokkóhoz

23 Harkai 2017, 2. és Dickson - William 1998, 546-547.

csatolása és Spanyolországra gyakorolt nyomás érdekében.²⁴ 1975. november 6-án az ENSZ Biztonsági Tanácsa elfogadta a Nyugat-Szaharáról szóló 380. sz. határozatát, melyben elítélte a bevonulást és felszólította a Marokkói Királyságot, hogy azonnal vonja vissza a felvonulás valamennyi résztvevőjét Nyugat-Szahara területéről.

November 14-én azonban – még Franco halála előtt, de már akkor, amikor a diktátor egészségi állapota miatt nem tudott hatalmat gyakorolni – Spanyolország, Marokkó és Mauritánia aláírta a Madridi megállapodást, amelynek értelmében Spanyolország vállalta, hogy 1976. február 28-ig befejezi a gyarmati uralom felszámolását, az addig tartó időben pedig a spanyol kormányzó egy-egy marokkói és mauritániai alkormányzóval közösen igazgatja a területet, a helyiek Dzsemmán keresztül megnyilvánuló akaratának megfelelően. A megegyezés értelmében a kivonulást követően Marokkó Nyugat-Szahara északi



1. ábra: Az 1975. novemberi felosztás tervezete és a Polisario által ellenőrzött régió. (Forrás: <https://africaelects.com/2023/01/12/sahrawi-republic-a-50-year-old-conflict-for-independence/>)

²⁴ Igaz 2006, *i.m.* 87.

kétharmadát, Mauritánia pedig déli egyharmadát kapta volna meg, míg Spanyolország megtarthatta volna a Fosbucraa foszfátbánya 35%-át; a többi rész Marokkóhoz került volna. Spanyolország emellett Marokkóval 20, Mauritániával pedig 15 évre szóló halászati egyezményt kötött.²⁵

Az ENSZ Közgyűlése figyelemmel a fejleményekre – és a Nemzetközi Bíróság ekkor már rendelkezésre álló tanácsadó véleményének tartalmára – az 1975. december 10-én elfogadott a 3458(XXX) határozatában továbbra is Spanyolország és az ENSZ felelősségét hangsúlyozta a nyugat-szaharai terület dekolonizálásában. Ekkorra azonban Marokkó már megszállta Nyugat-Szahara jelentős részét,²⁶ és ezzel gyakorlatilag gyarmatosító utóda lett Spanyolorzágnak.²⁷ Az ENSZ közgyűlési határozat elfogadásának napján – tíz napos bombázást követően – Mauritánia elfoglalta Güerát, majd januárig további településeket szállt meg. A marokkói-mauritániai megszállás nemzetközi felháborodást váltott ki, míg 1975. november 28-án feloszlott a Dzsemma, amely utolsó gyűlésén együttműködési szándékát hangsúlyozta a Front Polisario-val, valamint a függetlenségi harc szükségességét Marokkóval szemben.²⁸

A marokkói-mauritániai invázióval párhuzamosan zajlott a spanyol kiűrités és 1976. február 26-án a Spanyol Királyság arról tájékoztatta az ENSZ főtitkárát, hogy ezen időponttól kezdődően a Nyugat-Szahara területén való jelenlétét megszünteti, illetve hogy emiatt értelmezésük szerint mentesülnek a terület igazgatásával kapcsolatos valamennyi nemzetközi kötelezettség alól.

25 Uo. 88-89

26 Besenyő 2012, *i.m.* 113-115.

27 Harkai 2017, 4-5.

28 Besenyő 2012, *i.m.* 112.

4. A nyugat-szaharai függetlenségi erők

Az első jelentős spanyol-szaharai politikai szervezet, a Felszabadítási Mozgalom (Harakat Tahrir) 1969-ben jött létre Mohamed Sidi Ibrahim Bassiri vezetésével.²⁹ A függetlenségi mozgalom, amely 1970-re már jelentős, 5.000 fős tagsággal rendelkezett, felhívta magára a spanyol katonai elhárítás figyelmét is. 1970-ben Spanyol-Szahara kormányzójának írt levelükben tárgyalást javasoltak a dekolonizáció érdekében és azt, hogy egy kezdeti 10-15 éves periódusban perszónálunióként működjön együtt Nyugat-Szahara és Spanyolország, a függetlenség pedig ezt követően valósuljon meg. A spanyol állam részéről nem érkezett válasz a megkeresésre, Bassirit azonban 1970. június 18-án a spanyol gyarmati hatóságok őrizetbe vették, majd „eltűnt” és a holtteste soha nem került elő.

1969-ben, párhuzamosan egy Marokkó által létrehozott Mouvement de Resistance les Hommes Bleus (MOREMOB) nevű mozgalom is létrejött, amely Nyugat-Szahara felszabadítását tűzte ki célul, azonban lényeges társadalmi beágyazottsággal nem rendelkezett.³⁰

A legjelentősebb hatású szervezet az 1973-ban létrejött Front Polisario, amelynek célja Nyugat-Szahara fegyveres felszabadítása lett. Az alakulat első vezetője El-Váli Musztafa Szajed, egy helyi nomád család leszármazottja volt.³¹ A Polisario még abban az évben végrehajtotta az első katonai támadását az Edcheránál fekvő spanyol katonai ellenőrző pont ellen, amire válaszul a spanyolok elindították a „Barrido” hadműveletet. A Polisario azonban nem ragadt meg a nemzetközi közösség számára a terrorcsoport kategóriában: az A/RES/34/37 sz. határozatával az ENSZ Közgyűlés 1979-ben a saharavi nép képviselőjének ismerte el, ami jelentős presztízst és nemzetközi legitimitást

²⁹ Bassiri egy helyi törzsből, Tan-Tan városából származott. Casablancában tanult és a damaszkuszi egyetemen szerzett diplomát. Később újságíróként dolgozott, de publikációi miatt el kellett hagynia a várost. Visszaköltözött az ekkor már Marokkó által megszállt Tan-Tan városába. Az általa létrehozott szervezet Nyugat-Szahara függetlenségért küzdött. Hodges 1983, 153-154.

³⁰ A MOREMOB-nak az a Bashir Figuigui volt a vezetője, aki később a Polisario ellensúlyozása végett létrejövő AOSARIO-t is irányította.

³¹ Hodges 1983, 158-159.

adott a szervezetnek – ma Tindouf-ban, Algéria határmenti városában működtetik a központjukat.

Megemlítendő még, hogy 1974-ben a spanyol titkosszolgálat létrehozta a Szaharai Nemzeti Egységpártot (PUNS), amelyben a Dzsemma tagjai és a törzsi vezetők kaptak fontosabb szerepet; a párt azonban nem tudott valódi társadalmi bázist kiépíteni, így a spanyolok 1975-ös kivonulása után meg is szűnt.

5. Marokkó területi igényeinek kontextusa

A Nyugat-Szahara vonatkozásában megfogalmazott területi igényeket az 1961-ben trónra lépett II. Hasszán király idején jelentőséget nyert „Nagy Marokkó” elmélet fényében érdemes vizsgálni,³² amelynek megvalósítása érdekében például Marokkó 1963 szeptemberében megtámadta a függetlenségét alig egy évvel korábban megszerző Algériát. A koncepció a függetlenség politikai motorjához, az Istiqlal Párthoz kapcsolódik, amely arab nacionalista törekvései mellett kifejezetten monarchiapárti erő. A Nyugat-Szaharára irányuló törekvés Mauritánia számára is veszélyt jelentett, mert

Nouakchott semmilyen garanciát nem látott arra, Nyugat-Szahara bekebelezése esetén Marokkó tiszteletben tartaná Mauritánia határait. A Nyugat-Szaharában élő törzsek vándorló életmódja miatt Nyugat-Szahara és Mauritánia etnikai összetétele annyira hasonló – amint láttuk, erre hivatkozott is Mauritánia a terület feletti igény bejelentésekor –,



2. ábra: Nagy Marokkó" történelmi határai
(Forrás: Besenyő János: A nyugat-szaharai válság - Egy magyar békefenntartó szemével, Pécs, 2012, 83.)

32 Rézette 1975, 93.

hogy ez indokot adhatott volna Marokkónak Mauritánia szomszédos részeinek bekebelezésére.³³

A helyzetet bonyolította, hogy a dekolonizáció a hidegháború idejére esett: a Polisariónak segítséget nyújtó Algéria a Szovjetunió szövetségese volt, míg Marokkó az Egyesült Államoké és Spanyolországé. Az amerikaiak ebben a kontextusban látták el fegyverrel Marokkót, azonban azzal a feltétellel, hogy azokat nem használhatják Marokkó területén kívül.³⁴ A marokkói kormány viszont bevetette a Polisarioval szemben az USA-tól vásárolt fegyverzetet, az ezzel szembeni tiltakozást pedig azzal igyekeztek elütni, hogy Nyugat-Szahara az ország része.³⁵ Ennek hatására írt nyílt levelet az 1980-as évek elején Richard Knight, az American Committee on Africa tagja, amit a Washington Post és a New York Times is közölt. Marokkó ezt követően kénytelen volt új fegyverszállítókat keresni, az új belépő az akkor még apartheid rendszert működtető Dél-Afriakai Köztársaság lett, amely kézfegyvereket, páncélozott járműveket és kiképzőket³⁶ szállított Marokkóba. Mindemellett az amerikai fegyverszállítások sem szűntek meg teljesen, illetve Franciaország is fontos fegyvereladási piacnak tekintette Marokkót: a marokkóiak által a nyugat-szaharai háborúban használt fegyverek 50%-a a franciáktól származott. Ezzel szemben a saharaviak Algériából és Líbiából importált szovjet gyártmányú fegyverekkel rendelkeztek.³⁷

6. Marokkó harca a Polisarioval

1976. február 27-én, egy nappal az utolsó spanyol katonák kivonulása előtt, a Front Polisario főtitkára kihirdette a Saharai Arab Demokratikus Köztársaság (SADR) létrejöttét, amelynek első elnöke Mohamed

33 Besenyő 2012, *i.m.* 37.

34 Ohaegbulam 2002, 102-107.

35 Besenyő 2012, *i.m.* 145.

36 A Dél-Afriakai Köztársaság 1960 óta folytatott fegyveres harcot a Délnyugati-afrikai Népi Szervezettel (SWAPO), így jártasak voltak a gerilla harcmodor elleni küzdelemben.

37 Besenyő 2012, 145-146.

Lamine lett.³⁸ Április 14-én azonban már a területen katonai erőkkal bíró Marokkó és Mauritánia felosztotta a szaharai térséget, az északi rész Marokkó, a déli pedig Mauritánia fennhatósága alá került. Innen-től kezdve folyamatos harc és diplomáciai kötéltańc jellemezte Nyugat-Szahara helyzetét.³⁹ A Polisario esélytelen lett volna egy kétfrontos háborút megvívni, így először a gyengébb Mauritániával vette fel a harcot, Marokkóval szemben pedig beszüntette az ellenállást. Az Mauritániával szembeni küzdelem sikeresnek bizonyult, mivel 1976. augusztus 5-én Mauritániai Iszlám Köztársaság kivonta csapatait Nyugat-Szaharából és 1979. augusztus 10-én békemegállapodást kötött a Polisarióval, amelynek alapján lemondott minden területi követelésről Nyugat-Szahara tekintetében.

Amíg a Polisario a mauritániaiakkal harcolt, addig Marokkó seregei délebbre nyomultak és megkezdték a „fal” (Berm) felépítését, amely 1987-ig hat szakaszban valósult meg; az első 1982-ben készült el. A fal megépítésére azért volt szükség, mert a jobban felszerelt marokkói csapatokkal szemben a Polisario a gerilla harcmodor alkalmazásával sikeresen tudott fellépni.⁴⁰ A szaharaviak többségében a föld alá rejtett bázisokat alakítottak ki, ahonnan rajtaütéseket indítottak az éj leple alatt. Ezeket a bázisokat nehezen megközelíthető helyeken hozták létre, így a Zemmour-hegységben és a Saguja el-Hamra völgyében.⁴¹ A Polisario egységeinek elsődleges célpontja Laayon, Trafaya, a Tan-Tant és Trafayát összekötő híd,⁴² illetve a Bou Kraa-i foszfátbánya volt.⁴³ A gerilla harcmodor miatt a marokkói hadsereg a létszám- és technikai fölénye nem tudott érvényesülni,⁴⁴ így a foszfátbányászat szinte teljesen szünetelt a

38 A Polisario Front egyik alapító tagja. Vezetése alatt kezdődött a máig megoldatlan konfliktus Nyugat-Szahara és Marokkó között. Zunes - Mundy 2010, 119.

39 Az Opération Lamantin keretében 1977. december és 1978. július között Franciaország is bombázta a Polisario erőit, hogy a túsul ejtett francia állampolgárokat visszaszerezze, illetve, hogy biztosítsa a mauritániai vasúton folyó vasércexportjának zavartalanságát.

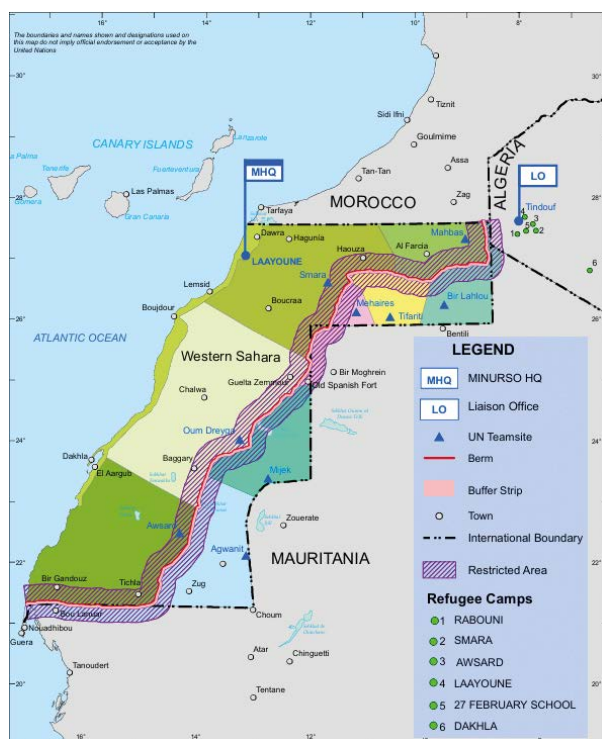
40 Macqueen 2002, 238-39.

41 Besenyő 2012, *i.m.* 143.

42 Lawles - Monahan 1987, 103.

43 Shelley 2004, 191.

44 Saxena 1995, 161-162.



3. ábra: A még Mauritánia területére átlógó Berm. (Forrás: https://web.archive.org/web/20071027155338/http://www.minurso.unlb.org/MINURSO_Ceasefire.pdf)

Berm megépítéséig a nyugat-szaharai területeken; a marokkói foszfátbányák működését mindazonáltal ez nem érintette.⁴⁵

Az elkészült fal mentén több mint 300 erődítmény és őrpont található, teljes hossza 2700 kilométer, így ez a világ leghosszabb aktívan működő falrendszere.⁴⁶ Az 1987-ben elkészült hatodik, utolsó szakasz krízist okozott Marokkó és Mauritánia között, mivel átlógott Mauritánia területére, vagyis Marokkó a nemzetközi jogot megsértve foglalt el egy darabot egy szuverén állam területéből.⁴⁷ A Berm-nek köszönhetően Marokkó ellenőrzése alá került Nyugat-Szahara területének 80%-a,

45 Thompson - Adloff 1980, 291.

46 Cordesman, 2002, 62. és Száraz 2006, 63.

47 Zunes - Mundy 2010, *i.m.* 21. Az átlógó szakaszt később elbontották.

viszont a fal másik oldalára a marokkói hadsereg nem merészkedett.⁴⁸ Az évek alatt a lázadók többször is indítottak támadást a falrendszer bizonyos pontjai ellen, de átütő sikert nem tudtak elérni,⁴⁹ míg a fal lehetővé tette Marokkó számára, hogy megkezdje Nyugat-Szahara természeti kincseinek kiaknázását.⁵⁰

7. Diplomáciai fejlemények a harcok idején

Az ENSZ Közgyűlése 1979. november 21-én fogadta el a nyugat-szaharai kérdésről szóló A/RES/34/37. sz. határozatát, amelyben az ENSZ Alapokmányának és az 1514. (XV) sz. határozat céljainak megfelelően megerősítette Nyugat-Szahara népének az önrendelkezéshez és a függetlenséghez való elidegeníthetetlen jogát, illetve elítélte a Nyugat-Szahara Marokkó által történő megszállásából eredő helyzet súlyosbodását, nyomatékosan kérve Marokkót, hogy vonuljon ki a területről. A Közgyűlés javasolta azt is, hogy a Front Polisario Nyugat-Szahara népének képviselőjeként teljeskörűen vegyen részt a nyugat-szaharai kérdésre vonatkozó igazságos, tartós és végleges politikai megoldás mindennemű keresésében.

Miután 1980-ban az ENSZ Közgyűlése ismét a Polisariot nevezte meg a nyugat-szaharai nép képviselőjeként az A/RES/35/19. számú határozatban, Marokkó diplomáciai offenzívába kezdett: ennek következtében több ország megszakította a kapcsolatot a Polisario kormányával.⁵¹ 1980 júliusában az Afrikai Egységszervezetbe (OAU) is begyűrűzött a kérdés: miközben a többség a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság elismerését sürgette, Marokkó és szövetségesei ezt megakadályozták és a szervezetből kilépéssel fenyegetőztek.⁵² Ugyan-ezen év szeptemberében újabb csúcsot tartottak, ahol Marokkó és

48 Copson 1994, 61.

49 Besenyő 2012, *i.m.* 151. és Dean 1986, 46.

50 Igaz 2006, *i.m.* 91-92.

51 Besenyő 2012, *i.m.* 150.

52 Damis 1983, 127-131.

szövetségei elérték, hogy az algériai javaslattal ellentétben a szervezet ne csak a marokkói csapatok visszavonulását sürgesse a területről, hanem a Polisario egységeit is. 1982. február 22-én az OAU teljesjogú tagjaként ismerte el a SADR-ot, ami azt eredményezte, hogy Marokkó – azzal érvelve, hogy a SADR nem lehet tag, mert nem gyakorol fennhatóságot egész Nyugat-Szahara felett⁵³ – 18 más állammal együtt elhagyta az ülést.⁵⁴

A következő találkozót 1982 decemberében Szenegálban tartották, amely – Marokkó szövetségeseként – megtagadta a SADR küldöttségének akkreditálását, ezért akkor a Polisariot támogató országok vonultak ki az ülésről. Ezt követően két évre jelentős mértékben ellehetetlenült az OAU működése, majd 1984. november 12-én Marokkó kilépett a szervezetből.⁵⁵ A kilépést követően több állam is visszavonta az elismerését a SADR-tól, azonban elsősorban Nigéria, Algéria, Etiópia és a Dél-afrikai Köztársaság fellépése okán a SADR-t nem tudták kizárni az OAU-ból,⁵⁶ amelynek az a mai napig aktív tagja.⁵⁷

1985-ben Javier Perez de Cuéllar ENSZ-főtitkár megszerezte II. Haszszán király elvi támogatását egy státusz-referendum ENSZ általi lebonyolítására,⁵⁸ az ENSZ ezt követően, 1987-ben elkészült rendezési terve döntően az OAU 1980-as évek eleji tervezetén alapult. Eszerint az első lépcsőben az ENSZ főtitkára tűzszünetet hirdet, Marokkó csökkenti a csapatai létszámát, illetve a marokkói és a Polisario-csapatok pedig visszavonulnak a területeikre. Ezt követően a főtitkár megbízottat jelöl ki, aki felügyeli a referendum lebonyolítását, valamint az 1974-es népszámlálás alapján az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR) elkészíti a szavazásra jogosultak névjegyzékét, és később segédkezik az Algériába menekültek hazatelepítésében. Végezetül pedig az ENSZ lehetőséget biztosít, hogy minden tizennyolcadik életévét betöltött saharavi szavazhasson arról, hogy Nyugat-Szahara független állammá

53 Besenyő 2012, *i.m.* 153.

54 Pazzanita - Hodges 1994, *i.m.* 320.

55 Jensen 2005, 33.

56 Zunes - Mundy 2010, *i.m.* 125.

57 Lipert 1991, 13.

58 Cordesman 2002, *i.m.* 179. és Pazzanita - Hodges 1994, *i.m.* 454-456.

váljon vagy integrálódjon Marokkóba.⁵⁹ 1988-ban Cuéllar felajánlotta a feleknek, hogy egy harmadik opcióval – Nyugat-Szahara Marokkón belüli autonómiájával – kibővíthetik a rendezési tervet. II. Hasszán ezt rögtön visszautasította, mivel precedensnek látta arra, hogy Marokkó többi része is autonómiát követeljen magának.⁶⁰

A Biztonsági Tanács az ENSZ-főtitkár rendezési tervét megerősítő 621. sz. határozatát 1988. szeptember 20-án fogadta el, október 10-én pedig Cuéllar kinevezte Hector Gros Espielllel különleges megbízottat a Nyugat-Szaharával kapcsolatos ügyek irányítására.⁶¹ Az ENSZ Dekolonizációs Bizottságának (C-24-es bizottság) felszólítását követően Marokkó és a Polisario képviselői 1989. január 4-én és 5-én közvetlen tárgyalást folytattak, de nem jutottak megállapodásra. 1989 júniusában az ENSZ létrehozta a Task Force for Western Sahara szervezeti egységet, amely a népszavazást volt hivatott előkészíteni az ENSZ-főtitkár mellett dolgozó guineai Issa Diallo diplomata irányításával.

A felek 1989. július 12-én kapták kézhez a tervezetet, aminek főbb elemei a tűzszünet megkezdése, a hadifoglyok kicserélése, csapatok konfliktuszónából való eltávolítása, illetve Marokkó csapatainak részleges kivonása volt. A tervezet azt is rögzítette, hogy az ENSZ szervezi és állapítja meg a referendummal kapcsolatos szabályokat.⁶² A két fél által megfogalmazott javaslatokat az ENSZ Biztonsági Tanácsa a RES/158/90. és RES/160/90. számú határozatokban fogadta el.⁶³ Ennek alapján 1990. június 18-án került a Biztonsági Tanács elé a rendezési terv végleges változata, amelyből azonban két nagyon fontos dolog hiányzott: nem tartalmazta a marokkói csapatok valós létszámát, így nem vált ellenőrizhetővé, hogy mit jelentene valójában az 50%-os csapatkivonás, illetve azt sem, hogy hová kell visszavonulnia a Polisario egységeinek a tűzszünet megkötése után. Ezeket az ENSZ igyekezett

⁵⁹ Marrack 1993, 200.

⁶⁰ Besenyő 2012, *i.m.* 161.

⁶¹ Pazzanita - Hodges 1994, *i.m.* 197-198.

⁶² S/21360 sz. ENSZ dokumentum

⁶³ Zoubir - Benabdallah-Gambier 2005, 185.

orvosolni, azonban az augusztus 2-án kirobbant Öböl-háború elvonta a szervezet figyelmét a nyugat-szaharai kérdésről.⁶⁴

Az ENSZ BT végül az 1991. április 29-én elfogadott 690. sz. határozatával létrehozta a *Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Referendum au Sahara Occidental* (MINURSO) missziót, és megkezdődhetett a tűzszünet Marokkó és a Polisario között.⁶⁵ A rendezési terv azt írta elő, hogy a szemben álló felekkel egyeztetve az ENSZ-főtitkár jelöli ki a D-napot, amikor életbe lép a tűzszünet és amelyet követően tizenkét héttel megtörténik a népszavazás. Ebben az átmeneti időszaknak nevezett tizenkét hétben az ENSZ az eltelt közel 20 évre figyelemmel felülvizsgálta volna az 1974-es spanyol népszámlálás adatait, a MINURSO pedig kitelepült volna a műveleti területre, hogy megkezdje a szavazásra jogosultak adatainak összeírását, majd a tizenkét hét letelte után a MINURSO vezetésével megtartották volna a referendumot.⁶⁶ Az előzetes tervek szerint 1992 januárjában került volna sor a népszavazás lebonyolítására.⁶⁷

Azonban a felek nem szüntették be az ellenségeskedést 1991 nyarán,⁶⁸ amire válaszul – az eskalálódást megelőzendő – Cuéllar ENSZ-főtitkár szeptember 6-i hatállyal tűzszünetet hirdetett, és először 100, majd később 228 fő békefenntartó küldésére adott utasítást.⁶⁹ A békefenntartók szeptember 5-én hozták létre parancsnokságukat Nyugat-Szahara legnagyobb városában, a marokkói ellenőrzés alatt álló Laayoune-ban.⁷⁰ A tűzszünet értelmében a határt a fal jelentette, amelynek nyugati oldalán egy öt kilométeres sávot tiltott zónának nyilvánítottak, ahol csak az ENSZ megfigyelői közlekedhettek engedély nélkül.⁷¹ A módosított

64 Besenyő 2012, *i.m.* 164.

65 Solá-Martín 2006, 370-371.

66 S/22464 sz. ENSZ dokumentum

67 S/23662 sz. ENSZ dokumentum

68 Pazzanita - Hodges 1994, *i.m.* 617-618

69 Besenyő 2012, *i.m.* 168-169

70 S/23299 sz. ENSZ dokumentum

71 Besenyő 2012, *i.m.* 171.

béketerv szerint a népszavazást 1992 februárjáig kellett volna megtartani, arra azonban nem került sor.⁷²

8. A MINURSO tevékenysége

A MINURSO feladata lett felügyelni a tűzszünet betartását, monitorozni a marokkói és Polisario-csapatokat, lépéseket tenni a politikai foglyok elengedése érdekében, nyilvántartást vezetni a szavazásra jogosultakról, valamint megszervezni és lebonyolítani a referendumot, majd közzétenni a hivatalos eredményt.⁷³ Marokkó azonban kezdettől akadályozni igyekezett az ENSZ munkáját, így nem akarta beengedni a misszió számára szállított eszközöket, sok esetben lehallgatták és megfigyelték a békefenntartókat, de olyan eset is volt, hogy fegyvert fogtak rájuk.⁷⁴ Nem csak Marokkó renitenskedett, de a főtitkár 1991. évi S/23662 számú jelentéséből a különbség jól látszott: amíg a Polisario kétszer, addig a marokkóiak hetvenötször sértették meg a tűzszünetet.

1992-ben elmaradt a referendum megtartása, mivel a felek nem tudtak megegyezni a szavazásra jogosultakról. A Polisario – az ENSZ S/22464. sz. jelentésében megfogalmazottakat helyeselve – ragaszkodott ahhoz, hogy csak az 1974-ben a spanyol hatóságok által összeírtak, illetve leszármazottaik szavazhassanak, míg Marokkó minden jelenlévőt – így az általa betelepítetteket is – be akart vonni.⁷⁵ A helyzetet rontotta, hogy Cuéllar utóda Butrosz Butrosz-Gáli lett az ENSZ-főtitkári pozícióban, aki korábban egyiptomi külügyminiszterként egyértelműen Marokkó pártján állt a konfliktusban.⁷⁶ 1992 októberében szaharavi tüntetők behatoltak az ENSZ egyik szektorparancsnokságára, ahonnan a MINURSO és a marokkói rendfenntartók távolították el

⁷² Igaz 2006, *i.m.* 93.

⁷³ S/22464 sz. ENSZ dokumentum

⁷⁴ Durch 1993, 427-429.

⁷⁵ Chopra 1994, 310-311.

⁷⁶ Besenyő 2012, *i.m.* 176

őket, majd a marokkóiak több szaharavit is letartóztattak a MINURSO tiltakozása ellenére.⁷⁷

Bill Clinton 1993. januári beiktatását követően a konfliktus lezárására törekvő USA befolyása megnőtt a MINURSO-ban. Ekkor jött létre annak keretében Azonosítási Iroda, amelynek fő feladata a névjegyzék összeállítása lett, amit 1994. augusztus 28-án kezdtek meg.⁷⁸ Marokkó megpróbálta ezt is befolyásolni: a névjegyzék összeállítására nyitva álló határidő legvégén adtak le 130.000 szavazási kérelmet, amivel a szavazásra jelentkezők száma az 1974-es létszámadatok közel háromszorosára emelkedett volna. Az adatok összegyűjtését a következő években sem tudta folytatni az Azonosítási Iroda, mivel Marokkó és a Polisario egyaránt akadályozta a munkájukat.⁷⁹ Egy ponton már Butrosz-Gáli ENSZ-főtitkár a MINURSO felosztatását ajánlotta az ENSZ BT-nek, amely azonban elutasította a javaslatot.⁸⁰

A tárgyalások 1997 szeptemberében kezdődtek újra,⁸¹ a felek a Houstoni Egyezményben megerősítették az 1991-es béketervet.⁸² Ezután az ENSZ munkatársai megkezdhatték a menekülttáborokban élő potenciális szavazók összeírását. 1998 augusztusára a SADR által elismert szaharavi törzsek adatainak összegyűjtése befejeződött, Marokkó azonban megkérdőjelezte a listát, és azt követelte az ENSZ-től, hogy az összes jelentkező adatát vizsgálják át ismét. 1999-ben a szaharaviak tüntetéseket szerveztek, amelyeket meglepetésre a betelepített marokkóiak egy része is támogatott, rámutatva Rabat számára arra, hogy egyáltalán nem biztos, hogy nyertesként kerülne ki a referendum megtartásából, mert legalább részben a betelepített marokkóiak is Nyugat-Szahara függetlensége mellett voksolhatnak.⁸³ Ezt követően Marokkó már nem kívánta a Houstoni Egyezményt végrehajtani.⁸⁴

77 S/25170 sz. ENSZ dokumentum

78 Theofilopoulou 2006, 4.

79 Dunbar 2004, 523-545.

80 Zunes - Mundy 2010, *i.m.* 156.

81 Zartman 2007, 179. o.

82 S/1997/742 sz. ENSZ dokumentum

83 Besenyő 2012, 180-181.

84 S/2000/131 sz. ENSZ dokumentum

2000-ben – a harcok kiújulásának elkerülése érdekében – James Baker, az ENSZ-főtitkár akkori nyugat-szaharai különleges megbízottja elkészítette el a Baker I. tervet, majd annak a Polisario általi elutasítását követően a Baker II. tervet. Az I. terv Nyugat-Szahara Marokkón belüli széles körű autonómiáját kínálta volna megoldásként – a kül- és védelempolitikát leszámítva mindenben a helyi autonóm kormány dönthetett volna –; míg a II. terv ugyanezzel egy átmeneti, ötéves megoldásként számolt, amit követően a lakosság megtarthatta volna az ENSZ égise alatt a státusz-népszavazást, ahol három opció: Marokkó részévé válás, Marokkón belüli autonómia és függetlenség lett volna felkínálva. Ez a terv Marokkó és a Polisario számára sem volt vonzó, az előbbinek azért, mert az autonóm kormányt csak az 1974-es lakosság és leszármazottai választhatták volna meg, az utóbbi számára pedig azért, mert a népszavazáson valamennyi lakos, így az 1975 után betelepítettek is részt vehettek volna. A Baker II. tervet végül a Polisario tárgyalási alapként elfogadta, Marokkó azonban nem nyilvánított róla véleményt,⁸⁵ annak ellenére sem, hogy az 2003. július 31-én az 1495. sz. határozatában az ENSZ BT is felkérte a feleket annak végrehajtására. 2003-ban az ENSZ ideiglenesen felfüggesztette az Azonosítási Iroda működését, a népszavazással kapcsolatos anyagokat pedig Genfben szállították.⁸⁶ Az ENSZ ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ha megegyezik a Polisario és Marokkó a referendum lebonyolításáról, akkor újra felállítják az Azonosítási Irodát.⁸⁷

9. A 2007-es marokkói autonómia-javaslat

A nyugat-szaharai terület 1975-ben kezdődött megszállását és különösen a fal 1987-ben történt megépítését követően Marokkó – megsértve a negyedik genfi konvenció 49. cikkét – jelentős betelepítéseket végzett a megszállt területre abból a célból, hogy a nemzetközi közösség által

⁸⁵ Darbouche - Zoubir 2008, 93.

⁸⁶ Besenyő 2004, 211.

⁸⁷ Besenyő 2012, *i.m.* 189

1963 óta követelt népszavazás eredménye – amennyiben annak megtartása elkerülhetetlenné válik – biztosan kedvező legyen Marokkóra nézve. A betelepítettek száma mára többszöröse az őslakoságnak – miközben a falon túli területen néhány tízezer, algériai és mauritániai menekülttáborokban pedig mintegy százezer szaharavi él. Marokkó eleinte üldözte a szaharavi identitást, amit később az asszimilációs törekvések váltottak fel. Ez ma abban jelentkezik például, hogy a betelepítettek előszeretettel nevezik magukat szaharavinak – a szó arab nyelven „sivatagi [ember]”-t jelent –, míg Marokkó igyekszik a térséget a nagy marokkói identitáshalmaz egy regionális formájaként bemutatni.⁸⁸

Amikor a 2000-es évek elejére egyértelművé vált Rabat számára, hogy a nemzetközi közösség egyes vezető tagjai el tudnak fogadni egy olyan megoldást, amely Marokkó részének ismeri el Nyugat-Szaharát, akkor előállt a saját megoldás-tervezetével. Az ENSZ BT-nek 2007. április 13-án eljuttatott tervezet (S/2007/206) I. 5. és 6. pontjaiban a legszélesebb körű autonómiát ígerte (Nyugat-)Szaharának – a tervezet szerint a Szahara autonóm régiónak –, központi állami kézben különösen a kül- és védelempolitika, illetve az uralkodót megillető alkotmányos és vallási előjogok maradtak volna.⁸⁹ A javaslat I. 8. pontja szerint az autonómiastatútumot a lakosság számára népszavazásra bocsátják, amely a népek önrendelkezési jogának gyakorlati megvalósulását jelenti Marokkó értelmezésében. A javaslatot az USA és Franciaország támogatta,⁹⁰ azonban a Polisario elutasította arra hivatkozással, hogy az nem az ENSZ Közgyűlése által sürgetett önrendelkezési jog tényleges biztosítását jelenti. A marokkói javaslatot egy nappal megelőzően a BT-nek a Dél-Afrikai Köztársaság közvetítésével eljuttatott javaslatuk (S/2007/210) III. 7. pontjában a Marokkó által javasolt önkormányzatról szavazás mellett sürgették az ENSZ által kért függetlenségi és Marokkóba olvasztással járó opciók népszavazásra bocsátását is. A BT végül április 30-án elfogadta az 1754 sz. határozatát, amelyben a feleket a jóhiszemű tárgyalások folytatására és a már elfogadott katonai megál-

⁸⁸ Allan 2023, 233-234.

⁸⁹ A javaslat II. A. 14. pontja részletesebb felsorolásban fejt ki a központi hatalom által gyakorlandó hatásköröket.

⁹⁰ Worsnip, 2007

lapodások betartására kérte. A felek 2008 elejéig folytattak tárgyalásokat, de megoldásra továbbra sem sikerült jutniuk.

Az mindenesetre joggal feltehető kérdés, hogy vajon Marokkó mennyire gondolta komolyan a spanyol mintára megvalósítandó regionális autonómiát, így el tudná-e fogadni például a szaharavi nacionalista és köztársaságpárti törekvések legalizálását a Marokkói Királyságban – a Katalán Republikánus Baloldal (ERC) politikai párt mintájára – vagy valóban lehetővé tenné-e az autonóm kormányzatnak az erőforrások feletti rendelkezést?⁹¹

10. Marokkó nemzetközi pozíciójának erősödése

Az elmúlt években Marokkó pozíciója tovább erősödött – azzal együtt is, hogy az ENSZ tagjainak többsége továbbra is a dekolonizáció megvalósítását és a népek önrendelkezési jogának valódi alkalmazását sürgeti. A nemzetközi diplomácia azonban máshogy is működik: a 2020. évi Ábrahám-egyezmények keretében több arab állam, így Marokkó is elismerték Izrael létét,⁹² amiért cserébe az érintett államok az Amerikai Egyesült Államoktól különböző ellentételezést kaptak, így Marokkó azt, hogy az USA 2020. december 10-én, elsőként a világon – az első Trump-adminisztráció végén – elismerte Nyugat-Szaharát Marokkó részeként.

Az amerikai elismerés rendkívül nagy diplomáciai siker volt Marokkónak,⁹³ és megnyitotta az utat mások számára. Bahrein 2020. december 14-én főkonzulátust nyitott Laayoune-ban,⁹⁴ amit Jordánia 2021 márciusában követett,⁹⁵ illetve azt megelőzően és azt követően több, döntően afrikai állam is nyitott konzulátust Laayoune-ban vagy

91 Lakhal - Ahmed-San Martin 2006, 337.

92 Szalai - Wagner 2020, 3-4. Az aláíró arab országok közül egy sem rendelkezik Izraellel közös határral, valamint az arab-izraeli háborúban sem vettek részt. Yossef 2021, 3.

93 Abdullayec 2024, 45-46.

94 Naar, 2020.

95 Jordan Times, 2021.

Dakhlában, a vitatott státuszú terület második legnagyobb városában. Az Amerikai Egyesült Államokat követően pedig Izrael – a kapcsolatok normalizálásának keretében – 2023-ban,⁹⁶ majd Franciaország – gazdasági nyitás okán⁹⁷ – 2024-ben ismerte el Nyugat-Szaharát Marokkó részeként.⁹⁸ Figyelemmel a Nemzetközi Bíróság 1975-ös tanácsadó véleményére, egyértelmű, hogy ezek az elismerések a népek önrendelkezési jogának megsértését és az erőszak alkalmazásának legitimálását jelentik, így ellentétesek a nemzetközi joggal. Rajtuk kívül is több olyan állam van azonban, amelyek hivatalosan ugyan nem ismerték el Nyugat-Szaharát Marokkó részének, de támogatják a 2007-es marokkói autonómia-javaslatot – ez pedig valójában az elismerés szándékát jelenti –: például Románia,⁹⁹ Magyarország,¹⁰⁰ Spanyolország,¹⁰¹ Finnország és Dánia.¹⁰²

Ahogy Marokkó helyzete erősödött, úgy gyengültek a Polisario és a SADR pozíciói. Az állam 1976. február 27-i kikiáltását követő bő egy hónapon belül tíz – zömmel afrikai – ország ismerte el, amelyek példáját a következő évtizedekben, a 2011-es dél-szudáni utolsó elismerésig bezárólag, több tucat másik állam követte. Összesen 83 állam – illetve ezen felül Dél-Oszétia – ismerte el valamikor a SADR-t, ám köztük egyetlen nyugati állam sem volt,¹⁰³ ma pedig mindössze 48 ország ismeri el hivatalosan a Szaharavi Arab Demokratikus Köztársaságot.

96 Berman– Staff, 2023.

97 Akram, 2024.

98 Bobin – Aublanc – Ricard, 2024.

99 Ministerul Afacerilor Externe, 2022.

100 francianyelv.hu, 2022.

101 Del Amo, 2022.

102 Kasraoui, 2024.

103 Mormul – Klosowicz 2024, 4-7.

11. Nyugat-Szahara kérdése az Európai Unió és az Afrikai Unió bíróságai előtt

Kevésbé ismert, hogy Nyugat-Szahara marokkói fennhatóságának kérdése több alkalommal is az Európai Unió Törvényszéke és Bírósága elé került. Ennek oka az, hogy az EU és Marokkó által 1996. február 26-án aláírt és 2000. március 1. óta hatályos társulási megállapodás 94. cikke szerint annak alkalmazási területe egyrészt az Európai Unió, másrészt a Marokkói Királyság területe. Az ezt kiegészítő, a mezőgazdasági és halászati termékekre vonatkozó kölcsönös liberalizációs megállapodás 2010. december 13-án jött létre levélváltás útján a felek között, amit az Európai Unió Tanácsa által 2012. március 8-án elfogadott, a liberalizációs megállapodás megkötéséről szóló 2012/497/EU határozat tett EU-s joggá. Ezt támadta meg a Törvényszék Hivatalához 2012. november 19-én benyújtott és T-512/12. számon nyilvántartásba vett keresetlevelével felperesként a Front Polisario, kérve a határozat megsemmisítését.

A Törvényszék a 2015. december 10-i Front Polisario kontra Tanács ítéletben (T-512/12, EU:T:2015:953) a megsemmisítette a 2012/497 határozat azon részét, amely jóváhagyta a liberalizációs megállapodás Nyugat-Szaharára való alkalmazását, azzal az indokkal, hogy a Tanács nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy a határozat elfogadása előtt megvizsgálja az adott eset minden körülményét, mivel nem vizsgálta meg, hogy a Nyugat-Szahara területről származó, az Unióba exportált termékek kiaknázását nem a szóban forgó terület lakosságának hátrányára végzik-e, és az nem jár-e az alapvető jogok megsértésével (Tanács kontra Front Polisario ítélet, 47. és 48. pont).

Az ítélet ellen a Tanács 2016. február 19-én fellebbezést nyújtott be. A fellebbezés alapján eljáró Bíróság az ECLI:EU:C:2016:973 számú ügyben 2016. december 21-i ítéletében nem csak hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét és mint elfogadhatatlant, elutasította a fellebbezést, de megsemmisítette az eljárással érintett határozatot is. A Bíróság az ítéletét döntő mértékben a nemzetközi jogra alapozva, annak 101. pontjában hangsúlyozta, hogy habár az uniós intézményeknek tudomásuk volt arról, hogy Marokkó saját részeként kezeli Nyugat-Szaharát,

a társulási megállapodás nem tartalmazott semmilyen olyan értelmező záradékot vagy egyéb olyan rendelkezést, amely a nyugat-szaharai területet kizárta volna annak hatálya alól, ráadásul – emelte ki a 102. pont – az a tény, hogy a 2000 óta hatályos és folyamatosan alkalmazott liberalizációs megállapodást többször módosították, azt mutatja, hogy az uniós intézmények – legalább hallgatólagosan – elfogadták a társulási és a liberalizációs megállapodások olyan értelmezését, amely szerint azok Nyugat-Szaharának a Marokkói Királyság által ellenőrzött részére is alkalmazandók. A Bíróság szerint ez ellentétes a nemzetközi joggal, hiszen a népek önrendelkezési jogának az ENSZ Alapokmányának 1. cikkében deklarált szokásjogi elve minden önkormányzattal nem rendelkező területre és népre alkalmazandó, – amint azt a Nemzetközi Bíróság a Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó véleménye 54–56. pontja is hangsúlyozta, – és így a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény 29. cikkében megfogalmazottak okán *a priori* ki kell zárja, hogy Nyugat-Szaharát a megállapodások területi hatálya alá tartozónak tekintsék.

Az ítéletet követően a Tanács a 2017. május 29-i határozatával felhatalmazta a Bizottságot, hogy az EU nevében tárgyalásokat kezdjen a Marokkói Királysággal az 1. és 4. jegyzőkönyvet módosító nemzetközi megállapodás megkötése érdekében, azt kérve, hogy a Bizottság egyrészt gondoskodjon arról, hogy a tervezett nemzetközi megállapodással érintett lakosságot megfelelően vonják be, másrészt értékelje az említett megállapodás által Nyugat-Szahara fenntartható fejlődésére gyakorolt lehetséges hatásokat, többek között a helyi lakosságot érintő előnyöket és a természeti erőforrások kiaknázásának az érintett területekre gyakorolt hatását (idézi az ECLI:EU:T:2021:639 számú ítélet 46–47. pontjai). A megállapodás aláírására 2018. október 25-én került sor, amit követően a Tanács 2019. január 28-án elfogadta az EU és a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló 2019/217/EU határozatot. A határozatot a Front Polisario a Törvényszéken támadta meg, amely ECLI:EU:T:2021:639 számú, 2021. szeptember 29-én kihirdetett ítéletében – visszautalva a Bíróság 2016-os döntésére – megsemmisítette a 2019/217. számú határozatot. A döntés ellen a Bizottság fellebbezést

nyújtott be, amiben ECLI:EU:C:2024:833 számmal 2024. október 4-én született bírósági ítéletet, amely megerősítette a 2019/217 sz. határozat hatályon kívül helyezését. A perben Magyarország és Szlovákia – Spanyolország, Franciaország, Belgium és Portugália mellett – a Bizottság oldalán vett részt.

A fenti eljárások több szempontból is érdekesek: egyfelől az uniós bírói fórumoknak számos nemzetközi jogi jogforrást kellett alkalmazniuk, ráadásul főként az általános nemzetközi jog – és benne a szokásjog – köréből; az ítéletek pedig megerősítették, hogy az Európai Unió Bírósága tiszteletben tartja és alkalmazza a nemzetközi szokásjogot. Másfelől döntően a nemzetközi szokásjogi szabályok alkalmazása vezetett ahhoz, hogy a Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét, azaz voltaképpen jogszerűségi mérceként alkalmazta a nemzetközi szokásjogot.¹⁰⁴

Az Európai Unió Bírósága tehát szinte egyértelművé tette, hogy a nemzetközi jog és az ENSZ keretében való rendezés hiányában nem lehetséges az EU és a Marokkó közötti liberalizációs megállapodás megkötése – hiszen nehezen várható Rabattól, hogy olyan nemzetközi egyezményt írjon alá, amelynek területi hatálya nem tartalmazza a megszállása alatt levő, sajátjának tartott Nyugat-Szahara területét. Vannak olyan elemzői vélemények, amely szerint ez az ellentmondás megnyithatja Oroszország vagy Kína előtt az utat,¹⁰⁵ de a szerző megállapítása szerint – különösen a kétoldalú kereskedelem volumenének ismeretében¹⁰⁶ – ez nem reális forgatókönyv: az EU-nak és Marokkónak kölcsönösen kiemelten fontos egymás gazdasági partnersége.

Hasonlóképpen jelentős az Afrikai Unió Emberi Jogi és Népügyi Bíróság 2022. szeptember 22-i 028/2018. sz. ügyben hozott ítélete is, amely megállapította, hogy a marokkói megszállás sérti a népek önrendelkezési jogát és kimondta, hogy minden államnak kötelessége a saharai népönrendelkezésért folytatott küzdelmét segíteni. Az ügyben egy ghánai állampolgár perelte be Benint, Burkina Fasot, Elefántcsontpartot,

104 Mohay 2017, 688.

105 Medini, 2025.

106 Trade and Economic Security

Ghánát, Malit, Malawit, Tanzániát és Tunéziát arra hivatkozással, hogy elmulasztották a SADR területi integritását és függetlenségét, illetve a természeti erőforrásaik feletti rendelkezéshez fűződő jogot megvédeni, amikor nem szavaztak Marokkó felvétele ellen az Afrikai Unióba 2017-ben, ezzel pedig megvalósították a saharavi nép tagjainak emberi jogainak megsértését. A Bíróság ugyan a felperes keresetét elutasította, de ítéletében megállapította, hogy az Afrikai Unió alapokmánya – amelynek a SADR is részese – rögzíti, hogy a tagok kötelesek együttműködni Afrika teljes felszabadításáért (294. pont), a népek önrendelkezési joga pedig a nemzetközi jog *erga omnes* és *jus cogens* jellegű normája, ami azt jelenti, hogy az államok nem mulaszthatják el a kötelezettségeik teljesítését ebben a vonatkozásban (298. pont).¹⁰⁷

12. Összegzés

A népek önrendelkezési joga a nemzetközi jog egyik legbizonytalanabb és politikai szempontból leginkább vitatott jogintézménye, elég csak Koszovóra, Palesztinára vagy az idegen beavatkozók által létrehozott posztuszovjet, illetve észak-ciprusi befagyott konfliktusokra gondolni. Az egyébként is bizonytalansággal terhelt jogintézmény pedig magában a nemzetközi jog rendszerében helyezkedik el, amelynek sajátossága, hogy azt az államok alakítják leginkább saját érdekeik szerint; ez a nyugat-szaharai helyzet vonatkozásában is kitapintható.

Nyugat-Szahara 1963 óta van az ENSZ dekolonizációs listáján, azonban az ENSZ tagjainak többségével szemben a területre Marokkó – illetve korábban Mauritánia is – sajátjaként tekint. A gyarmatosító Spanyolország politikai válsága eredményezte az 1975-1976-os kivonulást és Marokkó kockázatot vállalva szállta meg a területet az annak legitim képviselőjeként számon tartott Front Polisario-val folytatott harcot követően. Marokkó 1987-re gyakorlatilag befagyasztotta a frontvonalat

¹⁰⁷ A Bíróság az alperes államokat annak okán nem marasztalta el, hogy az Afrikai Unió alapokmányának 20. cikke, amely kötelezi a tagállamokat a népek önrendelkezési jogának jogosítottjait támogatni, nem határozza meg konkrétan, hogy a támogatást milyen tevékenységek révén kell megvalósítaniuk (314. pont).

a Berm megépítésével és megkezdhette a terület integrálását az államszervezetébe. Az ENSZ eközben továbbra is sürgette a dekolonizáció megvalósítását, amiben a lényegi momentum egy népszavazás tartása lenne a területen, amelynek során a terület jövőjéről kellene dönteni. Az ENSZ három opciót vázolt fel: a teljes függetlenség, a Marokkóhoz tartozás, illetve a Marokkón belüli autonómia.

A Marokkó és a Polisario közötti harc 1991-ben tűzszünettel fejeződött be, amit követően a népszavazás megtartására kellett volna sort keríteni annak érdekében, hogy a terület lakossága számára biztosítható legyen a népek önrendelkezési jogának gyakorlása. Kérdéses természetesen, hogy ki lenne jogosult népszavazni, hiszen Marokkó a megszállás kezdete óta telepített be lakosságot, akiknek a száma mára meghaladja az őslakosok számát. A népszavazás lebonyolításában az ENSZ kapta volna a főszerepet, azonban a világszervezet szerepe kettős képet mutatott: egyrészt erőfeszítéseket tett a rendezés érdekében, másrészt a Biztonsági Tanács tagjainak politikai érdekei többször felülírták a szervezet alapelveit. A főtítkárok személyes meggyőződése és a MINURSO eszközeinek korlátozottsága tovább gyengítette a világszervezet potenciálját. A birtokon belüli Marokkó pedig folyamatosan akadályozni igyekezett a rendezést, míg végül 2007-ben saját javaslattal állt elő, amely az önrendelkezési jog gyakorlását a Marokkón belüli széles körű autonómiára szűkítette volna le. Habár az ENSZ BT még ezt követően is az ENSZ többsége akaratát tükröző megoldást sürgette, a marokkói pozíciónak már akkor voltak támogatói: az ENSZ BT állandó tagjai közül az USA és Franciaország is.

Az igazi áttörés a marokkói-izraeli diplomáciai kapcsolatok felvételét és a Nyugat-Szahara feletti marokkói szuverenitás USA részéről való elismeréssel következett be. Ezt követően világossá vált, hogy az egyes országok saját politikai és gazdasági érdekeik mentén készek átlépni a nemzetközi jog szabályain és a nemzetközi közösség több évtizedes politikáján is, ezzel pedig egyértelműen Marokkónak kedveztek és figyelmen kívül hagyták a saharai nép önrendelkezési jogát. Ráadásul az ENSZ BT állandó tagjai közül többnek az egyértelmű elköteleződése annak az ENSZ-nek a szerepét és hitelességét is gyengíti, amely tagságának többsége továbbra is az elmúlt évtizedekben

elfogadott közgyűlési és biztonsági tanácsi dokumentumok mentén kívánja a megoldást és amely a tervezett népszavazás lebonyolításának elsődleges felelőse lenne. A probléma nem korlátozódik csak Nyugat-Szahara esetére: a közelmúlt fejleményei a nemzetközi jog normáit általánosságban kérdőjelezzik meg, és precedenst is teremtenek más államok számára más konfliktusok vonatkozásában a népek önrendelkezési jogának figyelmen kívül hagyására.

Irodalomjegyzék

- Abdullayec, Hasan P.: Between Peace and Conflict: The Middle East After the Abraham Accords. In: *International and Regional Studies: From Theory to Practice* 24(1), 40-50. 2024. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2024-24-1-40-50>.
- Akram Belkaïd: Sahara: Macron picks his side. *Le Monde Diplomatique*, 2024, <https://mondediplo.com/2024/09/01edito-sahara>, letöltés ideje: 2025.04.07.
- Allan, Joanna: Cultural Robbery, the Carceral System and the Settler Coloniality of Multiculturalism in Moroccan-occupied Western Sahara. In: *State Crime Journal* 12(2), 225-244. 2023. <https://doi.org/10.13169/statecrime.12.2.0225>.
- Berman, Lazar and Staff, Toi: Israel tells Morocco it recognizes its sovereignty over disputed Western Sahara. *The Times of Israel*. 2023. 07. 17. [online] Letöltés helye: <https://www.timesofisrael.com/israel-tells-morocco-it-recognizes-its-sovereignty-over-disputed-western-sahara/>, letöltés ideje: 2025.04.21.
- Besenyő János: *A nyugat-szaharai válság – Egy magyar békefenntartó szemével*. Pécs: Publikon Kiadó. 2012.
- Besenyő János: Magyar Logisztikusként az ENSZ nyugat-szaharai missziójában, In: *Katonai Logisztika* 12(1). 2004.
- Bobin, Frédéric; Aublanc, Alexandre and Ricard, Philippe: Paris shifts position and recognizes Morocco's sovereignty over Western Sahara. *Le Monde*, 2024. 07. 30. [online] Letöltés helye: https://www.lemonde.fr/en/france/article/2024/07/30/paris-shifts-position-and-recognizes-morocco-s-sovereignty-over-western-sahara_6705159_7.html, letöltés ideje: 2025.04.22.
- Chopra, Jarat: Breaking the Stalemate in Western Sahara, In: *International Peacekeeping* 1(3). 1994.
- Chopra, Jarat: *Peace-Maintenance: The Evolution of International Political Authority*, London: Routledge. 1999.

- Copson, Raymond W.: *Africa's Wars and Prospects for Peace*, London: Routledge. 1994.
- Cordesman, Anthony H.: *A Tragedy of Arms, Military and Security Developments in the Maghreb*, Westport: Greenwood Publishing Group. 2002.
- Damis, John: *Conflict in Northwest Africa, The Western Sahara dispute*. California: Hoover Institution Press, Stanford University. 1983.
- Darbouche, Hakim és Zoubir, Yahia: Conflicting International Policies and the Western Sahara Stalemate, In: *The International Spectator* 43(1) 2008.
- Dean, David J.: *The Air Force Role in Low-Intensity Conflict*. Alabama: Air University Press. 1986.
- Del Amo, Pablo: Nueva política de España en el Sáhara: crisis con Argelia y ¿rendición ante Marruecos? *Descifrando la guerra*, 2022. 07. 28. [online] Letöltés helye: <https://www.descifrandolaguerra.es/cambio-de-rumbo-espanol-en-el-sahara-crisis-con-argelia-y-rendicion-ante-marruecos/>, letöltés ideje: 2025.04.21.
- Dickson, Cravens – William, Samuel: The future of Islamic legal arguments in international boundary disputes between Islamic states. In: *Washington and Lee Law Review* 55(2). 1998.
- Dunbar, Charles: Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, In: *The Middle East Journal* (4). 2004.
- Durch, William J.: *The Evolution of UN Peacekeeping, Case Studies, and Comparative Analysis*. New York: St. Martin's Press. 1993.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/1997/742 Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western-Sahara.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/2000/131 Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western-Sahara.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/21360 Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western-Sahara.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/22464 Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western-Sahara.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/23299 Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western-Sahara.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/23662 Report of the Secretary-General on the United Nations Mission for the Referendum in Western-Sahara.
- ENSZ Biztonsági Tanács S/25170 The Situation Concerning Western-Sahara.
- Goulding, Marrack: The Evolution of United Nations Peacekeeping. In: *International Affairs* 69. 1993.

- Harkai István: A nemzetközi jog és a nagyhatalmi érdekek összecsapása Nyugat-Szaharában. In: *Comparative law working papers* 1(1). 2017.
- Hodges, Tony: *Western Sahara: The Roots of a Desert War*, London: Hill Books. 1983.
- Igaz Levente: Egy elfelejtett válság politikai háttere: Nyugat-Szahara. In: *Kül-Világ – a nemzetközi kapcsolatok folyóirata* 3(1). 2006, 88.
- Întrevederea ministrului afacerilor externe Bogdan Aurescu cu ministrul afacerilor externe, al cooperării africane și marocanilor din străinătate din Regatul Maroc, Nasser Bourita (2022. 05. 11.) *Ministerul Afacerilor Externe* <https://www.mae.ro/node/58595>
- Jensen, Erik: *Western Sahara, Anatomy of a Stalemate*, International Peace Academy: Lynne Rienner Publishers. 2005.
- Jordan opens Consulate in Morocco's Laayoune. *Jordan Times*, 2021. 03. 04. [online] Letöltés helye: <https://www.jordantimes.com/news/local/jordan-opens-consulate-moroccos-laayoune>, letöltés ideje: 2025.04.20.
- Kasraoui, Safaa: Denmark Joins Growing List of Countries Supporting Morocco's Autonomy Pla. *moroccoworldnews.com* 2024. 12. 26. [online]. Letöltés helye: <https://www.moroccoworldnews.com/2024/09/14266/denmark-joins-growing-list-of-countries-supporting-moroccos-autonomy-plan/>, letöltés ideje: 2025.04.19.
- Lakhal, Malainin-Khalil, Ahmed-San Martin, Pablo: Moroccan Autonomy for the Western Sahara: A Solution to a Decolonisation Conflict or a Prelude to the Dismantling of a Kingdom? In: *Review of African Political Economy* (33)108. 2006.
- Lawles, Richard and Monahan, Laila: *War and Refugess, The Western Sahara Conflict*. London and New York: Pinter Publishers. 1987.
- Lipert, Anne: *Western Sahara: Efforts Continue to Resolve the Conflict in Western Sahara*, In: Association of concerned African Scholars Bulletin, no. 32 (winter), 1991.
- Macqueen, Norrie: *United Nations Peacekeeping in Africa Since 1960*. London: Pearson Education. 2002.
- Magyarország támogatja Marokkót a Szahara-kérdésben. *francianyelv.hu*, 2022. 05. 12. [online] Letöltés helye: <https://www.francianyelv.hu/hirek/magyarorszag-tamogatja-marokkot-a-szahara-kerdesben>, letöltés ideje: 2025.04.21.
- Manzinger Krisztián: Ceuta és Melilla: Erődök, gyarmatok vagy multikulturális városok? In: *Külgügyi Szemle* 2. 2019.
- Medini, Souhrie: EU-Morocco Relations: Stuck Between Law and Politics? *Washington Institute*, 2025. 01. 08. [online] Letöltés helye: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/eu-morocco-relations-stuck-between-law-and-politics>, letöltés ideje: 2025.04.21.

- Mercer, John: *Spanish Sahara*. London: George & Unwin Ltd. 1976.
- Mohay Ágoston: A nemzetközi szokásjog helyzete az uniós jogban, különös tekintettel a Front Polisario-ügyekre. *Magyar Jog* 11. 2017.
- Mormul, Joanna and Klosowicz, Robert: *A de facto state's struggle for international recognition: The case of the Sahrawi Arab Democratic Republic*, Letöltés helye: <https://internationalrelations-publishing.org/articles/4-6> letöltés ideje: 2025.04.01.
- Naar, Ismaeel: Bahrain opens consulate in Western Sahara city of Laayoune. *Alarabiya News*, 2020. 12. 14. [online] Letöltés helye: <https://english.alarabiya.net/News/gulf/2020/12/14/Bahrain-opens-consulate-in-Western-Sahara-city-of-Laayoune>, letöltés ideje: 2025.04.20.
- Newbury, C.W. and Kanya-Forstner, A. S.: French Policy and the Origins of the Scramble for West Africa. In: *The Journal of African History* 10(2). 1969.
- Ohaegbulam, F. Ugboaja: Ethnical Issues in U.S. Policy on the Western Sahara Conflict, In: *Mediterranean Quarterly*: Fall 2002.
- Pazzanita, Anthony G. and Hodges, Tony: Historical Dictionary of Western Sahara. In: *African Historical Dictionaries* 55. 1994.
- Rézette, Robert: *The Western Sahara and the Frontiers of Morocco*, Paris: Nouvelles Editions Latines. 1975.
- Robles, Asensio: Between détente and the shock of the global. The late Franco regime and its meaning for transatlantic relations. In: *Journal of Transatlantic Studies* 20, 274–296. 2022. <https://doi.org/10.1057/s42738-022-00094-5>.
- Sang-Hyun Lee, Amjad T. Assi, Rabi H. Mohtar, Meryem Hamane, Pu Reun Yoon, Seung-Hwan Yoo: Development of WEF-P Nexus based on product-supply chain: A case study of phosphorous fertilizer industry in Morocco. In: *Science of The Total Environment* 857(2). 2023. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.159520>
- Saxena, S. C.: *Western Sahara: No alternative to armed struggle*, Delhi: Kalinga Publications. 1995.
- Shelley, Toby: *Endgame in the Western Sahara, What Future for Africa's Last Colony?* London&New York: Zed Books. 2004.
- Smith, Jeffrey J.: The taking of the Sahara: the role of natural resources in the continuing occupation of Western Sahara. In: *Global Change, Peace & Security* 27(3). 2015.
- Solá-Martín, Andreu: Lessons from MINURSO: A Contribution to New Thinking, In: *International Peacekeeping* 13(3). 2006.
- Szalai Máté, Wagner Péter: *Ábrahám-megállapodások*, Magyar Külügyi Intézet, KKI elemzések, E-2020/84, 2020.

Száráz György: UN mission in Western Sahara (MINURSO), In: *The future of development policies and changing priorities: Africa, United Nations Association of Hungary*. HUNIDA kht. 2006.

Theofilopoulou, Anna: *The United Nations and Western Sahara – A Never-ending Affair* [online] Letöltés helye: <http://www.usip.org/files/resources/sr166.pdf>, letöltés ideje: 2025.02.27.

Thompson, Virginia and Adloff, Richard: *The Western Saharans, Background to Conflict*. United Kingdom: Taylor & Francis. 1980.

Trade and Economic Security. EU trade relations with Morocco. Facts, figures and latest developments. [online] Letöltés helye: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/morocco_en, letöltés ideje: 2025.04.20.

UN Security Council delays vote on W. Sahara. *Reuters Africa*, 2007. 04. 27. [online] Letöltés helye: <https://web.archive.org/web/20080511164302/http://africa.reuters.com/wire/news/usnN27291872.html>, letöltés ideje: 2025.04.20.

UNGA 1963 A/5446/REV.1 Report of the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. <https://docs.un.org/en/A/5446/Rev.1>

Yossef, Amr: The Regional Impact of the Abraham Accords, In: *MWI Report (2)*. 2021.

Zartman, I. William: *Time for a Solution in the Western Sahara Conflict*, Middle East Policy, Washington, Vol. 14, No. 4, 2007.

Zoubir, Yahia H., Benabdallah-Gambier, Karima: The United States and the North African Imbroglia: Balancing Interests in Algeria, Morocco, and the Western Sahara. In: *Mediterranean Politics* 10(2). 2006.

Zunes, Stephen and Mundy, Jacob: *Western Sahara: War, Nationalism, and Conflict Irresolution, Second Edition*, New York: Syracuse University Press. 2010.

IV. fejezet

Esszék

- 4. Gácsér István János:** Példaképek és korlátok: Dél-Tirol autonómiájának tanulságai Székelyföld számára
- 5. Gyeney Laura – Tarpai Zsuzsanna:** The Importance of Mother Tongue Education in Exercising Minority Rights: The Case of the Ethnic Hungarian Minority of Ukraine in Transcarpathia

*Gácsér István János**

PÉLDAKÉPEK ÉS KORLÁTOK: DÉL-TIROL AUTONÓMIÁJÁNAK TANULSÁGAI SZÉKELYFÖLD SZÁMÁRA

1 Bevezetés

A dél-tiroli autonómiát nemzetközi referenciamodellként tartjuk számon, amely példaként szolgálhat az európai régióban, de akár az egész világon is a kisebbségi konfliktusok enyhítése és megoldása terén.¹ Mégis miben rejlik ez a példátlan működés és hatékonyság, milyen intézmények adják az autonómia lényegét? Illetve bár példaértékű Dél-Tirol autonómiája, szolgálhat-e mintaként más autonómatörekvések számára, például a székelyföldi törekvéseknek, ahol nemcsak hogy a régmúltban gyökerező igény, de a tituláris nemzettel szembeni regionális többség is adott?

E tanulmány célja mindenekelőtt azt bemutatni, hogy milyen hasonlóság van a fent említett két régió között, mitől működőképes a dél-tiroli autonómia, illetve, hogy az a székelyföldi törekvések számára miben lehet és miben nem lehet minta. Ennek érdekében jelen írásban először áttekintjük az autonómia fogalmának legfőbb ismérveit, a két régió történeti sajátosságainak lényegi vonásait, majd a dél-tiroli autonómia intézményrendszerének fejlődését és működési sajátosságait. Az ötödik fejezet több lényegi kérdésben összehasonlítva mutatja be, hogy Dél-Tirol miben lehet minta és miben nem Székelyföld számára. A vizsgálat módszere klasszikus elemző: döntően a szakirodalomra és elsődleges forrásokra alapozva mutatjuk be a vizsgált kérdéseket,

* A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar jogász szakos hallgatója, aki a 37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekció Nemzetközi Jog I. Tagozatában III. helyezést ért el. Témavezetője Dr. Manzinger Krisztián. Jelen írás e díjazott OTDK-dolgozat szerkesztett változata. gacser07@gmail.com

¹ Perathoner 2015, 1.

majd azok elemzése révén fogalmazunk meg következtetéseket és javaslatokat.

Az elemzést részben bizonytalan keretek közé helyezi az a tény, hogy amíg Dél-Tirolban a működő autonómia okán van egy konkrét, az összehasonlítás alapját képező szöveg, az 1972-es statútum, addig Székelyföld esetében nincsen egységesen elfogadott, mindenki által támogatott koncepció. Tucatnál is több elképzelés született eddig, amelyek különböznek a felvázolt intézményi struktúra, a romániai magyarság alkotmányos meghatározása, de még Székelyföld területi kiterjedése vonatkozásában is. Az elemzés természetesen nem térhet ki minden eddigi tervezetre, ezért döntően kettő, a Bakk Miklós nevéhez és a Csapó József nevéhez kötődő szövegek képezik az összehasonlítás tárgyát, mivel hivatkozottságukat tekintve e két tervezet kapott kiemelt figyelem a tudományos, illetve közéleti diskurzusban.²

2 Az autonómia fogalmi áttekintése

Az autonómia szó a görög „autos” (ön) és a „nomos” (törvény) szavakból áll, azaz egyfajta önálló jogosultságot jelent a törvényalkotásra. Az autonómia fogalmilag nem kizárólag a nemzeti kisebbségekhez köthető, ugyanis többek között az egyetemek, egyházak és a helyi önkormányzatok is rendelkezhetnek autonómiával. Azonban, ha az autonómiára, mint nemzetközi kisebbségi jogi fogalomra tekintünk, úgy kijelenthető, hogy ez az egyik leghatékonyabb kisebbségvédelmi intézmény,³ amelynek több fajtája is ismert. Egy autonómia létrehozásakor az állam átenged bizonyos jogosítványokat, amikkel szuverenitásából fakadóan eredetileg kizárólag ő rendelkezik. Ez megvalósulhat úgy, hogy a kisebbségi jogok az egyes személyeket illetik meg, függetlenül azok tartózkodási helyétől, azaz nem az állam egy körülhatárolt földrajzi régiójához vagy megyéjéhez kapcsolódnak. A személyi autonómia során az állam egyes olyan állampolgárainak, akik tagjai

² Az elmúlt évtizedek autonómiastatútum-tervezetei kapcsán ld. pl. Bakk 2021.

³ Kántor, Majtényi 2004, 4.

például egy nemzeti kisebbségnek, egyéni kisebbségi jogokat ad, úgy, mint az anyanyelvhasználat joga. Ilyen személyi autonómiával rendelkeznek a számuk a skandináv országokban.⁴ A személyi autonómia előnyeként szokták felhozni, hogy az az adott nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgár egyéni választásának függvénye, és ekként nem teremt újabb „kisebbségeket”, azaz nem vonatkozik azokra is, akik nem szándékoztak annak hatálya alá kerülni, míg hátrányként említhető, hogy nem sok példa ismert, amely során a személyi autonómia nagyobb lélekszámú kisebbségeknél sikeresen megvalósult.⁵ A személyi elvű autonómia egyébként eddig főleg olyan esetekben bizonyult célravezetőnek, ahol nem volt esély területi autonómiára, mert például a kisebbségek diaszpórajellegű kis „*etnikai szigetcsoportokban*” éltek együtt a számában domináns nemzeti közösséggel.⁶

Az autonómiai másik fajtája, a területi autonómia, ezzel szemben egy meghatározott terület lakossága számára biztosít belső önrendelkezést. Amennyiben kisebbséghez kötődik a területi autonómia alkalmazása, akkor sokszor az érintett területen egy, az állami többségtől eltérő nemzetiségű lakosság alkot többséget, a terület pedig erre tekintettel kap különleges jogokat. Itt fontos kiemelni, hogy hiába az etnikai többség az érintett területen, a területi autonómia intézményrendszerre nemcsak ezt a többséget szolgálja, hanem a lakosság egészét, így a nemzeti többséghez tartozó regionális kisebbséget és más kisebbségeket is. Erről beszélhetünk például Dél-Tirol esetében.⁷ A területi autonómia iránti igényt nem teremti meg pusztán az a tény, hogy az adott etnikai csoport az állam területének egy részén többséget alkot, elengedhetetlen egyes egyéb szempontok megléte is, úgy, mint korábbi autonóm vagy független státusz volta, vagy az állam asszimilációs tevékenysége következtében a veszély, hogy az adott kisebbség elveszíti kulturális, nyelvi önazonosságát.⁸

⁴ Németh 2009, 168.

⁵ Kántor, Majtényi 2004, 5.

⁶ Salat 2004, 6.

⁷ Németh 2009, 168.

⁸ Manzinger 2019, 72.

A területi autonómia esetében az adott terület rendelkezik jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási autonómiával, amit kizárólag az állam szuverenitásának és jogrendszerének tiszteletben tartásával egyetemben gyakorolhat. A területi autonómia gyakorlati szempontból legegyszerűbb feltétele az, hogy az adott nemzeti kisebbség egy összefüggő területen regionális többséget alkosson,⁹ azonban ez azt is jelenti, hogy az adott területen élő – egyébként az állami többséghez tartozó – népcsoport a területi autonómia tekintetében kisebbséggé válik, amely a későbbiekben forrása lehet az autonómia alkalmazásával egyébként lecsendesített kisebbségi konfliktusoknak.

Fontos kiemelni a jó kormányzás (*good governance*) intézményét,¹⁰ amely során a lakosság egésze egyenlő arányban részesül az állam jogosítványaiából, különös tekintettel a törvényhozásra.¹¹ Ez leginkább olyan társadalmak számára bír kulcsfontossággal, amelyek – például etnikailag – nem homogének, ugyanis biztosítja a demokratikus és kiegyensúlyozott működésüket. Lijphart négy összetevőt nevez meg, amelyek elengedhetetlen kellékei a több etnikum demokratikus együttélésének. Ezek az eltérő társadalmi csoportok politikai vezetőit tömörítő nagykoalíció, a kölcsönös vétó, az arányos részesedés és a saját belső ügyek viteléhez biztosított magas fokú autonómia.¹²

A nagykoalíció azt biztosítja, hogy a politikai döntéshozatalban és a jogalkotásban ne csak az etnikai többség, hanem a kisebbség is részt vehessen. Dél-Tirolban például a hatályos statútum értelmében minden esetben olyan tartományi kormányt kell alakítani, amely tükrözi a tartományi parlamentben képviselt nyelvcsoporthoz való arányos erejét.¹³ A kölcsönös vétó a lényeges kisebbségi érdekek védelmét szolgálja, ugyanis még abban az esetben is, hogyha egy adott döntést nagykoalícióban hoznak meg, fennállhat a veszélye annak, hogy a többség

⁹ Németh 2009, 168.

¹⁰ A jó kormányzás általánosságban a közügyek átlátható, hatékony és felelősségteljes kezelését jelenti, amely kiszámíthatóságot és megbízhatóságot mutat mind a polgárok, mind más intézmények irányában.

¹¹ Türk 2007, 36.

¹² Lijphart 1977, 25-47.

¹³ Dabis 2014, 37.

leszavaz egy olyan kezdeményezést, ami a kisebbségek számára jelentős. Ennek elkerülésére a vétó jelenthet megoldást. Fontos kiemelni azonban, hogy a túlzott használata visszaüthet, és megbéníthatja az intézmény működését – ennek szemléletes példája volt Ciprus 1960 utáni bénultsága.¹⁴ A vétó, pont a visszaélések és a „kisebbség zsarnokságának” elkerülése érdekében nem egyszer kölcsönös jellegű, azaz nemcsak a kisebbség élhet vele. Dél-Tirol esetében ezzel az intézménnyel a tartományi költségvetés elfogadásakor találkozunk, ugyanis mind a német, mind az olasz etnikumnak lehetősége van a vétó jogával élni.

Az arányos részesedés azt hivatott biztosítani, hogy a terület lakossága etnikai arányainak megfelelően részesedhessen például a politikai képviseletből, az állami munkahelyekből és egyéb juttatásokból. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy például a közhivatali állások fel vannak osztva a nyelvi közösségek között úgy, hogy mindegyik etnikum lakosságárányosan részesedjen belőlük.¹⁵ Dél-Tirol esetében az etnikai kvóta által valósul meg az arányos részesedés, ami a döntéshozási szervek összetételében is megmutatkozik.

A belső ügyek viteléhez biztosított magas fokú autonómia széles körű, számos kérdésre kiterjedő intézmény, így magába foglalja az etnikumok kulturális örökségének és sajátosságainak védelmét is. Ezek közé tartozik például a nyelv, amely szabad használatának és megőrzésének elengedhetetlen kelléke az anyanyelvi oktatási rendszer kialakítása.¹⁶ Legjobban ez az elv megtestesülése az állam és a kisebbségi régió közt megosztott kompetenciák, hatáskörök terén látszik Dél-Tirol esetében, mert bár vannak olyan kompetenciák, melyeket kizárólag maga az állam gyakorolhat, de vannak olyan hatáskörök is, amik a régió kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

Azonban hiába jelent az autonómia kifinomult és hatékony megoldást a kisebbségi nehézségekre, és az ebből eredő államok közt fennálló ellentétek orvoslására, túl szorosan kapcsolódik a szuverenitás fogalmához, és így nincs is olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely

¹⁴ Manzinger 2019, 122.

¹⁵ Pföstl, 3.

¹⁶ Pföstl, 5.

kötelezné az államokat arra, hogy nemzeti kisebbségeik részére autonómiát biztosítsanak.¹⁷ A nemzetközi jog pont az államok szuverenitásának sérthetetlenségéből fakadóan nem is ismeri el egy az egyben az autonómiához való jogot,¹⁸ az erről való rendelkezést meghagyja az államoknak. Bár léteznek nemzetközi dokumentumok, amelyek az autonómiát egyfajta megoldásként ajánlják, ezek *soft law* jellegűek, vagyis nem bírnak kötelező erővel egyetlen államra nézve sem. A nemzetközi közösség a szuverenitásból fakadóan mindaddig az adott állam belügyének tekinti az autonómia kérdését, amíg a fennálló kisebbségi konfliktusok nem rendelkeznek erőszakos töltettel, és nem fenyegetik az adott ország vagy régió stabilitását és nyugalomát.¹⁹

3 Dél-Tirol és Székelyföld bemutatása

3.1 A határváltozások következményei

Dél-Tirol és Székelyföld múltbéli sorsa sok hasonlóságot mutat egymással, mind a kettő területet az első világháború következményeként csatolták el attól az országtól, ahová történelmileg tartozott. Dél-Tirol esetében az 1919-es saint-germaini békeszerződés csatolta a régiót az Olasz Királysághoz,²⁰ míg Székelyföld román fennhatóság alá kerülése a trianoni békeszerződésben rögzült.²¹ Ezt követően mind a kettő régió számára új időszámítás következett, ugyanis a korábbi domináns állami többséghez tartozó regionális többségek kisebbséggé váltak az új államokban és e kisebbségeket az érintett állam igyekezett beolvasztani.

A dél-tiroli német lakosság esetében az 1922-es fasiszta hatalomátvétel felerősítette a kisebbségek jogainak felszámolását: kezdetét vette a beolvasztás politikája – az ún. *adattamento* –, aminek keretében olasz

¹⁷ Varga 2004, 218.

¹⁸ Vizi 2004, 228-229.

¹⁹ Márton 2004, 176.

²⁰ Horváth 2022, 114.

²¹ Märle 2019, 104.

községi előjárókat neveztek ki a német lakosságú települések élére, bevezették az olaszt mint hivatalos nyelvet, betiltották a Dél-Tirol elnevezés használatát és a németek bevándorlását; továbbá megtörtént a német helység- és utcanevek olaszosítása is, épp úgy, mint az elnémetesített családnevek visszaolaszosítása. Mindezek az intézkedések igen sok hasonlóságot mutatnak a korabeli román rendelkezésekkel, amelyeket a két világégés között a székelyföldi magyar kisebbség kárára vezettek be. Ilyen volt többek között az anyakönyveztetésről szóló törvény, amely értelmében a magyar keresztnév anyakönyvezésére csak annak román „változatában” volt lehetőség, vagyis a helyi közigazgatási hatóságok megtagadhatták a le nem fordítható magyar keresztnév bejegyzését.²² Ide sorolható az 1921-es földbirtokreform is, amely rendkívül diszkriminatív volt a románok javára és amely például elvette a székely közbirtokosságokat – azokat a nagy kiterjedésű erdőségeket, amelyek a székely közösségek létének gazdasági alapjait jelentették.²³ Többször alkalmazott eszköz volt a magyar kisebbség gyengítésére a közigazgatási átszervezés, így például 1938-ban Székelyföld egy tömbben élő magyarságát román többségű tartományokba vágták szét. Ezáltal megszüntették a magyar többségű megyéket, még nehezebbé téve így a magyar kisebbségnek a számarányának megfelelő politikai képviselő biztosítását,²⁴ valamint identitásuk megőrzését.

Dél-Tirol esetében lényeges változás következett be az 1946-os Gruber-De-Gaspari-egyezménnyel, amelyben Ausztria jogot szerzett arra, hogy fellépjen a dél-tiroli német közösség érdekében, Olaszország pedig kötelezettséget vállalt az autonómia megteremtésére.²⁵ Ez volt az a pont, ahol a két régió sorsa elvált egymástól, ugyanis a székelyföldi magyarság a kommunista irányba tolódó Romániába került vissza 1944/45-ben, ahol bár átmenetileg – 1952 és 1960 között – rendelkeztek névleges területi autonómiával, ám az elsősorban politikai

²² Barabás et al. 1990, 21.

²³ Mikó 1941, 29-30, 37.

²⁴ Barabás et al. 1990, 37-38.

²⁵ Mézes 2003, 712.

és ideológia célokat szolgált, nem kisebbségi érdekeket és nem bizonyult tartósnak.²⁶

3.2 Etnikai és közigazgatási viszonyok

Mielőtt áttekintenénk az intézményrendszerekkel kapcsolatos tudnivalókat, érdemes röviden bemutatni a két vizsgált régiót. Tirol a 20. század elején még egészében (a mai Észak-és Kelet-Tirol, Dél-Tirol, valamint Trentino) Ausztriához tartozott, ám az 1919-es saint germain-i békeszerződés következtében már csak Észak- és Kelet-Tirol tartozik Ausztriához Innsbruck székhellyel, míg a 7400 km² kiterjedésű Dél-Tirol, vagyis az Adige folyó felső vidéke (Alto Adige) és a 6.207 km² Trentino Olaszország részei. Dél-Tirol tartományát az autonóm Bolzano-Bozen megye, Trentinót az autonóm Trento megye alkotja és e két megye együtt teszi ki a Trentino–Alto Adige autonóm körzetet.²⁷ Trentino–Alto Adige régió egy olyan speciális közigazgatási egysége Olaszországnak, amelyben két területileg autonóm tartomány működik. Közülük a Bozen/Bolzano központú Dél-Tirol 504.643 fős népességének 62,3%-a német nyelvű, de vannak olasz (23,4%), és ladin (4,1%) lakosok is.²⁸ Ez utóbbi tény, a ladin közösség jelenléte, kulcsfontosságú segítő tényezőnek bizonyult az autonómia létrejötté kapcsán.²⁹

A nagyságrendileg 13.000 km² területű Székelyföld Románia területén található, azonban kiterjedése bizonytalan: egyesek szerint Maros, Hargita és Kovászna megyék területét foglalja magába, míg mások a történelmi székely székek területét veszik alapul, amelyek átlépnek a jelenlegi román megyehatárokon. A 2011-es román népszámlálási adatok szerint a történelmi Székelyföld 521.044 lakosából a 80,6% (408.175) magyar etnikumú, 16,6%-ot tesz ki a román etnikum (84.217 fő) vala-

²⁶ Manzinger 2020, 131-135.

²⁷ Mézes 2003, 6.

²⁸ Horváth 2022, 115.

²⁹ Dabis 2012, 46.

mint 2,7%-ot a roma etnikum (13.593 fő).³⁰ Ha a megyéket vesszük alapul, akkor a magyarság aránya alacsonyabb, döntően annak következtében, hogy Maros megyében a románság többséget alkot. Látszólag Székelyföld esetében is három különálló nemzetiség együttéléséről beszélhetnénk, mint Dél-Tirolban, azonban a valóság más.

3.3 Autonómiához fűződő viszony

Ha a két régió autonómiához fűződő viszonyát vizsgáljuk, szembe ötlük a múltban rejlő hasonlóság. Székelyföldet hosszú időn át sajátos önrendelkezés jellemezte, elég csak a székek rendszerére gondolni.³¹ A történelmi Székelyföld autonómiája a székely székek rendszerén keresztül öltött testet, mivel a székely székek *„sajátos társadalmi és közigazgatási felépítéssel, sajátos jogokkal és különleges státussal”* bírtak.³² Dél-Tirol autonómiája szintén a középkorban gyökerezik, ugyanis 1248-ban született meg a Tirolai Tartomány,³³ ami már ekkor önállónak számított, melyre figyelemmel később a Habsburgok is nagyfokú önállóságot biztosítottak a tartománynak.³⁴ Az 1918-1920 között lezajlott hatalomváltozások révén azonban az érintett régiók új állam keretébe kerültek, amelyek nem kívántak számukra autonómiát biztosítani. Érdeemes azt is megjegyezni, hogy a székely székek jogállását Magyarország számolta fel az 1870-es években az egységes, polgári közigazgatás kiépítésével, ez azonban nem hozta hátrányos helyzetbe a székely lakosságot, szemben az 1920 utáni helyzettel.

Dél-Tirol mára egy példaértékű autonómiát tudhat magáénak, melyben mind a három nemzetiségének egyenlő mértékben biztosítja jogaik gyakorlását, és az autonómiából való részesedést. Ám ennek

³⁰ A 2011-es román népszámlálás Székelyföldre vonatkozó adatai. Letöltés helye: <https://statistikak.erdelystat.ro/adatlapok/szekelyfold/3284>, letöltés ideje: 2024.12.08.

³¹ Bodó 2018, 14.

³² Székely Nemzeti Tanács „magunkról”. Letöltés helye: <https://www.sznt.org/hu/magunkrol/bemutato>, letöltés ideje: 2024.12.08.

³³ Csapó 2003, 154.

³⁴ Mézes 2003, 6.

a létrejöttéhez hosszú út vezetett, amely nem volt mentes a politikai ellentétektől, robbantásos merényletektől és a nemzetközi közösség beavatkozásától sem. Ezzel szemben Székelyföld nem bír autonómiával, bár az arra való törekvés évtizedek óta jelen van.

Röviden érdemes kitérni arra, hogy Székelyföld az egyetlen olyan többségében külhoni magyarok által lakott terület, amely valaha – ezen magyar etnikai többségre tekintettel – területi autonómiát kapott az érintett államtól.³⁵ A kommunista Romániában egyértelmű szovjet behatás következményeként létrejött 1952-ben a korábbi Csík, Háromszék, Maros-Torda és Udvarhely megyék területén a Magyar Autonóm Tartomány (MAT), ami azonban közel sem a román kisebbségpolitika kiemelkedő vívmányaként született meg. A MAT lakosságát több mint 77%-ban magyarok tették ki, a szovjet cél pedig az volt, hogy a kommunizmus építésével szükségszerűen együtt járó társadalmi átalakítások ne váljanak etnikai konfliktussá.³⁶ A MAT nevében az „autonóm” szó névleges volt, valódi tartalom nem volt mögötte, ugyanis a „centralizált államszocialista közigazgatás tulajdonképpen kizár[t] bármiféle autonómiát”, márpedig a székelységnek ekkor nyújtott területi alapú autonómia „a szovjet államszocialista diktatúra terméke” volt.³⁷

4 A dél-tiroli autonómia intézményrendszere

4.1 Regionális és tartományi szintű szervek

Az Olasz Köztársaságot régiók, tartományok (provinciák) és községek alkotják. A régiók az alkotmánynak megfelelően saját feladat- és hatáskörrel rendelkező egységek. Az alkotmány a területi egységek két fajtáját különbözteti meg: vannak a különleges jogállású régiók, illetve a rendes jogállású régiók.³⁸ Olaszország húsz régiója közül öt rendelkezik

³⁵ Manzinger 2018, 161.

³⁶ Manzinger 2020, 131-132.

³⁷ Veress 2006, 9.

³⁸ Csapó 2003, 156.

a speciális statútummal bíró autonóm státusszal, közülük egy Trentino-Alto Adige (Trentino-Dél-Tirol). A kompetenciák nyolcféleképpen oszlanak meg az állam, a régió és a tartományok között. Vannak a kizárólagos állami kompetenciák, az állam és a régiók által közösen gyakorolt hatáskörök, illetve vannak a régiónak és a tartományoknak is kizárólagos kompetenciái.³⁹

Trentino-Dél-Tirol autonóm régió két tartományból, Trentoból és Bozen/Bolzano-ból áll. Az 1972-es autonómia-statútum alapján mind a kettő tartomány saját autonómiával bír, a régiót pedig közösen kormányozzák a saját tartományi gyűlésükből küldött személyeken keresztül, akik egyben a régió tanácsának is tagjai.⁴⁰

4.1.1 Tartományi szervek

Tartományi szinten mind a bolzanói, mind a trentinói tartomány élén három intézmény áll: a Tartományi Gyűlés, a Tartományi Bizottság, valamint a Tartományi Kormányzó.⁴¹

A Tartományi Gyűlés (olaszul *Consiglio provinciale*, németül *Landtag*), a tartomány parlamentje, amely a tartományi törvényhozásért felel,⁴² tagjait öt évre választja a lakosság. A Tartományi Gyűlés elnökét maga soraiból választja úgy, hogy a hivatali idő első felében (30 hónap) az elnököt a német nyelvcsoporthoz adja, az alelnököket pedig az olasz vagy a ladin nyelvcsoporthoz választják, míg a ciklus második felében az elnöknek olasznak kell lennie, akit német és ladin alelnökök segítenek.⁴³ Már az intézmény vezetőségének összetételében is látható a törekvés mindhárom etnikai csoport bevonására, ami a dél-tiroli autonómia fontos ismérve.

³⁹ Dabis 2012, 48-49.

⁴⁰ Horváth 2022, 115.

⁴¹ Gulyás 2007, 77-82.

⁴² Peterlini 2013, 24.

⁴³ Dabis 2012, 57.

Az Autonomia-statútum 55. cikke alapján e testület felelős a tartományi törvények megalkotásáért. A 2001-es olasz alkotmánymódosítás óta e törvényeket csakis a kihirdetésük után lehet megtámadni az olasz Alkotmánybíróságon alkotmányellenességre, vagy EU-s kötelezettségzegésre hivatkozva, míg az alkotmányreformot megelőzően a tartományi jogszabályokkal szemben az olasz állam a tartományi kormánybiztoson keresztül még a kihirdetés előtt előzetes kontrollal élhetett, amennyiben azok a nemzeti vagy a tartományi érdekekkel ellentétesek voltak. A 2001. február 16-án hatályba lépett 2. számú alkotmánytörvény újításai közt volt az is, hogy az ország legfelsőbb politikai testületeinek – így az autonóm régiók szerveinek – összetétele megváltozott, így Dél-Tirolban a legkisebb nyelvcsoporthoz, a ladinokhoz is megfelelő képviselőkhöz jutottak az autonomia intézményeiben. Az alkotmánymódosítás újításának eredményeként megváltozott a régió és a tartomány viszonya is, ugyanis a két tartomány léte már nem kötődik a régió létehez, és a tartományok politikai életüket szabadabban szabályozhatják.⁴⁴

Különleges, nyelvcsoportonkénti szavazásra is van lehetőség, amennyiben arra az érintett nyelvcsoporthoz képviselőinek többsége igényt tart,⁴⁵ és felmerül a kétség egy törvényjavaslattal kapcsolatban, hogy az sérti az egyik nyelvcsoporthoz jogegyenlőségét vagy kulturális identitását. Ebben az esetben az érintett nyelvi kisebbség szavazategyenlőség esetén dönthet az említett jogszabály sorsáról,⁴⁶ ezzel is elősegítve a kisebbségek egyenlőségén és önrendelkezési jogán alapuló jogalkotást.

A Tartományi Gyűlés az olasz alkotmánnyal, a köztársaság jogelvéivel, valamint nemzetközi kötelezettségeivel, és a Statútum II. szakaszának I. fejezetével összhangban,⁴⁷ abszolút többség révén meghatározza törvényeivel a tartomány kormányzati formáját, a tartományi gyűlés tagjainak, a tartományi kormányzó, illetve a tartományi tanácsosok választását, valamint a tartomány egyes szervei közti kapcsolatot.

⁴⁴ Dabis 2012, 57-58.

⁴⁵ Mézes 2003, 14.

⁴⁶ Alber 2022, 12.

⁴⁷ Dabis 2012, 57.

Továbbá hatáskörébe tartozik a tartományi népszavazások anyagi- és eljárásjogi szabályozása, és nem utolsósorban a tartományi kormányzóval szembeni bizalmatlansági indítvány lefolytatása is.⁴⁸

A Tartományi Gyűlés 35 képviselőből áll, akiket egy tisztán listás, egyfordulós választási rendszerben választanak meg, ahol az egész tartomány egy választókerületet tesz ki, és nincs bejutási küszöb. Aktív választójoggal azok a 18 év feletti olasz állampolgárok bírnak, akik legalább négy éve a tartomány területén laknak. A tartomány parlamentjét közvetlenül a lakosság választja, s bár e választást mindig is tartományi választásnak hívták, ám ez a kifejezés a 2001-es alkotmányreform után helytálló igazán, ugyanis csak ezután nevezték ki a tartomány parlamentjét a saját, tartományi választásokon, míg a reformot megelőzően a tartományi parlamentet nem a saját tartományi választásokon, hanem a regionális parlament megválasztásával nevezték ki. Azonban ez a 2001-es reformmal megfordult, és azóta Dél-Tirol és Trentino két tartományi parlamentjét választják közvetlenül, és e két tartományi parlament képviselői alkotják a regionális tanácsot.⁴⁹ A megválasztott tartományi képviselők így egyúttal a regionális törvényhozásnak is a tagjaik, amely a 35 trienti és a 35 bozeni tartományi képviselőből tevődik össze.⁵⁰

A Tartományi Bizottság, azaz a *Landesausschuß / Giunta provinciale* a tartomány végrehajtó szerve, ami a kormányzóból, a két helyetteséből, valamint a tanácsosokból áll. A bozeni provinciai bizottság esetében a kormányzó egyik helyettesének a német, míg a másik helyettesének az olasz nyelvcsoporthoz tartozó tagjaiból kell kikerülnie,⁵¹ valamint a tanácsosok és póttagok összetételének is követnie kell a tartomány népcsoport szerinti összetételét, ami tökéletesen példázza, hogy nemcsak a tartományi jogszabályok megalkotásában, hanem azok gyakorlatban

⁴⁸ Peterlini 2013, 24.

⁴⁹ Dabis 2012, 57-59.

⁵⁰ Alber 2022, 12.

⁵¹ Dabis 2012, 59-60.

való érvényesülésében – azaz a végrehajtásban – is részt vállalnak a nyelvcsoportok,⁵² függetlenül a lélekszámuktól.⁵³

A Bizottság mindenekelőtt kormányozza a tartományt, aminek kezei között a tartományi ügyekben igazgatási tevékenységet végez, valamint kezeli a provincia vagyonát, és vezeti a közszolgáltatást ellátó tartományi tulajdonban lévő üzemeket is. A tartományi kormány rendeletei útján végrehajtja a tartományi gyűlés által elfogadott törvényeket, továbbá hatáskörét képezi még a határozathozatal olyan szakterületeket érintő rendeletekről, amik a provinciák rendeletalkotási hatáskörébe tartoznak.⁵⁴

A tartományi kormány összetételének az Autonómiastatútum 50. cikkének 2. bekezdése alapján az egyes nyelvcsoportok tartományi gyűlésben képviselt aránya szerint kell alakulnia, éppen ezért a kormány szempontjából kimagasló fontosságú a Landtag frakciók létszámának egymáshoz viszonyított aránya és nyelvi összetétele.⁵⁵ Mivel a pártok nyelvcsoport hovatartozás tekintetében többnyire blokkokat alkotnak, így általában választási eredménytől függetlenül koalíciós kormány jut hatalomra.

A tartományi kormányzó, mint a tartományi szint harmadik főbb intézménye, képviseli a tartományt, valamint kibocsátja saját hatáskörében a Tartományi Bizottság rendeleteit. Két vagy több község lakosságának érdekében a közbiztonság és a közegészségügy területén intézkedéseket is hozhat, nem túllépve hatáskörét.⁵⁶ Jelentős befolyással és szereppel bíró pozíció a kormányzói szék, ugyanis a kormányzó határozza meg többek között a tartomány politikai irányát és összehívja, valamint vezeti a tartományi kormányüléseket.⁵⁷ Éppen ezért a tartományi elnököt hivatali idejének első felében a német, míg az alelnököt az olasz népcsoport tagjai közül kell választani, majd a második

⁵² Gulyás 2007.

⁵³ Alber 2022, 12-13.

⁵⁴ Dabis 2012, 60.

⁵⁵ Peterlini 2013, 25-26.

⁵⁶ Dabis 2012, 59.

⁵⁷ Alber 2022, 13.

30 hónapban fordítva,⁵⁸ ismét csak biztosítva minden nyelvcsoporthoz számára a „hatalomból” való egyenlő mértékű részedést.

4.1.2 Regionális szervek

A két tartományi szint együtt teszi ki a regionális szintet, amely esetében ismét három intézményről kell szót ejteni, ugyanis Trentino-Dél-Tirol régió élén a Regionális Tanács, a Régió Elnöke és a Regionális Bizottság áll. A Regionális Tanács (olaszul *Consiglio Regionale*, németül *Regionalrat*) gyakorolja a regionális törvényhozói hatalmat 70 képviselője útján, akik a két tartományi parlament képviselői. Az ötéves hivatali idő természetesen megegyezik a két tartományi parlamenti ciklus idejével, a székhelye pedig a ciklus egyik felében Bozen/Bolzano-ban, a másikban pedig Trentinoban található. A gyűlés elnöke szintén a paritáson alapuló módon tölti be hivatalát, azaz a trentinói ülések idején olasz nyelvcsoporthoz tartozó személy elnököl, míg a bozeni ülések során német, míg az alelnökök az elnöktől eltérő nyelvcsoporthoz tartozó személyekből kerülnek ki. A német és olasz képviselők többségének szavazatával ladin nyelvcsoporthoz tartozó személy is lehet a regionális törvényhozás elnöke,⁵⁹ ami, ha csupán a régió nyelvcsoporthoz tartozó lélekszámát vizsgáljuk, igen nagy engedmény.

A Regionális Tanács feladata hasonló a tartományi intézményi „párjához”, azaz a Landtaghoz, ugyanis az autonómia keretein belüli regionális törvényalkotást végez (ami szabályozási kör tekintetében eltér a tartományi feladat- és hatáskörtől), valamint felügyeli a regionális kormány munkáját.⁶⁰ Az első törvényhozói feladata a Regionalrat-nak a régió jogállásának szabályozása, amit statútumok útján hajt végre. A 2001-es alkotmányreform óta a regionális parlament hatáskörét képezi az Autonómia-statútum módosításának kezdeményezése.⁶¹

⁵⁸ Gulyás 2007.

⁵⁹ Peterlini 2013, 23.

⁶⁰ Csapó 2003, 157.

⁶¹ Alber 2022, 11.

A régió végrehajtó hatalmának központi szerve a Regionális Bizottság (*Giunta Regionale / Regionalausschuss*), amelynek tagjai az elnök, az alelnökök, valamint az ülnökök.⁶² Mint minden kormány esetében, itt is a parlament képviselőiből kerülnek ki a kormány tagjai, jelen esetben e feladatot a Regionális Tanács látja el. Az Autonómia-statútumnak megfelelően mind az olasz, a német, és a ladin nyelvcsoporthoz arányosan kell részesülnie a regionális végrehajtói hatalomból, továbbá az alelnökök egyikének az olasz, míg a másiknak a német nyelvcsoporthoz kell kikerülnie. Az, hogy a ladin nyelvcsoporthoz jelenléte nélkülözhetetlen a regionális kormányban, természetesen ellentétes a lélekszámarányos reprezentáltsággal,⁶³ azonban elengedhetetlen összetevője annak, hogy egyik nyelvcsoporthoz önrendelkezéshez fűződő joga se csorbuljon. Pont ez a garancia az egyik kulcsa a dél-tiroli autonómiának, vagyis, hogy nyelvcsoporthoz és azok lélekszámától függetlenül mindenki számára egyenlő mértékben és módon biztosítja a kisebbségi és egyéb jogok érvényesülését.

A Bizottság hatáskörébe tartozik a törvények végrehajtása és a regionális törvények kezdeményezése, amelyeknek természetesen összhangban kell lenniük az olasz alkotmánnyal és a nemzetközi kötelezettségekkel. A Bizottság elnöke látja el az egész régió képviselőit, valamint kihirdeti a régió törvényeit és rendeleteit, valamint a központi kormány utasításai alapján irányítja az állam által a régióra ruházott igazgatási feladatok ellátását is.⁶⁴

A Régió Elnöke felelős az állam által a régióra átruházott igazgatási feladatok ellátásáért. A fent említettek szerint a Regionális Tanács az, aki saját tagjai közül megválasztja az elnököt, a két alelnököt és a titkárokat, akik hivatali ideje 30 hónap. Jelen intézmény esetében is a ciklus egyik felében az olasz képviselőcsoporthoz adja az elnököt, míg az alelnököt a német képviselőcsoporthoz, majd a ciklus másik felében ez megfordul.⁶⁵ Mivel a törvényhozási jogkörök szinte teljes mértékben

⁶² Gulyás 2007.

⁶³ Peterlini 2013, 24.

⁶⁴ Csapó 2003, 157.

⁶⁵ Gulyás 2007.

a tartományi szinten vannak, a regionális kormányt vezető elnök jelentősége és politikai súlya is csekély.⁶⁶

4.2 Egyéb intézmények

4.2.1 A Hatok Bizottsága (*Sechser Kommission*)

Dél-Tirol legjelentősebb jogforrása az 1972-es Autonomia-statútum, ami alkotmányerejű jogszabály, így nem fenyegeti az, hogy könnyedén módosítsák, vagy helyezték hatályon kívül. Ám e stabilitás könnyedén válhat merevséggé, ha nem tudja megfelelően követni a társadalmi, gazdasági és egyéb változásokat, ami viszont elég nehézkés az egyoldalú és meglehetősen hosszadalmas statútum-módosítási procedúrán keresztül. Erre a problémára jelent kielégítő választ a Hatok Bizottságának (*Sechser Kommission*) intézménye, amely a végrehajtási utasításain keresztül biztosítja az autonómia aktualizáltságát, valamint a paritásos egyenlőség által teremt kiegyensúlyozott és naprakész kapcsolatot Dél-Tirol és az állam közt.

A Hatok Bizottságnak eredetileg csupán konzultatív szerepet szántak, hogy javaslataival segítse a mindenkori olasz kormányt az autonómia gyakorlatba ültetésével kapcsolatban. Azonban a Bizottság az 1970-es évektől bő húsz év alatt a konzultatív testületi szerepkörből tényleges döntéshozó entitássá nőtte ki magát, ugyanis mind az olasz állam, mind az autonóm tartomány számára megfelelő eszköznek bizonyult a gördülékeny kommunikáció lefolytatására.

Ami a Bizottság összetételét illeti, tagjai közül hármat az állam delegál azzal a kikötéssel, hogy egynek közülük német ajkúnak kell lennie, míg a másik három tagot a tartomány választja meg, úgy, hogy egy közülük olasz anyanyelvű legyen. Mindez jól példázza az intézmény paritásos jellegét azáltal, hogy a tagokat egyenlő számban választja meg az állam és a tartomány, valamint mind a kettő etnikum kötelezően képviselteti magát.

⁶⁶ Alber 2022, 13.

A testület az Autonómia-statútum gyakorlatba ültetését, és ezáltal az aktualizálását az erről szóló végrehajtási rendelkezései által végzi, amiket aztán az olasz kormány kormányrendelettel hirdet ki. Jogi szempontból ezek egy különleges, számukra fenntartott helyet foglalnak el a jogforrási hierarchiában, mivel az olasz alkotmány 77. cikke kimondja, hogy a törvények és a kormányrendeletek azonos rangú jogszabályoknak számítanak, így biztosítva a Bizottság végrehajtási utasításainak kiemeltebb joghierarchiai pozíciót azáltal, hogy azok törvények és az alkotmányerejű törvények között helyezkednek el. A jogforrási helyzetük a rendeletek természetének köszönhető, mivel a végrehajtási rendeletek paritásos egyeztetés útján jönnek létre, éppen ebből kifolyólag a hagyományos kormányzás egyoldalú döntéseinél kiemeltebb jogforráshierarchiai pozíció illeti őket, hiszen elfogadásuk reprezentatívabb. De természetesen az autonómia-statútumnál – ami alkotmányerejű, így az olasz alkotmány és a hagyományos parlamenti törvények között áll – eggyel alacsonyabb helye van a jogforrási hierarchiában, ugyanis azt csupán kiegészíti, értelmezi.

E speciális jogforrási minőség természetesen védi a Bizottság végrehajtási rendeleteit, ugyanis azok módosítását, hatályon kívül helyezését kivonja a parlament, illetve a kormány hatásköréből és a Bizottságéba helyezi, mivel a végrehajtási utasításokat kizárólag másik végrehajtási utasítás útján lehet módosítani és hatályon kívül helyezni. Ami pedig az olasz kormányt illeti, az csupán abban az esetben tagadhatja meg a Bizottság rendeleteinek kihirdetését, ha azok alkotmányellenesek vagy nem összeegyeztethetőek az ország jogi fundamentumával. Ám a paritásos procedura kifejezetten elősegíti a rendeletek összhangját az alkotmánnyal, nem véletlen, hogy az olasz Alkotmánybíróság nem is igen szorul rá arra, hogy megtámadja a Hatok Bizottságának végrehajtási rendeleteit.

Hatok Bizottságának intézménye védve van a mindenkori kormány befolyásától, valamint a változékony politikai közhangulattól. Ha ilyen szintű jogi védelemben nem részesülne, úgy politikai mezőbe kerülne és könnyen változtathatná meg akár a kormány, akár a parlament a végrehajtási rendeleteket kénye-kedve szerint, ami nemcsak a Bizottság autonóm működését, de az egész tartomány autonómiáját is alááshatná.

A Hatok Bizottsága tagja Tizenkettek Bizottságának, mely az egész régióra vonatkozóan végzi ugyanezt a feladatot,⁶⁷ azaz az Autonómia-statútum egyeztetéseken keresztül folyamatos alkalmazását és aktualizálását, valamint az új állami törvények és rendelkezések adoptálását az autonóm régió számára.⁶⁸

4.2.2 Etnikai kvóta

Az olasz állami kisebbségpolitika alapján a nemzetiségi kisebbségek az olasz többséggel megegyező mértékű szabadsággal rendelkeznek saját kultúrájuk gyakorlását illetően, sőt a nyelvi kisebbségek még pozitív jogokkal is bírnak. E rendszer a köznyelvben etnikai kvótaként ismert, míg hivatalosan nyelviséghez kötődő jogokról beszélhetünk.⁶⁹

Az Autonómia-statútum 99. cikkelye kimondja, hogy Dél-Tirolban az olasz és a német nyelv egyenjogú egymással, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a dél-tiroli németek az élet minden területén korlátlanul használhatják az anyanyelvüket. A közigazgatás területén ez három alapelvben testesül meg: az állami intézmények alkalmazottai összetételének tükröznie kell az etnikai arányosságot – ez az úgynevezett etnikai kvóta –, a munkavállalók részéről elvárt az olasz és a német nyelv ismerete is azért, hogy a harmadik elv, azaz az eljárás és az ügyintézés anyanyelven való lefolytatása, is érvényesülhessen.⁷⁰

Az Autonómia-statútum több olyan rendelkezést tartalmaz, ahol a németek, az olaszok, valamint a ladinok három nyelvi csoportját szívesen veszi figyelembe, amely szabályozást hívják etnikai arányosságnak vagy etnikai kvótának. Funkcióját tekintve ez egyfajta védelmi mechanizmus a Dél-Tirolban élő mindkét kisebbség, így a németek és a ladinok, számára azt hivatott biztosítani, hogy a két etnikum az állami munkahelyek betöltésekor semmiféle hátrányt

⁶⁷ Dabis 2012, 55-57.

⁶⁸ Peterlini 2013, 52-53.

⁶⁹ Dabis 2012, 62-65.

⁷⁰ Gulyás 2007.

ne szenvedhessen. Érdeemes hangsúlyozni, hogy ott, ahol a német és ladin többség mellett olasz számbéli kisebbségről beszélhetünk, az ő nyelvcsoporthoz is védelemben részesíti.

Az etnikai arányosság rendszere alkalmazandó a Statútum szerint a helyi községek szerveinek összetételében, a közalkalmazotti tisztségek betöltésében, továbbá az ország jóléti, szociális és kulturális célú költségvetési forrásainak elosztásakor is. Eredetileg e kvóta rendszer a közsférában lévő olasz munkavállalói többség ellensúlyozása érdekében került bevezetésre, amire a fasiszta időszak célzott olaszosítása és kisebbségbarátnak egyáltalán nem nevezhető politikája után égető szükség volt.⁷¹

A fent említett közigazgatási elvek közül az első alapelv – az állami intézmények alkalmazottainak etnikai arányosság szerinti összetétele – tényleges érvényesülését az Autonómia-statútum 89. cikke segíti elő, amely elrendeli, hogy Dél-Tirol tartományban az állami álláshelyek betöltésével kapcsolatban létszámtervet kell készíteni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az állami munkahelyeken az egyes népcsoportok tagjai olyan arányban dolgozhatnak, mint amit a három népcsoport – német, olasz, ladin – esetében a népszámlálás adatai mutatnak.

Ahhoz, hogy az etnikai arányosság torzításoktól mentesen valósuljon meg, szükség van a lakosság nyelvi hovatartozásának hiteles, valóságot tükröző felmérésére. Ennek érdekében tízévente a népszámlálás során minden dél-tiroli állampolgár köteles megjelölni, hogy melyik nyelvcsoporthoz tartozik.⁷² Az olaszországi népszámlálások a nemzeti, illetve vallási hovatartozásra nem kérdeznek, így ilyen adatokkal az állam nem rendelkezik. Mindazonáltal az országos népszámlálás dél-tiroli sajátossága az, hogy a nyelvcsoporthovatartozást kötelező bevallani,⁷³ ugyanis, ha az adott nyelvcsoporthoz pontos lélekszáma hibás, úgy mind az egyéni, mind a kisebbségi szinten csorbát szenvedhetnek azok az Autonómia-statútum által biztosított és az állam által érvényesített jogok és jogosultságok, amelyek egyébként a nyelvcsoporthoz

⁷¹ Alber 2022, 18.

⁷² Gulyás 2007.

⁷³ Dabis 2012, 65.

megilletik. A hátrányos megkülönböztetés és a kirekesztés elkerülése végett a népszámláláskor nem csupán a három legnépesebb nyelvcsoporthoz közül jelölheti meg az egyén hovatartozását, hanem amennyiben sem a német, sem a ladin, sem az olasz etnikumba nem tartozik, úgy a „más” kategóriát köteles beírni.⁷⁴

Az etnikai kvóta rendszerének működéséhez elengedhetetlen annak rugalmas volta, azaz amennyiben az adott nyelvcsoporthoz számára fenntartott munkahelyre nincs megfelelő jelentkező, úgy egy másik nyelvcsoporthoz való munkavállaló is feltöltheti a meghirdetett állást, azonban ezt pontosan fel kell jegyezni, hogy a következő ilyen helyzetben az előnyben részesült nyelvcsoporthoz visszaadhatta a kapott lehetőséget.⁷⁵ E cserére nem csupán a kiírt nyelvcsoporthoz való jelentkezők hiánya alapján, de az adott személyek egyéni alkalmatlansága miatt is sor kerülhet.⁷⁶

A nyelvcsoporthoz jogegyenlőségének biztosításához kulcsfontosságú az etnikai kvótán túl - vagy éppenséggel azt kiegészítve - a második közigazgatási alapelv érvényesülése, azaz a kétnyelvűségi követelmény a közalkalmazotti munkahelyek betöltésekor. Mind a német, mind pedig az olasz nyelv ismeretéről kötelesek számot adni a munkavállalók egy speciális bizottság előtti vizsga keretein belül, és azok a jelöltek, akik nem beszélik mind a két nyelvet, nem dolgozhatnak a közférában.⁷⁷ E szigor elsőre túlzónak tűnhet, azonban a kétnyelvűségi követelmény nélkül könnyedén sérülhet a nyelvcsoporthoz anyanyelven való eljáráshoz fűződő joga, valamint az olasz és a német nyelv Autonómia-statútum 99. cikkében foglalt egyenjogúsága.

Amennyiben tehát a jelentkező állami foglalkoztatásban, vagy közfeladat ellátásában szeretne részt vállalni, úgy nélkülözhetetlen a két nyelv ismerete, és ennek igazolása is, azonban a jelenlegi szabályozások fényében van mód a vizsga mellőzésére. A jelentkező elegendő, hogyha azt tudja bizonyítani, hogy egy bizonyos fokú iskolázottsággal

⁷⁴ Uo. 65-66.

⁷⁵ Alber 2022, 18.

⁷⁶ Dabis 2012, 65.

⁷⁷ Peterlini 2013, 31.

bír az adott nyelvekből, és csupán abban az esetben kell az említett vizsgát letennie, hogyha az egyik nyelvből nem rendelkezik ilyennel. Mindazonáltal az, aki az egyik nyelven végezte a középiskolát, a másik nyelven pedig a felsőoktatást, már „alapból” megfelel a kétnyelvűségi követelményeknek.⁷⁸ Erre pedig a dél-tiroli iskolarendszer, valamint a *Zweitensprache* intézménye jóvoltából bőven akad példa.

4.2.3 Nyelvi jogok

Az autonómia-statútumba foglaltaknak megfelelően a német nyelv az olasszal egyenjogú, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az oktatástól kezdve a közigazgatáson át a peres eljárásokig a német nyelv használata biztosítva van az élet minden területén. Az iskolarendszer az anyanyelven történő oktatáson alapszik, ami az óvodai képzéstől egészen a felsőoktatásig biztosított. Ami a dél-tiroli oktatási rendszert kiemelkedőnek és felettébb kisebbségbaráttá teszi, az az, hogy nemcsak a „saját” nyelven való oktatást biztosítja a nyelvi csoportoknak, hanem kötelezővé teszi második kortól a második nyelv tanulását is,⁷⁹ ami felkészíti a fiatalokat a későbbi munkavállalásra, ugyanis ezáltal a kétnyelvűségi követelménynek is eleget fognak tudni tenni. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy nem egy kétpólusú oktatásról van szó Dél-Tirol esetében, mivel a ladinok számára is biztosított az anyanyelven való tanulás joga, így pedig párhuzamosan egy három nyelvű iskolahálózat-rendszer működik.⁸⁰

A közigazgatáshoz és az oktatáshoz hasonlóan a dél-tiroli kisebbségek számára a bíróságok eljárása során is biztosítva van az anyanyelvhasználat. A polgári peres eljárásban például a feleknek joga van az eljárás nyelvének szabad megválasztásához, valamint amennyiben a válaszirat és a feljelentés eltérő nyelvek, úgy kétnyelvű eljárásról beszélhetünk. A büntetőeljárás esetében az egynyelvűség gyakorlati

⁷⁸ Uo. 31.

⁷⁹ Horváth 2022, 128.

⁸⁰ Dabis 2012, 67.

szempontból előnyt élvez, kétnyelvű eljárásra pedig akkor kerül sor, hogyha több, eltérő nyelvcsoporthoz tartozó vádlottat gyanúsítanak. A vádlott az, akinek joga van a nyelvválasztáshoz, amit az első tárgyaláson meg kell ejtenie, amennyiben élni szeretne ezzel a jogával.⁸¹ Bár a dél-tiroli kisebbség számára biztosított a német nyelv használata a büntetőeljárás során, Horst Otto Bickel és Ulrich Franz esetei rávilágítottak a dél-tiroli büntetőeljárások egy meglehetősen jelentős hiányosságára. Az osztrák Horst Bickel és a német Ulrich Franz ellen Dél-Tirol területén büntetőeljárás indult, előbbi esetében a vád ittas vezetés, míg utóbbinál tiltott kés birtoklása és az országba hozatala volt. A két eset közt az volt a hasonlóság, hogy bár mindkét vádlott német anyanyelvű, egyikőjük sem tudott élni a nyelvválasztás lehetőségével, és az olasz nyelvű idézés után hiába fordultak a bírósághoz a német nyelven folyó eljárás érdekében.

A két ügy kapcsán felmerült, hogy hogyan lehetséges, hogy a dél-tiroli jogszabályok pont a hátrányos nyelvi és kisebbségi megkülönböztetés ellen tartalmazzanak rendelkezéseket, ugyanakkor mégsem teszik lehetővé két német nyelvű illető számára az anyanyelven való eljárást? A választ az olasz kormány adta meg, amely szerint a német nyelvű eljáráshoz való jog nem a német nyelvűek, de nem is az Olaszországban élők, hanem kizárólag Dél-Tirol tartomány lakosainak kiváltsága. Indokolásul azt hangsúlyozta a kormány, hogy ez a szabályozás mindössze azt hivatott elérni, hogy megvédje és elismerje egy különleges olaszországbéli nyelvi kisebbség etnikai és kulturális identitását.

Az ügyek eljutottak az Európai Unió Bíróságához (EUB), amely szerint azonban sérti az egyenlő bánásmód elvét, hogy ugyanabban a helyzetben lévő személyek számára nem biztosítják ugyanazokat a jogokat. Ezen túlmenően mivel a nem dél-tiroli lakosok számára nem biztosítják a német nyelven való bírósági eljárást, éppen azt érik el, amit a szabályozással meg akartak akadályozni: az olasz nyelv térnyerését egy német kisebbségi többségű területen. Az EUB kiemelte azt is, hogy bár a szabályozás a helyi német ajkú lakosokat védi, ám könnyedén a hátrányukra is válhat mindez. Ugyanis amennyiben meghívnak

⁸¹ Horváth 2022, 139.

magukhoz egy németországi barátot, vagy éppenséggel egy Ausztriában élő rokont, aki ellen esetlegesen megindul egy büntetőeljárás, az olasz nyelven fog folyni, és az illető nem élhet a német mint eljárási nyelv választásának jogával, ami pedig mind számára, mind a vendéglátó dél-tiroli lakos számára hátrányosan fog hatni. Az EUB szerint tehát, mivel az egyik tagállam – jelen esetben Olaszország – megengedi lakosainak, hogy az ország hivatalos nyelvén kívül egy bizonyos területen – Dél-Tirolban – használhassa a hivatalos nyelvtől eltérő anyanyelvét a büntető eljárások során, úgy a hatályos jogszabályaik alapján annak a másik tagállam lakosának is, aki Dél-Tirolba látogat, biztosítani kell azt a jogot, hogy használhassa a megengedett nyelvet, amennyiben neki is az az anyanyelve.⁸²

5 Szolgálhatnak-e mintaként Dél-Tirol autonómiájának intézményei a székelyföldi törekvések számára?

A vizsgált két terület sokban hasonlít: mindkettő rendelkezik az önkormányzás évszázadokra visszanyúló hagyományával, mindkettő az első világháború után került egy olyan államból olyan államba, ahol a többség-kisebbség pozíciók e határváltozás miatt megcserélődtek és mindkettő asszimilációs törekvések tárgya lett. Mindkét területen van egy domináns etnikai közösség és egy olyan kisebbség, amely saját hagyományos szülőföldjén többséget alkot. Vannak azonban különbségek is: Dél-Tirolban van egy harmadik népcsoport is, Székelyföldön – Dél-Tirollal összehasonlítva – gyenge a többségi nyelv ismerete, illetve Románia vehemensen elutasítja a területi autonómiát, miközben a magyarság több autonómiatervezetet is készített. Érdemes azonban a fontosabb kérdéskörök vonatkozásában egyesével áttekinteni a hasonlóságok és különbségek kérdését.

⁸² Option of Advocate General Jacobs (Case C-274/96)- Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz.

5.1 Szolgálhat mintaként a nyelvi jogok területén

Egy gördülékenyen működő autonómia alapvetése, hogy a benne élő összes nemzetiség az élet minden területén tudja használni az anyanyelvét, ami értelemszerűen csakis abban az esetben valósulhat meg, ha az adott nyelvek egyenrangúak egymással. Mind a Csapó-, mind a Bakk-féle autonómiatervezet szerint ehhez arra volna szükség, hogy a román és a magyar nyelv is hivatalos nyelvnek számítson Székelyföldön, és a kétnyelvűség, illetve a nyelvi jogok kiterjedjenek az oktatáson át a közigazgatáson keresztül egészen az igazságszolgáltatásig.⁸³ Ennek megvalósulásához jó mintaként szolgálhatnának például a Dél-Tirolban működő etnikai kvóta, valamint *Zweitsprache* intézményei.

Ugyanis amennyiben Székelyföld polgárai kitűnően beszélnek nemcsak a saját anyanyelvüket, hanem a régió másik hivatalos nyelvét is, úgy a jövőbeli munkavállalás nem fog nehézséget okozni, és meg tudnak felelni a régió intézményeinek többnyelvűségi követelményének, ami elengedhetetlen alapja az autonómia működésének. Mindennek az iskolarendszer lehet a kulcsa, aminek a dél-tiroli mintához hasonlóan az anyanyelven való oktatáson kellene alapulnia. Az anyanyelven való tanulás jogát a Csapó-féle tervezet elengedhetetlennek tartja Székelyföld polgárai számára,⁸⁴ azonban véleményem szerint ez önmagában kevés. Ugyanis amennyiben minden kisebbség számára biztosított az anyanyelven való tanulás az óvodai képzéstől egészen a felsőoktatásig, úgy kötelezővé kell tenni a második nyelv tanulását is. Ez a *Zweitsprache* intézményéhez hasonlóan azt eredményezné, hogy amint az adott nemzetiséghez tartozó gyermek már megfelelően elsajátította az anyanyelvét, utána kötelező lenne számára a másik etnikum nyelvének megtanulása is. És értelemszerűen, ha Székelyföld polgárai beszélnek a régió mindkét hivatalos nyelvét, úgy az etnikai kvóta intézménye, és a többnyelvűségi követelmény is megvalósítható, ami nélkül nehézkes, ha nem kivitelezhetetlen volna.

⁸³ Márton 2004, 173.

⁸⁴ Kántor 2004, 24.

A régió polgárainak anyanyelven való részvétele a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban a dél-tiroli etnikai kvótán keresztül megvalósítható lehet. Ami pedig a peres eljárásokat illeti, szintén követendő modell lehetne a dél-tiroli nyelvválasztás, aminek az értelmében az eljáró felek maguk dönthetnek az eljárás nyelvéről. Ennek kereteit azonban fontos kristálytiszta módon meghatározni, hogy az eljárás nyelve alapvetően román, és opcionálisan választható a magyar vagy – ahogy az a Csapó féle tervezetben van –, az anyanyelv szabad használata biztosított, azaz nemcsak a román és a magyar, hanem bármilyen nyelvé.⁸⁵ Ami szintén kiemelten fontos – okulva a Horst Otto Bickel és Ulrich Franz esetek tapasztalataiból – az annak a meghatározása, hogy kik azok, akik élhetnek a nyelvválasztás jogával a perek során.

5.2 Szolgálhat mintaként az etnikai kvóta területén

A régió etnikumainak nyelvi jogai úgy tudnak érvényesülni, hogyha az anyanyelvhasználat mindenki számára korlátlan. Dél-Tirol ezt a közigazgatás területén a fent bemutatott három alapelv alapján biztosítja megfelelően. Jó mintaként szolgálhatna elsősorban az etnikai kvóta intézményének átvétele Székelyföld számára, ugyanis ezáltal lehetővé válna, hogy a régió etnikai arányosságát leképezze az állami intézmények alkalmazotti összetétele. Ezzel megelőzhetővé válna egyúttal az egyes etnikumok munkahelyekről történő esetleges kiszorítása is. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a közsférában az állásokat Székelyföld lakosai a népszámláláskori nemzetiségi arányok szerint töltenék be. Fontos kitételnek kell azonban lennie az állami munkahelyek megszerzését illetően a régió nyelveinek beható ismerete,⁸⁶ amelyet a felvételi eljárás során, központilag meghatározott nyelvvizsga megszerzésével kellene ellenőrizni. Ez ugyanis a második alapelv, a kétnyelvűség követelménye, azaz, hogy a közalkalmazottak a régió minden hivatalos nyelvén azonos módon jól beszéljenek, elősegítve

⁸⁵ Márton 2004, 173.

⁸⁶ Kántor 2004, 22-24.

ezzel a nyelvcsoporthoz anyanyelvén való eljáráshoz fűződő jogának érvényesülését. Ugyanis ez a harmadik elv, az eljárás és az ügyintézés az ügyfél anyanyelvén való lefolytatása.

5.3 Szolgálhat mintaként az etnikumok arányos képviselete területén

Dél-Tirol tartományi és regionális szintű intézményei, amelyek a végrehajtást, a jogalkotást és a döntéshozó feladatok ellátását végzik, mind-mind hasonló összetétellel bírnak. Ugyanis a régió mindhárom nemzetisége számarányának megfelelően vesz részt az intézményi helyek feltöltésekor. Ez természetesen nem véletlen, hanem az egész autonómia legelemibb alapvetése, ugyanis enélkül majdnem az összes többi intézmény és kisebbségeknek tett jogi engedmény kiüresedne. Ez az, ami szavatolja, hogy mind a ladin, mind az olasz, mind a német etnikum lélekszámbeli súlyához mértén vehesse ki részét az autonómia működtetéséből.

Ami Székelyföldet illeti, az arányos képviselet elve az állami munkahelyek betöltésén túl a régió végrehajtó és döntéshozó szerveinek összetételében is érvényesülne a Bakk tervezet elképzelése szerint. Az Önkormányzati Tanács, amely Székelyföld döntéshozó szerve volna, 77 tagból állna, akik közül 20%-ot a román lakosság tenne ki, azaz a 77 mandátumból 62 a magyar nemzetiséget, míg 15 a románt illetné meg. Értelemszerűen ennek alapjául is az egyes választókerületekre levetített legutóbbi népszámlálási adatok szolgálnának. Ami pedig a régió végrehajtó hatalmát illeti, a 7 tagú Önkormányzati Bizottság esetében 5 pozíció a magyaroknak, míg 2 hely a románoknak van fenntartva, ami százalékosan (28,5%) még a régió jogalkotásánál is magasabb részvételi arányt jelentene a gyakorlatban a székelyföldi román kisebbség számára.⁸⁷ Így nem csupán az Önkormányzati Tanács által hozott jogszabályok alkotásakor, de azok Bizottság általi végrehajtás során is számarányosan reprezentálva lenne a folyamatokban mind a kettő nemzetiség.

⁸⁷ Márton 2004, 163.

A paritásos egyenlőség megjelenne még a régió alelnökének intézményében is, ugyanis a régió elnökéhez hasonlóan az Önkormányzati Tanács saját tagjaiból választja meg, azonban az elnöktől eltérő nemzeti közösségből kell kikerülnie.⁸⁸ Azaz hiába volna a Tanácsban többségben a magyarság és választásának meg ebből kifolyólag a régió elnökének egy magyar nemzetiségű személyt, az alelnöknek – garanciális jelleggel – a román etnikumból kellene kikerülnie.

Így – ahogy azt a Bakk-féle tervezet felvázolja – Székelyföld régiójának közhatalmat gyakorló önkormányzati intézményei közül mind a háromban – a Székelyföld Önkormányzati Tanácsában, Székelyföld Önkormányzati Bizottságában és Székelyföld elnökének személyében⁸⁹ – is érvényesülne az arányos képviselet elve és a paritásos egyenlőség.

5.4 Szolgálhat mintaként a Hatok Bizottsága területén

A *Sechser Kommission* az az intézmény Dél-Tirol életében, amely egyfajta híd szerepét tölti be, ugyanis lényegében felel az autonóm régió és az olasz állam közti jó kommunikációért, ami elengedhetetlen feltétele az autonómia zökkenőmentes működésének. De nemcsak emiatt szolgálhatna jó intézményi mintaként a székelyföldi törekvések számára, hanem a paritásos összetétel révén is. Kiemelten fontos és garanciális jellegű, hogy a Bizottságba a tagok felét az állam választja úgy, hogy közülük legalább egy német nemzetiségű, míg a tagok másik felét a tartomány választja meg akként, hogy legalább egy tag olasz nemzetiségű. Ezáltal a tagok számában megnyilvánul a paritásos egyenlőség.

A Bakk-tervezet egy ehhez hasonló intézmény ötletét vetette fel, név szerint az Egyeztető Testületet, amely összetételileg ugyanúgy a paritásos képviselet elvén nyugszik, és feladata is hasonló, az állam és a régió közti kommunikációs híd szerepét tölti be. A tervezet szerint Székelyföld régió és a kormány egy 11 tagú Egyeztető Testületet hoz létre kapcsolattartás céljából. A tagok közül négyet a román kormány

⁸⁸ Bakk 2003, 6-7.szakasz.

⁸⁹ Uo. 6-9.sz.

nevezne ki – négy közigazgatási szakember személyében –, illetve még egy regionális képviselőt is delegálna a régió román közössége. Négy további regionális képviselőt a magyar közösség küldene, illetve tag volna még a régió – nagy valószínűséggel magyar nemzetiségű – elnöke, illetve a kormány által jelölt prefektus. Ez utóbbi egyébként szintén a régió és a kormány közti zökkenőmentes kapcsolatot hivatott biztosítani, többek között a régió és a kormány közti esetleges érdekütközések során úgy, hogy tárgyalásokat kezdeményez és vezet a két fél között.⁹⁰ Az egyetlen bökkenő ezzel az intézménnyel az, hogy nem páros számú tagot számlál, ami aláássa a paritásos egyenlőség elvét, ám alternatívaként nem elvetendő.

5.5 Szolgálhat mintaként a megosztott autonómia vonatkozásában

Olaszország húsz régiója közül öt rendelkezik a speciális státútummal bíró autonóm régió státusszal, közülük egy Trentino-Alto Adige, amelyet Trentino tartomány és Dél-Tirol tartomány alkotnak. Bár igaz, hogy a két tartomány önmagában is autonóm és az autonóm hatáskörök túlnyomó többsége tartományi és nem regionális szinten koncentrálódik, de regionális szinten közösen gyakorolják autonómiájukat, megosztva. Ez pedig példa lehet Székelyföld számára, ugyanis gyakorlatilag egy alkotmányos nóvummal a regionális hatáskörök jelentős részét „delegálták” a Dél-Tirol és Trentino tartományokhoz, ezáltal azok az olasz tartományoknál lényegesen szélesebb hatáskörökkel bírnak. Ezzel kivették annak a helyzetnek a méregfogát, amelyben az olasz politikai elit nem tudta felvállalni egy német többségű régió létrehozását: a régió olasz többségű maradt, de a hatáskörök a német többségű tartományhoz – és természetesen annak déli, olasz párjához – kapcsolódnak, ráadásul ahogy láttuk még a tartományon belül is jelentős biztonsági garanciákat kaptak az egyes etnikai csoportok jogaik védelmére. Ebből következően bár eredetileg a dél-tiroli német ajkú közösség szempontjából a regionális szinten megvalósított autonómkompetenciák

⁹⁰ Bakk 2003, 20.sz.

az olasz állam asszimilációs politikáját szolgálták, annak továbbfejlesztett formája az etnikumközi párbeszéd intézményesítésének egy lehetséges mintáját adja, ami ilyen formájában azzal együtt is inspirációként szolgálhat más térségek számára, hogy eredeti célja a németajkú kisebbség szemszögéből a jó kormányzás eszményével épp ellentétes volt.

Ha a székelyföldi megyék (Hargita, Kovászna és Maros) nem egyedül részesülnének az autonómiában, hanem dél-tiroli mintára olyan más megyékkel együtt, ahol a magyarság összességében kisebbséget alkot a románsággal szemben, talán elfogadhatóbb megoldás lenne a román állam és a román lakosság számára, kevésbé tűnne fenyegetőnek az államegység szempontjából. Ennek lehetséges alapjául a mai román fejlesztési régiók szolgálhatnának, jóllehet azon burkolt asszimilációs céltól mentes módon, ahogyan az a második Ponta-kabinet alkotmánymódosító javaslatcsomagjában szerepelt 2014-ben. A mai Románia kétszintes területi-adminisztratív felosztással rendelkezik, melynek megfelelően van egy alsó szint, amit a községek és városok alkotnak, illetve van a középszint, a megyéké.

Az országot 41 megye és Bukarest municípium teszi ki, ám 1998-ban az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában megalakultak a fejlesztési régiók is abból a célból, hogy az ország regionális felosztása az EU-szabályoknak megfelelően legyen behatárolva.⁹¹ Tulajdonképpen e több megye csoportosításával létrejött regionális szint nem közigazgatási szint,⁹² ugyanis a megyékkel és a városokkal-községekkel ellentétben sem választott politikai testülettel, sem hatáskörrel nem rendelkeznek. A fejlesztési régiók bár nem közigazgatási egységek, mégis bírnak egyfajta korlátozott döntéshozatali hatalommal, valamint pénzügyi forrásokkal és rendelkeznek bizonyos intézményekkel is. Mind a nyolc fejlesztési régiót egy-egy Regionális Fejlesztési Tanács képviseli a területi fejlesztés rendszerében, és többek között ellátja a regionális fejlesztési stratégiák és programok jóváhagyását. A fejlesztési régiók rendelkeznek Regionális Fejlesztési Ügynökségekkel is, amelyek a fejlesztési programokat átültetik a gyakorlatba, valamint ők ellenőrzik az

⁹¹ Nagy 2019, 53.

⁹² Benedek 2014, 111.

EU és a kormány által támogatott projektek finansziális és gyakorlati megvalósulását.⁹³

A fejlesztési régiók tehát nem rendelkeznek erős politikai és közigazgatási befolyással, ami többek közt az intézményi keret hiányos voltának köszönhető,⁹⁴ valamint annak, hogy a nyolc fejlesztési régió létrehozását kialakításakor átmenetinek tekintették, egyfajta kezdetleges intézményi keretnek, amin belül megtörténhet az európai uniós pénzek lehívása.⁹⁵ Azonban mindezek ellenére a Székelyföld területét magában foglaló *Centru* (Közép) fejlesztési régió több okból kifolyólag is megfelelő alapként szolgálhatna egy esetleges székelyföldi autonómia esetén. A dél-tiroli minta megfelelő alkalmazása esetleg azt is lehetővé teheti, hogy a mai NUTS beosztásból fakadó gazdasági és demográfiai hátrányok megszűnjenek Székelyföld megyéi tekintetében.⁹⁶

Románia XX. századi történelme bőségesen tartalmazott közigazgatási átszervezéseket, elég csak az 1925.évi, illetve az 1938. évi reformokra,⁹⁷ a MAT létrejöttére vagy az 1968-as megyésítésre gondolni. Az ország közigazgatási határainak változtatásában a magyar kisebbség földrajzi elhelyezkedése szinte minden esetben központi fontosságú kérdés volt, hiszen a román jogalkotó a magyar többségű megyék, települések feldarabolására, a román többség biztosítására törekedett ezek során. Ami pedig a jelenkori, modern közigazgatási reformot illeti, vagy éppen a területfejlesztési intézményrendszert – azaz a fejlesztési régiókat – észlelhető egy újragondolási folyamat,⁹⁸ részben a

⁹³ Benedek 2014, 111.

⁹⁴ *Uo.* 29.

⁹⁵ Hajdú 2014, 37.

⁹⁶ A nemzeti régiók védelméről szóló európai polgári kezdeményezés bejegyzésével kapcsolatos EU bírósági per (T-529/13 sz. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy) egyik felperesi beavatkozájaként Kovászna megye tanácsa saját beadványban és ahhoz fűzött szakértői véleményben fejtette ki, hogy a jelenlegi NUTS II beosztás miatt káros számukra. Eszerint Székelyföldet hátrányos megkülönböztetés éri a kohéziós források elosztásánál, ráadásul az ebből fakadó relatív gazdasági lemaradás eredményét nivellálják és elfedik a szomszédos, román többségű megyék (pl. Brassó) jobb gazdasági mutatói: Dabis 2019, 361-365.

⁹⁷ Barabás 1990, 36-37.

⁹⁸ Hajdú 2014, 38-39.

fejlesztési régiók fent említett voltából, részben modernizációs okokból kifolyólag.

A román reformtervezetek egyik közös jellemzője – a történelmi példát követve – a székelyföldi magyar területi többség feldarabolása több régióba, míg értelemszerűen a magyar politikai elit és lakosság ragaszkodik a székelyföldi terület egyben maradásához, sőt ott egy magyar többségű régió kialakításához, még ha annak határaiban nincs is egyetértés. A magyar többségű régióval kapcsolatosan a román politikum és közvélemény elutasító,⁹⁹ éppen ezért lehetne jó alap a *Centru* fejlesztési régió, ami köztes állapot lenne a román és magyar állaspon-tok tekintetében: a székelyföldi magyar tömb egyben maradna, ugyan-akkor egy román többségű régióban helyezkedne el – csakúgy, mint ahogy Trentino-Dél-Tirol is létezik; a hatáskörök elosztása természetesen kulcsfontosságú lenne ebben a keretben is.

A Közép– Régiót Brassó, Fehér, Hargita, Kovászna, Maros és Szeben megyék alkotják, ami azt jelenti, hogy nem darabolja fel a székelyföldi megyéket, azokat egyben tartja, azonban a másik három megye jelen-tős román lakosságával együtt már nem olyan kirívóan magas – 30% alatti – a fejlesztési régióban a magyarság aránya. És talán épp ez lehet-ne a kulcs, hogy Trentino-Dél-Tirolhoz hasonlóan a három székelyföldi és nem székelyföldi megye is megosztva gyakorolná autonómiáját.

5.6 Nem szolgálhat mintaként a magyarság megosztottsága miatt

A romániai magyarság nem egységes, sem földrajzilag, sem az autonó-miára vonatkozó elképzeléseit illetően. Területileg két nagyobb körülha-tárolható magyar lakta régiót tudunk megkülönböztetni, Székelyföldet, ahol a romániai magyarság mintegy fele él, valamint a magyar-román határhoz közeli Partiumot.¹⁰⁰ Már önmagában ez a kettősség nehézkese teszi a területi autonómia kérdéskörét, pedig e két magyar tömbön

⁹⁹ *Uo.* 33-35.

¹⁰⁰ Manzinger 2020, 113-114.

túl is élnek még magyarok Románia területén. Ha az utóbbi csoportnak fontos személyi elvű autonómiát választjuk megoldásként, akkor a területileg egységes és jól körül határolható magyarság – a romániai magyarság mintegy kétharmada-háromnegyede – érvelhet azzal, hogy számára az nem ad megfelelő jogi kereteket.

A székelyföldi magyarság vonatkozásában eddig kidolgozott autonómiatervezetek nem mondhatók egységesnek.¹⁰¹ Tökéletes példa erre a párhuzamosan élő, egymással ellentétes tartalmú székelyföldi autonómiatervezetek, mint a Bakk-féle és a Csapó-féle tervezetek, amelyek eltérően vélekednek a székelyföldi autonómia területi kiterjedéséről és intézményi kereteiről. Ezen felül hiába vannak olyan testületek, mint például a Székely Nemzeti Tanács, amely a székelység közképviselési testületként működik, és amelynek fő célkitűzése a székelység területi autonómia igényének képviselése, egyetlen szervezet sem képes maga mögé állítani a székelyföldi magyarság túlnyomó többségét és ezáltal konszolidálni az autonómia-törekvéseket.

A Székelyföld Csapó József által kidolgozott autonómiatervezetét az SZNT képviselte és nyújtotta is be törvényjavaslatként a román parlamentben, míg a másik tervezetet, Bakk Miklós koncepcióját az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) támogatta. Már az is alapvető különbség, hogy az SZNT főként Székelyföld területi autonómiájának kidolgozását és képviselését tartja szem előtt, ezzel szemben az EMNT a Székelyföldön kívüli romániai magyarok személyi elvű autonómiáját. További eltérés, hogy a Bakk-tervezetcsomag egy Románia egészére kiterjedő, régiókról szóló kerettörvényről szólt, aminek keretében javasolta Székelyföld különleges jogállású régió létrehozását. Megjegyzendő, hogy az RMDSZ is időről időre beszél az autonómia kérdéséről, de a szervezet elképzelései sokkal kevésbé világosak, ami jól mutatja a kérdés kampányeszköz jellegét számukra.

Nemcsak az autonómia terveztek mennyisége erősíti a megosztottságot, hanem azok tartalma is. Legékeőbb példája ennek Székelyföld döntéshozó testületének összetétele, ugyanis míg abban mind a Csapó, mind a Bakk-féle tervezet számol az Önkormányzati Tanács

¹⁰¹ Manzinger 2018, 178.

létrehozásával, a Bakk-féle tervezettel ellentétben a Csapó-féle nem tesz említést a románság garantált helyeinek szükségességéről,¹⁰² amit a fent kifejtettek fényében fontos hiányosságként értékelhetünk.

1990 óta több mint tíz autonómia tervezet született,¹⁰³ ám ezek közül a parlament elé csupán egy, a Csapó-féle került, ez idáig öt alkalommal. Azt azonban még ezekről sem lehetett elmondani, hogy érdemi vita alapját képezték volna a román törvényhozásban mielőtt elutasították volna őket.¹⁰⁴ Az egyik oka ennek a tendenciának egyértelműen az autonómia-tervezetek nem egységes volta, ami végső soron magának a székelyföldi magyarság megosztottságának a lenyomata.¹⁰⁵

5.7 Nem szolgálhat mintaként a román alkotmány miatt

Amíg az esetleges autonómia alanyai között nincs egyetértés, és nem egy autonómiatervezet vagy -struktúra van következetesen képviselve, addig a másik oldal, a román állam jelenlegi elutasító álláspontja sem fog változni, ami jócskán megnehezíti az autonómia létrejöttének esélyeit. Ezt ellensúlyozandó volna ildomos a két fél közt az érdemi párbeszédnek létrejönnie, ami később jogi cselekményekben is testet ölthet, amire igencsak nagy szükség volna, ugyanis a székelyföldi autonómia igények előtt nem kisebb jogi akadály van, mint maga Románia alkotmánya.

Bár meglehetősen sok autonómiatervezet készült, de ezekről sem a román parlamentben, sem a közéletben nem folyt érdemi, érzelmeiktől mentes, józan vita. Román oldalról erős a bizalomhiány a magyar kisebbség önrendelkezését illetően. Ha ugyanis megjelenik magyar oldalról az autonómia, a többségi oldalon többnyire úgy tekintenek erre, mint az első lépésre a román nemzetállam lebontása felé vezető úton.¹⁰⁶

¹⁰² Márton 2004, 162.

¹⁰³ Bodó 2018, 9.

¹⁰⁴ Bakk 2004, 43, 54.

¹⁰⁵ Manzinger 2020, 145.

¹⁰⁶ Bodó 2018, 9.

A magyar félnek tehát a belső konszenzus megteremtése után a román féllel is egyezségekre kell jutnia a siker érdekében, ehhez pedig elengedhetetlen az érdemi, szakmai vita kialakítása, amely képes megszüntetni a történelem szülte előítéleteket és gyanakvást,¹⁰⁷ és napirendre tűzni a tárgyalóasztalnál Székelyföld autonómiájának kérdését. S bár a jelenlegi jelekből nem az olvasható ki, hogy ez a közeljövő gyümölcse lesz, Dél-Tirol esetében is hosszú évtizedek munkája vezetett végül eredményre.

Mégsem emiatt nem szolgálhat elsősorban Dél-Tirol mintaként e téren, hanem mert jelenleg Románia alkotmányos berendezkedése nem tűr meg egy Dél-Tiroléhoz hasonló, nemzetiségi alapú területi autonómiát.¹⁰⁸ Ahogy az autonómiáról szóló fejezetben már bemutatásra került, az autonómia egy olyan intézmény, ami szervesen kapcsolódik az állam szuverenitásához, nem véletlen hát, hogy nem nagy az olyan nemzetközi jogi dokumentumok száma, amelyek kötelezővé teszik az államoknak az autonómia biztosítását a nemzeti kisebbségek számára.

Az autonómia mint olyan egyébként a román alkotmányban elismert alapelv a közigazgatás terén,¹⁰⁹ sőt a 120. cikk (2) bekezdése szerint: *„Azokban a területi közigazgatási egységekben, amelyekben valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosított az illető nemzeti kisebbség nyelvének használata írásban és szóban a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal szembeni kapcsolatokban”*.¹¹⁰ Az viszont már egy másik, sokkalta összetettebb kérdés, hogy ez a közigazgatási autonómia beilleszthető-e a jelenlegi alkotmányos rendszerbe Székelyföld esetében úgy, hogy a ma is meglévő helyi közigazgatási autonómián túl a nemzeti identitásra tekintettel önkormányzati többletjogokat is biztosít.¹¹¹

¹⁰⁷ Márton 2004, 180-181.

¹⁰⁸ Manzinger 2020, 124-125. A taláros testület magyar tagja épp az olasz alkotmánnyal érvelve próbálta a romániai magyarság számára kedvezőbb értelmezést elfogadtatni a román többséggel, de nem járt sikerrel. Uo.

¹⁰⁹ Varga 2004, 221.

¹¹⁰ Románia Alkotmánya. Letöltés helye: <https://cv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/41/2018/01/Romania-Alkotmánya.pdf>, letöltés ideje: 2025.06.16.

¹¹¹ Varga 2004, 221.

Ha megnézzük a román alaptörvényt, az első cikk első bekezdése deklarálja, hogy *„Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”*, így, ahogy arra a román Képviselőház Törvényhozási Tanácsa is rámutatott, a székelyföldi autonómiatörekvés már e tekintetben sérti *„a román állam alkotmányos rendjét, mivel új, az Alkotmányban meghatározottaktól eltérő területi-közigazgatási egységek létrehozását szorgalmazza”*.¹¹² A probléma azonban valójában csak látszólagos, nem az elnevezések körül van a valódi vita, hanem a területi alapú hatalommegosztás létrejöttének kérdése körül – erre már az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa is rámutatott 2002-es jelentésében, amely szerint nincs olyan alkotmányos tilalom Romániában, amely ellehetetlenítené például állami hatáskörök megyék számára való átcsoportosítását.¹¹³

Saját alkotmányos önmeghatározása alapján Románia államszerkezetileg egy egységes állam, azaz nem föderatív, tehát csupán egyetlen központi hatalmi intézményrendszere van, jogi értelemben nincs *„a területi közigazgatási egységek szintjén a központtól független intézményrendszer”*. Ezzel szemben a föderatív államokban kétpólusú hatalmi intézményrendszer van, egyik a szövetségi, másik a tagállami szint.¹¹⁴ Ez többnyire olyan államokra jellemző, amelyeknek vagy nagy földrajzi kiterjedése, vagy kulturális sokszínűsége, történelmi megosztottsága miatt az egyes országrészek egyfajta önállóságot és önkormányzatíságot kapnak a központi hatalomtól, amit csak oly mértékben gyakorolhatnak a tagállamok, ahogy azt a föderális szint előírja. Ilyen a berendezkedése például az Amerikai Egyesült Államoknak és Németországnak.

Az olasz alkotmánnyal ellentétben a román alaptörvény nem rendelkezik olyan régiókról – mint például Dél-Tirol –, amelyeket többletjogokkal és hatáskörökkel ruház fel. Habár vannak olyanok, akik értelmezésében a mai alkotmányszövegből is levezethető a székelyföldi

¹¹² Románia Parlamentje- Képviselőház- Székelyföld autonóm jogállására vonatkozó törvényjavaslat véleményezése, Magyar Kisebbség - 9. évf. 1-2. (31-32.) sz. (2004.)

¹¹³ Information Report 2002, 83. pont.

¹¹⁴ Varga 2004, 223.

autonómia létrehozhatóságának alkotmányossága,¹¹⁵ Székelyföld autonómiájának a megfelelő jogi garanciákkal való létrejöttéhez, illetve tartós működéséhez a korábban hivatkozott történelmi előzmények, és a zéró végösszegű játszmákra hajlamos román politikai kultúra ismeretében,¹¹⁶ indokolt volna a román alkotmány módosítását is magába foglaló folyamatban gondolkodnia az érintetteknek.¹¹⁷ Ez viszont a jelenlegi román jogi, politikai és kulturális viszonyokat elnézve kevésbé valószínűsíthető.

Románia Alkotmánybírósága példának okáért a különleges, történelmi sajátosságokra épülő közigazgatási egységek, valamint a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását is alkotmányellenesnek találja. Egy 2014-es tervezett alkotmánymódosítás kapcsán ugyanis a 80/2014 sz. döntésében az AB az alkotmány 1. cikk (1) bekezdésére alapozva az „*állam nemzeti és unitárius*” mivoltára sértőnek találta a fent említett közigazgatási egységek kialakítását, míg a nemzetiségi önkormányzatok az állampolgárok egyenjogúságának csorbulásához vezetnének. Az Alkotmánybíróság magyar nemzetiségű bírója különvéleményében rámutatott azonban arra, hogy egy állam unitárius volta önmagában még nem kizáró ok a regionális autonómia létrehozását illetően, ami éppen Olaszország esetében látszik tökéletesen.¹¹⁸ Hozzátette továbbá, hogy mivel a nemzeti kisebbségek az ország egyenlő állampolgáráiként tagjai a nemzetállamnak, a történelmi valóságot elismerő közigazgatási-területi szervezet elismerése semmilyen módon nem érinti az állam és állampolgárai közötti jogviszonyt.¹¹⁹

Ha a hivatkozott bekezdés másik elemét, a nemzetállamiságot vizsgáljuk meg, ott is felmerülnek ellentmondások, ugyanis dacára az alkotmány deklarációjának, és annak, hogy az ország lakosságának nagyjából 90%-át a román nemzetiség teszi ki, Románia mégsem tekinthető nemzetállamnak. Az oka ennek pont az, hogy a lakosság többi 10%-ának

¹¹⁵ Dabis 2021.

¹¹⁶ Dabis 2022.

¹¹⁷ Varga 2004, 223-224.

¹¹⁸ A 80/2014-es AB határozatért lásd: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/157153>, letöltés ideje: 2025.06.16.

¹¹⁹ Idézi: Dabis 2021, 119.

kétharmadát egyetlen nemzetiség teszi ki, a magyar, akik fele ráadásul egy tömbben, helyi többséget alkotva a Székelyföldön él.¹²⁰ Így pedig, hogy Romániát nem csupán román és nem román nemzetiségű állampolgárok alkotják, hanem jelen van egy számottevő magyar tömb is, nem beszélhetünk nemzetállamról.¹²¹

5.8 Nem szolgálhat mintaként az eltérő etnikai összetétel miatt

Egy autonómia sokkal egyszerűbben működtethető és hozható létre, ha abban kettőnél több nemzetiség közössége érintett.¹²² Ez magától értetődő, ugyanis amennyiben csupán a tituláris nemzet és az országban élő kisebbség közt zajlik a párbeszéd az autonómia létrehozásáról vagy létre nem hozásáról, úgy a kétpólusúság végett hamar bekövetkezhet az a patthelyzet, hogy a kisebbség amellett érvel, hogy szüksége van az autonómiára, míg az államalkotó nemzet azt hangoztatja, hogy márpedig az adott kisebbség helyzete nem igényli az autonómia létrehozását. Ezzel szemben, ha például az adott államon belüli régióban például két különböző kisebbség is megtalálható, akik mindketten érdekeltek az autonómia létrehozását illetően, úgy egyrészt az erről való tárgyalások is cizelláltabbak és kevésbé kiüresedettek, másrészt nagyobb a valószínűsége annak, hogy a vita nemzetközi fórumokra terelődik. Amíg Dél-Tirol esetében az utóbbi helyzet áll fent, addig Székelyföld esetében inkább az előbbi.

Dél-Tirolban él egyik részről természetesen a többséget kitevő német ajkú kisebbség, a tartományban kisebbségként élő olasz lakosság, illetve a ladin kisebbség, akik bár számszerűen nem tesznek ki jelentős tömeget, mégis kulcsfontosságú a jelenlétük az autonómia tekintetében. Székelyföldön azonban nem ilyen a helyzet. Mert bár mind a Csapó, mind a Bakk-féle tervezet számol a románon és a magyaron

¹²⁰ Manzinger 2020, 113-114.

¹²¹ Varga 2002, 4-5.

¹²² Salat 2004, 10.

kívül más itt élő kisebbségekkel is, de meg már nem nevezi azokat.¹²³ A Csapó-tervezet 10. cikk (3) bekezdése szerint: „Az autonóm régió azon helységeiben, ahol az állandó lakhelyű, számbeli kisebbségben levő, más nemzeti, etnikai, nyelvi identitású közösségekhez tartozó állampolgárok száma közösségben meghaladja a százat, városban az ezret, municípiumban az ötezret, szék területén a tízezret, ezen közösségek nyelvűve ugyancsak egyenrangú az állam hivatalos nyelvével”.¹²⁴ A Bakk-tervezet 1. cikk (3) bekezdése is ehhez hasonló: „Székelyföld autonómiája biztosítja a régió területén élő magyar és román nemzeti közösség egyenlőséget, valamint az itt élő többi nemzeti vagy etnikai kisebbség jogainak védelmét”.¹²⁵

Figyelembe véve a román népszámlálási adatokat Hargita, Kovászna és Maros megyékben, hamar kitűnik kikre utalhat leginkább a két tervezet, ugyanis a román és a magyar lakosságon túl a legjelentősebb kisebbséget a cigányság tesz ki,¹²⁶ azonban ez önmagában még nem jelenti azt, hogy a ladinokhoz hasonló harmadik etnikumról beszélhetünk. Ha megnézzük a 2011. évi román népszámlálás eredményeit, akkor azt látjuk, hogy Székelyföld lakosságának 2,8%-a (15.292 fő) roma etnikumú. Ez a szám még ha a ladinok számarányához képest picit kevesebb is, az autonómia szempontjából fontos lehet. Ám ha ugyanezen adatok esetében azt vizsgáljuk meg, hogy Székelyföldön hány fő vallotta magát cigány anyanyelvűnek, akkor egy jóval csekélyebb adatot látunk, ugyanis csupán a lakosság 0,2%-a, azaz kevesebb mint 1500 ember,¹²⁷ aminek az áll a hátterében, hogy a székelyföldi romák többsége magyar vagy román anyanyelvű.

Megyékre lebontva találkozhatunk az egész régiónál magasabb arányokkal is. Mivel a 2021-es hivatalos adatok még nem állnak rendelkezésre, így a 2011-es adatok szerint például Marosban a lakosság 8,8% vallotta magát cigány nemzetiségűnek, akik közül majdnem minden második ember (48%) roma anyanyelvű volt.¹²⁸ Az adatok azonban

¹²³ Márton 2004, 177.

¹²⁴ Csapó 2004, 10.sz.

¹²⁵ Bakk 2003, 1.sz.

¹²⁶ Márton 2004, 177.

¹²⁷ <https://statisztikak.erdelystat.ro/adatlapok/szekelyfold/3284>

¹²⁸ Manzinger 2023, 73-78.

meglehetősen változó képet mutatnak, ugyanis Hargita megye csíki régiójában példának okáért 2002-ben az ottani cigányság 33,8%-a magát romának vallotta, míg 2011-re már csak 25,8% tett így, s a többi magyar nemzetiségűnek vallotta magát. Ami pedig a megye udvarhelyi régióját illeti, ott, ahol 2002-ben a romák 11%-a magát cigány és 87,5%-a magyar anyanyelvűnek vallotta, 2011-re az arányok 18,6%-ra és 80,6%-ra változtak.¹²⁹ Az adatok ilyen nemű változása mögött azonban nem áttelepítési és népvándorlási okok állnak, hanem főleg az, hogy míg a magyar és román etnikumhoz való tartozás leginkább az adott nyelv és kultúra által van meghatározva, addig a cigányság tekintetében nem ilyen kategorizálható a hovatartozás kérdése. A cigányság szemében a hovatartozás meghatározása nem a népszámlálások alapjául szolgáló kérdések megválaszolásától függ, sokkalta a mindennapok személyes azonosulásától, lényegesebb identitásképző hatás számukra, hogy a nem roma többség cigányként tekintsen rájuk (ami azonban sokszor nyelvtől független). Éppen ezért előfordul az, hogy az adott személy magát magyar romaként identifikálja, de beszélni például csak magyarul tud (vagy éppen románul) és emiatt a népszámláláskor az anyanyelve alapján nem cigány etnikumúnak vallja magát.¹³⁰ Továbbá az is nehezíti a pontos nemzetiségalapú behatárolásukat, hogy amíg valaki egy olyan nemzet tagja, ami szuverén államot alkot, többnyire csak abban az esetben vallja magát többnemzetiségűnek, ha például vegyes házasságból fogant (pl. horvát anyától és norvég apától), míg a cigányság körében jobban megfér egymás mellett az, hogy az illető – anyanyelvtől függetlenül – egyszerre érzi magát romának és román-nak vagy romának és magyarnak is.

Az ingadozó népszámlálási adatok ellenére egy 2016-os SocioRoMap-kutatás arra mutatott rá, hogy Székelyföldön a 2011-ben összeírott 15.292 roma lakos, ami az össznépességnek csupán a 2,8%-t tette ki, 5 évvel későbbi becslés szerint 51.185 főre gyarapodott, ami viszont már a régió lakosságának 9,4%-át tette ki. Ez lényeges különbség. Árnyalja

¹²⁹ Uo.

¹³⁰ Kiss 2012, 17-21.

ezt a számot természetesen a fent említett tényhalmaz, továbbá az, hogy az e térségben lakó romák 89%-a magyar anyanyelvűnyelvű.

Összességben megállapítható, hogy azok a romák, akik magyar anyanyelvűek, többnyire magyarként határozzák meg magukat a népszámlálásokkor, ami közel sem jelenti azt, hogy beolvadnának a magyarságba, és éppen ebből kifolyólag, mivel megőrizik cigány öntudatukat, ápolják hagyományaikat, a roma nyelv jelenléte is erősödik köreikben.

A fent bemutatott tények tükrében megállapítható, hogy bár a székellyföldi roma kisebbség számát tekintve lehetne a ladinhoz hasonlóan a harmadik nemzetiség az autonómiában -elősegítve ezzel annak az esetleges létrejöttét – ám a roma kisebbség kultúrája és „politikai szerveződési szintje”, valamint a másik két nemzetiséggel történő „egybeolvadása” igencsak megnehezíti, hogy a székellyföldi autonómia létrejöttében mint társközösség vállaljon részt.¹³¹ Így a vita ismét csak a román és a magyar fél asztalára kerül, és ezáltal politikai és történelmi megvilágításba kerül az autonómia kérdésköre, ami sajnos nem a meg egyezés irányába hajtja a vizet.¹³²

5.9 Nem szolgálhat mintaként az erőszak alkalmazása vonatkozásában

A dél-tiroli autonómia kivívása nem elhanyagolható mértékben volt köszönhető egy folytatólagos eseménysorozatnak, nevezetesen az erőszaknak, amely azonban semmilyen körülmények között sem szabad, hogy mintaként szolgáljon a székellyföldi törekvések számára. Dél-Tirol esetében az autonómiatörekvések nem csak jogi úton realizálódtak, hanem több robbantásos merényletre is sor került. A leghírhedtebb az 1961. június 11-12-én véghez vitt „Feuernacht” (a tűz éjszakája) volt, amikor a tartomány elszakadásért küzdő Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság (*Befreiungsausschuß Südtirol*) 37 magas feszültségű vezetékot robbantott fel Észak-Olaszországban. Az akció a figyelemfelhíváson

¹³¹ Márton 2004, 177-178.

¹³² Manzinger 2018, 178.

túl az olasz vendégmunkások betelepítésének megbénítását is szolgálta, megakadályozva ezzel a nemzetiségi arányok mesterséges megváltoztatását. Részben a merényletek következtében ezután vette kezdetét a két állam – Olaszország és Ausztria – közti nemzetközi tárgyalások, amelyek végül az 1972-es autonómia-statútum megalkotásához vezettek.¹³³ A robbantások elkövetői nagy valószínűséggel tisztában voltak azzal, hogy nagyobb eséllyel vezetnek sikerre az autonómiatörekvések, amennyiben az államok nemzetközi közössége valamilyen módon abba belefolyik,¹³⁴ legyen ez akár a tárgyalások felügyelete, esetleg megegyezésre való felszólítás.

A székelyföldi magyarság autonómiára való igénye nem tárgya Románia politikai napirendjének, de még Magyarország és Románia közötti bilaterális viszonynak sem, így annak az esélye, hogy a székelyföldi autonómia kérdése a nemzetközi közösség napirendi pontjai közé kerülne, meglehetősen csekély.¹³⁵ Kétségtelen, hogy amennyiben például az autonómiára vágyó székelyföldi magyar közösség erőszakos módon akarna céljainak érvényt szerezni, a nemzetközi közösség beavatkozna az eseményekbe. Ez azonban semmiképpen sem lehet járható út, és a dél-tiroli autonómia e tekintetben egyáltalán nem szabad, hogy példaként szolgáljon sem a székelyföldi, sem más autonómiatörekvések számára.

6 Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy a dél-tiroli modell több olyan elemmel bír, amelyek mintaként szolgálhatnak a székelyföldi törekvések számára. Ilyennek tekinthető például az etnikai kvótarendszer, amely meggátolja a kisebbségek állami munkahelyekről történő kiszorítása általi anyagi ellehetetlenítését, továbbá a kétnyelvűségi követelmény, ami biztosítja az ügyintézés és bizonyos jogi eljárások

¹³³ Horváth 2022, 114-115.

¹³⁴ Salat 2004, 9.

¹³⁵ Márton 2004, 176.

anyanyelven történő lefolyását. Ilyen elem még a *Zweitensprache*, azaz a második nyelven való iskolai tanulás, a megosztott autonómia, és végül, de nem utolsó sorban a regionális és tartományi szervek, amelyek ékes bizonyítékai annak, hogyan tud az összes etnikum lélekszámára nyosan részesedni az egész régió irányításából és vezetéséből. Jóllehet ez utóbbi képzeletbeli szcenárió megvalósulása feltételezi, hogy a román politikai elitnek legalább egy része kevésbé elutasító álláspontra helyezkedik a „nagyregiókon” belül kialakítandó hagyományos történelmi térségek gondolatához, és közelebb ahhoz a szellemiséghez, ami Puskás Bálint alkotmánybíró különvéleményét tükrözte a 80/2014-es alkotmánybíróági ítéletben.

Azonban minden pozitív példa, és maga az autonómia létrejötte addig csupán ábránd a székelyföldi törekvések számára, amíg az ottani magyar kisebbség egységessé nem válik, és egy közös autonómia víziót következetesen képviselve meg nem kezdi a helyi románsággal, a román szakértőkkel és az állammal való együttműködést, valamint tárgyalásokat, amelynek elsődleges célja a román nép kételyeinek és előítéleteinek eloszlatása, valamint az állam alkotmányának olyan nemű módosítása, mely lehetőséget teremt az autonómia intézményének Románia jogi és földrajzi keretein belül.

Így bár a Dél-Tiroli autonómia számos eleme hasznosítható példát kínál a székelyföldi törekvések számára, Székelyföldnek az autonómia sikeres megvalósítása érdekében több szempontból is eltérő utat kell követnie, amely törekvések végső célja nem lehet más, mint a székelyföldi román és magyar etnikum békés és kiegyensúlyozott együttélése a *jó kormányzás* megvalósítására törekedve.

Irodalomjegyzék

Könyv

- Alber, Elisabeth – Zwilling, Carolin: A Primer on the Autonomy of South Tyrol: History, Law, Politics. In: *Autonomy Arrangements in the World*, Eurac Research, 2022.
- Barabás Béla-Diószegi László-Enyedi Sándor-Sebők László-R.Süle Andrea: Hetven év-A romániai magyarság története 1919-1989. Magyarságkutató Intézet, Budapest, 1990.
- Benedek József: *A társadalom térbelisége és térszervezése. A romániai regionális egyenlőtlenségek társadalomföldrajzi vizsgálata*. Akadémiai doktori értekezés, Babeş-Bolyai Tudományegyetem, Földrajztudományi Kar, Magyar Földrajzi Intézet és Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Kolozsvár–Miskolc. 2014.
- Csapó József: *Autonómiák és autonómiatörekvések, Nemzetközi Jogi Kisebbségvédelem*. 2003. Forrás: <https://www.hunsor.se/dosszie/autonomiarorekvesek.pdf>, letöltés ideje: 2025.06.24.
- Dabis, Attila: *Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of the Autonomy of Szeklerland*. Berlin: Peter Lang Verlag. 2021.
- Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*. New Haven-London: Yale University Press. 1977.
- Manzinger Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 2019.
- Mikó Imre: Huszonkét év-az erdélyi magyarság politikai története 1918. december 1 -től 1940. augusztus 30-ig. Stádium, Budapest, 1941.
- Perathoner, Christoph: *Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften*. Wien: Europaethnica.2015.

Könyvfejezet

- Dabis, Attila: Sustainability of Cultural Diversity and the Failure of Cohesion Policy in the EU: The Case of Szeklerland. In: Bisello, A., Vettorato, D., Haarstad, H., Borsboom-van Beurden, J. (eds) *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*. SSPCR 2019. Green Energy and Technology. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57332-4_25

Mézes Zsolt László: A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában. In: *Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítóány*, Budapest, 2003.

Peterlini, Oskar: Foundations and Institutions of South-Tyrol's Autonomy in Italy. In: Ghai, Y./ Woodman, S. (eds): *Practising self-government: a comparative study of autonomous regions*. Cambridge: Cambridge University Press. 2013.

Türk, Danilo: Good Governance: Notions and Forms, In: *Towards Good Governance and Social Integration Proceedings and Developments from the Conference, „Governance and Participation: Integrating Diversity”*. OSCE High Commissioner on National Minorities. 2007.

Folyóiratcikk

Bakk Miklós: Az autonómiatervek két szakasza Erdélyben 1989 után. In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.

Bakk Miklós: Három évtized autonómiatervei. In: *Kisebbségvédelem* IV. szám (2021).

Bakk Miklós: Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútuma Tervezet 2003. In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.

Bodó Barna: Jövőkép, Autonómia – Székely Közigazgatás. In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1. különszám.

Csapó József: Székelyföld autonómia-statútuma (Terra Siculorum – Pinutul Secuiesc) Tervezet. In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.

Dabis Attila: Dél-Tirol autonómia-statútuma. In: *Magyar kisebbség* 2012/3-4.

Dabis Attila: The South Tyrolean Party System. In: *Minority Studies* 17. (2014.), 33-52.

Dabis Attila: Effective Participation and Territorial Integrity: A Guide to Romanian Doctrinal Claims on Regional Power-sharing. In: *EJM Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Volume 15, June 2022, Issue 1-2. 2022, 94-114.

Gulyás László: A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete II. In: *Korunk* 2007.

Hajdú Zoltán: A közigazgatási térszervezési teleszkóp és területszervezési reformviták Romániában az ország Európai Unió csatlakozása (2007) óta. In: *Közép-Európai Közlemények*, 2014/3-4.

Horváth-Kovács Mátyás: A Dél-Tirolban és Romániában érvényes anyanyelvi jogok és azok alkalmazásának összehasonlító elemzése. In: *Kisebbségvédelem* 2022/2.

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Autonómia-modellek Erdélyben – Jövőkép és stratégia. In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.

- Kiss Tamás: A 2011-es romániai népszámlálás tanulságai és következményei. In: *Pro Minoritate* 2012/3.
- Manzinger Krisztián: Románia – Nemzetállam – Autonómia, Jogalkotás és ami mögötte van. In: *Glossa Iuridica* 2020/3-4.
- Manzinger Krisztián: Romák a külhoni magyar tömbterületeken. In: *Glossa Iuridica* 2024/4.
- Märle Tamás: Erdély román kézre kerülése: bevándorlás, népiptás, politika. In: *Hitel folyóirat* 2019/1.
- Márton János: Székelyföld területi autonómiája – Koncepciók és esélyek. In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.
- Nagy Szeréna: Területi egyenlőtlenségek az Európai Unió, illetve Románia régióiban. In: *Economica* 2019/3-4.
- Németh Csaba: Realitás vagy ábránd: a székely autonómia-törekvésekről. In: *Miskolci Jogi Szemle* 2009/2.
- Salat Levente: Autonómiák évadja Erdélyben. In: *Krónika* 2004/6.
- Varga Attila: Autonómia – mint politikai beszédtema, mint társadalmi igény, mint közjogi állapot, In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.
- Varga Attila: A román alkotmány módosításának főbb tételei. In: *Provincia* 2002/24.
- Veress Emőd: A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában. In: *Kisebbségkutatás* 2006/1.
- Vizi Balázs: Autonómia és európai integráció – Gondolatok az erdélyi magyar autonómia esélyeiről. In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.

Dokumentumok

- A 2011-es román népszámlálás Székelyföldre vonatkozó adatai. Letöltés helye: <https://statisztikak.erdelystat.ro/adatlapok/szekelyfold/3284>, letöltés ideje: 2024.12.08.
- Information Report on Local and Regional Democracy in Romania, 2002, CG/INST (8) 55 / 1992. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/168071919c>, letöltés ideje: 2025.06.16.
- Manzinger Krisztián: *A területi alapú hatalommegosztás mint a multikulturális európai államok demokratikus stabilitásának lehetséges modellje*. PhD-értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2018.
- Option of Advocate General Jacobs (Case C-274/96)- Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BA5093B6E6540AC0F63359658EF7FD->

C1?text=&docid=43490&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=6703031, letöltés ideje: 2024.12.08.

Pförtl, Eva: Tolerance Established by Law: the Autonomy of South Tyrol in Italy, Libera Università S. Pio V, Rome, letöltés helye: http://www.mcrg.ac.in/eurac_rp2.pdf, letöltés ideje: 2024.12.08.

Székely Nemzeti Tanács „magunkról”. Letöltés helye: <https://www.sznt.org/hu/magunkrol/bemutato>, letöltés ideje: 2024.12.08.

Románia Alkotmánya

(<https://cv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/41/2018/01/Romania-Alkotmanya.pdf>).letöltés ideje: 2024.12.08.

Románia Parlamentje- Képviselőház- Törvényhozási Tanács: Székelyföld autonóm jogállására vonatkozó törvényjavaslat véleményezése. letöltés helye: *Magyar Kisebbség* - 9. évf. 1-2. (31-32.) sz. (2004.), letöltés ideje: 2024.12.08.

Gyenyey Laura – Tarpai Zsuzsanna***

THE IMPORTANCE OF MOTHER TONGUE EDUCATION IN EXERCISING MINORITY RIGHTS: THE CASE OF THE ETHNIC HUNGARIAN MINORITY OF UKRAINE IN TRANSCARPATHIA

Introduction

In 1999, the General Assembly of UNESCO designated 21 February as World Mother Language Day to highlight the linguistic diversity and cultural richness of our planet. Language is not only a medium of communication but also a cornerstone of cultural identity and a key pillar of community survival. For minority children, education in their mother tongue is essential for preserving their cultural distinctiveness, an imperative recognised by international norms, yet often inconsistently implemented at the national level. At the same time, proficiency in the majority language through education is a crucial pathway to social mobility within the territorial state.

The present study addresses this critical intersection of minority rights and educational policy by examining the legal trajectory of mother tongue education for the Hungarian national minority in Ukraine's Transcarpathian region. The analysis is particularly timely given the recent changes in Ukraine's legislative landscape since 2017, which have significantly curtailed the rights of national minorities in the field of education. These measures unfolded amid broader state-building efforts, geopolitical shifts, and Ukraine's path toward European integration, a process that paradoxically both promises greater minority protections and exposes political anxieties related to minority communities.

* Associate professor of law, Faculty of Law and Political Sciences, Pázmány Péter Catholic University, Budapest, gyenyey.laura@jak.ppke.hu.

** Ph.D. student, Faculty of Law and Political Sciences, Pázmány Péter Catholic University, zsuzsatarpai@gmail.com

The novelty of the study lies in its detailed legal analysis of how successive legislative reforms in Ukraine, particularly since 2017, have redefined, restricted, and in some cases restored these rights. Through this lens, the paper contributes new insights to the field of linguistic human rights by showing how legal ambiguities and administrative practices can effectively dismantle or jeopardise acquired rights.

To scrutinise the above subject matter, this article employs a doctrinal legal methodology, drawing on international treaties, domestic legal acts, case law, and expert interpretations to evaluate the legal and policy shifts affecting the Transcarpathian Hungarian community. By analysing primary legal texts and institutional responses, the paper evaluates the extent to which Ukraine's legal framework aligns with its commitments to protect the cultural and linguistic identity of its minorities. To provide the necessary political context, the paper also draws attention to relevant kin-state activism of Hungary to support the minority rights of ethnic Hungarians living beyond its borders, in line with its constitutional responsibilities.¹ This approach allows for a better understanding of how international principles on minority protection are filtered, reframed, politicised, or resisted at the national level in Ukraine.

To guide the reader, the paper is structured as follows: following this introduction, Section 1 sets out the general guarantees and multilevel safeguards related to mother tongue education in international and domestic law. Section 2 discusses the OSCE's Hague Recommendations as a normative benchmark. Section 3 delves into the case of Transcarpathia, with particular emphasis on the legal environment, interpretation challenges, and recent policy shifts. Finally, the conclusion synthesises the findings and reflects on the implications for minority protection in conflict-affected Ukraine.

¹ See Article D of the Fundamental Law: „Bearing in mind that there is one single Hungarian nation that belongs together, Hungary shall bear responsibility for the fate of Hungarians living beyond its borders, shall facilitate the survival and development of their communities, shall support their efforts to preserve their Hungarian identity, the assertion of their individual and collective rights, the establishment of their community self-governments, and their prosperity in their native lands [...]”

1. Guarantees of the Right to Mother Tongue Education

Ensuring mother tongue education always requires active engagement and targeted measures, if you like, efforts on the part of the territorial state. If the majority society merely provides national minorities with the „same“ conditions as the dominant population, this will inevitably lead to their assimilation.² For example, if 15 children are required to start a separate class at the age of six, and this rule is applied unchanged to minority classes, the community is unlikely to start mother-tongue classes. Therefore, apparently neutral provisions can negatively impact minority communities by making it impossible for them to use their mother tongue in education.

Safeguards for enforcing mother tongue education can encourage the territorial state to promote minority rights actively in various ways. The first and, in a sense, final level of protection is international law. This includes legally binding documents such as Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights,³ the European Convention on Human Rights,⁴ and the European Charter for Regional or Minority Languages.⁵ However, many international legal standards do not have (direct) binding force, so their application is often more indicative. It can only have a limited impact on national legislation and law enforcement.

The second level is national law, which must comply with international legal obligations. The fundamental principle of international law is that „no state may invoke its own domestic law against its inter-

² See UN Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994) on Article 27 of the ICCPR: „Mere formal recognition of equal rights is not sufficient. Measures must be taken to ensure the effective enjoyment of minority rights.“ In the context of the Hungarian minority, this dynamic has been clearly observable across all minority communities in the states surrounding Hungary, see: Bárdi et al. 2011.

³ UN General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 - International Covenant on Civil and Political Rights (promulgated by Decree-Law No 8 of 1976)

⁴ Council of Europe, ETS No. 005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4 November 1950 (promulgated by Act XXXI of 1993)

⁵ Council of Europe, ETS No. 148 - European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5 November 1992 (promulgated by Act XL of 1995)

national obligations”.⁶ Accordingly, international law takes precedence over national law in the hierarchy of legal sources.

The third level of the safety net is necessarily an economic-financial level on the part of the state where the national minority resides. For a state to effectively and efficiently guarantee additional rights for minorities, it must also allocate financial resources to this end. Without this, even existing rights will become ineffective because it will be impossible to enforce individual minority rights.

The fourth level of the safety net is the kin-state. Article D of the Fundamental Law explicitly states that „Hungary shall bear responsibility for the fate of Hungarians living beyond its borders [...]”. This responsibility can be exercised in different ways:

Financially, for example, through foreign aid and programmes that have been implemented in various ways over the past decade and a half. Consider the numerous programmes for economic development, education, cultural development, and scholarships.

In political terms, on the other hand, this includes the institution of simplified naturalisation. Under this system, non-Hungarian citizens whose ancestors were Hungarian citizens and who demonstrate proficiency in the Hungarian language are eligible for preferential naturalisation even without moving to Hungary. This has opened the way to the possibility of the unification of the Hungarian ethnic nation under public law.⁷ Conversely, it also encompasses Hungary’s efforts to facilitate the accession of neighbouring states to the European Union, as well as promoting and enforcing guarantees to protect minorities during the admission process.

Finally, in legal terms, this is achieved partly through legal forums where Hungary is present and represented, and partly through Hungarian NGOs.⁸

⁶ See, for example, Article 27 of the 1969 Vienna Treaty on the Law of Treaties (promulgated by Decree-Law No 12 of 1987)

⁷ Act XLIV of 2010 amending Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship

⁸ See, for example, the Rákóczi Association or the Institute for the Protection of Minority Rights, whose main aim is to provide legal aid people suffering harm because of their Hungarian identity across the border.

The safety net is designed to protect minority groups, but it can only support those who are willing to take advantage of it. Therefore, it is particularly important that minority groups are aware of their rights and actively exercise them.

About the failure to provide mother tongue education, there are two main types of infringement:

The first case is when the territorial state openly refuses to guarantee the linguistic rights of minorities. In Transcarpathia, for example, such efforts by the Ukrainian state have been observed since 2017, although their intensity varies according to the current political situation. More commonly, violations take a „hidden” form, whereby the majority government omits to implement preferential measures that would support minority language education. In other words, instead of explicitly restricting minority language rights, it passively undermines them by failing to introduce the necessary provisions to promote mother tongue education for minorities. This is illustrated by the case of *Adam and Others v Romania*.⁹ The key facts of the case are as follows. In Romania, the school-leaving exam places an additional burden on Hungarian students: if they want to take the exam in their mother tongue, they must take two additional subjects. However, the length of the exam period remains the same, meaning that they have to complete the requirements for several subjects in the same amount of time.

Unfortunately, in this case, the European Court of Human Rights (ECtHR) concluded that, as there was no significant difference in exam results between Hungarian and Romanian students, there was no real disadvantage. However, this argument only considers one side of the coin. The other side is represented by students who forego the Hungarian language baccalaureate because they do not want to risk their chances of further education. Consequently, this unlawful situation is gradually becoming commonplace and embedded in practice and public consciousness, despite international law setting out a number of standards for the minimum requirements in mother tongue education for minorities.

⁹ *Ádám and others v Romania*, Nos 81114/17, 49716/18, 50913/18, 52370/18, 54444/18, 54475/18, 13 October 2020
For more on the case, see Gyeney 2023, 284-286.

2. International Law in the Field of Minority Mother Tongue Education - the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Hague Recommendations

At the initiative of the first OSCE High Commissioner on Minorities (HCNM), Max van der Stoep, a committee of experts began addressing the specific issues of minority education. Their work resulted in the OSCE's 1996 „Hague Recommendations.”

The recommendations are divided into eight sub-chapters, which are based on the following main principles:

1. The spirit of the international legal instruments is based on the general prohibition of discrimination. It is important to note that it is equally prohibited to treat similar or comparable situations differently or to treat different situations in the same way, unless there are objective reasons for doing so.
2. States should proactively approach minority education rights.
3. States should organise minority education in a decentralised manner, involving local organisations of national minorities and parents.
4. Minorities should be given the opportunity to establish their own educational institutions, with state funding where appropriate.
5. In terms of content, mother tongue education should be provided in kindergartens, primary and secondary schools, with a gradual increase in the number of languages taught in the state language. A further condition, however, is that the state must also provide adequate teacher training to ensure that there are qualified teachers with adequate knowledge of the minority language and the ability to teach in that language.
6. Vocational training in the minority language should be made accessible in specific subjects when persons belonging to the national minority in question have expressed a desire for it, when they have demonstrated the need for it, and when their numerical strength justifies it.
7. Persons belonging to national minorities should have access to tertiary education in their own language, provided they can

demonstrate the need for it and their numbers justify it. This can be achieved either through their own higher education institutions or within the majority of institutions.

8. State educational authorities should ensure that the general compulsory curriculum includes teaching the histories, cultures, and traditions of their respective national minorities.¹⁰

Although these recommendations are not formally binding, they provide clear guidance on the conditions necessary for an autochthonous national minority to exercise its rights effectively. These include the right to education in one's mother tongue.¹¹

3. The OSCE Recommendations (and the Right to Education for Minorities) in Practice - the Example of Transcarpathia

The Transcarpathian region of Ukraine is a good example of the extent to which OSCE recommendations are implemented in practice. The situation in Transcarpathia demonstrates the importance of simultaneously implementing the various levels of the aforementioned safety net to restore the previously guaranteed right of the local Hungarian population to education in their mother tongue.

3.1 The Legal Environment

In Ukraine, which became independent in 1991, the concept of „national minority” was introduced by the 1992 Law on National Minorities.¹² According to Article 3 of the Law, national minorities are citizens of Ukraine who are not Ukrainians by nationality and who express their

¹⁰ The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note 1996, 199-213.

¹¹ Bowring 2008, 415-418.

¹² Law of Ukraine № 2494-XII of 25.06.1992 on national minorities. This law is no longer in force, currently the Law No. № 2827-IX of 13.12.2022 is in force.

national consciousness and sense of community in their relations. Article 1 of the Law included minority rights within the scope of human rights. The Constitution of Ukraine, adopted in 1996, basically divides the population of Ukraine into three groups: the Ukrainian nation, the indigenous peoples (which, since 2014, means the Crimean Tatars, the Krymchaks, and the Karaites), and national minorities.¹³

Despite Ukraine's independence in 1991, language use was long governed by the Soviet legacy. The issue of nationality and the closely related issue of language use enjoyed relative acceptance and legal guarantees in the Soviet Union, as they fitted well into the narrative of a multi-ethnic confederation based on friendship between peoples, bound together by Russian as the language of inter-ethnic communication.

This was also reflected in the region's main laws,¹⁴ which enshrined the right to education in minority languages for nationalities living in the same block. This was achieved through the establishment of a network of kindergartens and schools teaching in the national languages, and sometimes by setting up special groups or classes in the language of the nationality concerned. The mechanism worked well, and Transcarpathia's Hungarian community used these rights, resulting in a well-developed network of Hungarian-language kindergartens and schools.¹⁵

The status of national minorities in multiethnic Ukraine has been a priority sociopolitical issue from the very beginning of its existence. The response at the legislative level has been the gradual dismantling of the post-Soviet legacy and the intensification of Ukrainianisation.¹⁶

¹³ For details see Fedinec 2024, 71-73.

¹⁴ See, for example, Law of the Ukrainian Soviet Socialist Republic No. N 8312-11 of 28.10.1989 On the Languages of the Ukrainian Soviet Socialist Republic, Law of the Ukraine No. 1060-XII of 23.05.1991 On Education.

¹⁵ It is worth noting that to strengthen the identity of the local Hungarian community, a targeted reform of mother-tongue education has been implemented, mainly with the help of the Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College and the Antal Hodinka Linguistic Research Centre operating within it. For more information see Beregszászi 2011, 59-62.

¹⁶ For more information see Orosz 2010, 91-92.

As a clear proof of this, in September 2017, the Ukrainian Parliament adopted a new Ukrainian Framework Law on Education¹⁷, which introduced significant changes in minority language education. Article 7 of the law preserves the possibility of teaching in the national language at the kindergarten and lower primary school levels (grades 1-4). However, at the higher levels of education, pupils were divided into four groups:

- representatives of the majority Ukrainian nation, who can study in their mother tongue up to graduation;
- indigenous peoples can also study in their mother tongue (Ukrainian) and the state language. Although this category seems promising, in practice, it applies only to very few people,¹⁸ as mentioned above.
- in the third group, national minorities whose mother tongue is one of the official languages of the EU (Bulgarian, Hungarian, Polish, Romanian, Slovakian) - in their case, the number of hours of teaching in the mother tongue gradually decreases from the 5th grade onwards, while the proportion of teaching in Ukrainian increases;
- the fourth group consists of non-EU-speaking national minorities—in practice, Russians—for whom 80 percent of lessons must be in Ukrainian from grade 5.

Several vital considerations from a legislative, national, political, and social perspective drove the adoption of the 2017 Education Framework Law. First and foremost, the law aimed to comprehensively reform the education system and strengthen the role of Ukrainian as the state language in education. In relation to the latter intention, Csilla Fedinec and Istvan Chernickó note that Ukrainian practice has consistently considered the issues of Ukrainianisation, Russification, and national minorities to be resolved by creating the possibility for everyone in

¹⁷ Law of Ukraine No. 2145-VIII of 05.09.2017 On Education. The Hungarian translation of the Law was first prepared by Csernickó, Fedinec 2017, 278–300.

¹⁸ Law of Ukraine № 1616-IX of 01.07.2021 on Indigenous Peoples.

Ukraine to speak Ukrainian.¹⁹ The main argument in favour of Article 7 of the law mentioned above and the introduction of Ukrainian-language education, both by those in power and by the law's supporters, is that representatives of certain national minorities do not have an adequate command of the state language. The Hungarian population of Transcarpathia is regularly and fondly cited as an example by supporters of this argument. In justifying their position, however, they ignore not only the genetic and typological distance between the Ukrainian and Hungarian languages and the fundamental shortcomings in teaching the state language but also the historical specificities and traditions of the region where the Transcarpathian Hungarians live.²⁰

National minorities in Ukraine had a very different view of the new legislation. The law severely limited the possibilities of mother-tongue education. Only kindergartens and state schools guarantee the possibility of learning in the mother tongue, in addition to the compulsory teaching of the state language. This was not in institutions teaching in the national language, but only in separate groups/classes.²¹

The adoption of the law, which raised significant concerns regarding its compliance with international standards, resulted in widespread discontent at the national level among national minorities, including the Hungarian community in Transcarpathia. One of the primary sources of contention was that the final version of the law diverged from the draft text that had previously been agreed upon with representatives of national minorities.²² The Hungarian government formally expressed its objection to the restrictive provisions, a development that contributed to increasingly strained Ukrainian-Hungarian bilateral relations.

The problem has been further exacerbated by the adoption of the Language Law on 25 April 2019,²³ which transposes almost unchanged

¹⁹ Csernicskó, Fedinec 2017, 278–300.

²⁰ For a detailed analysis of the law see Csernicskó, Tóth 2018, 39–45.

²¹ For more information, see Csernicskó 2016, 7.

²² For more details on the circumstances of the adoption of the law, see Fedinec 2024, 69–71.

²³ Law of Ukraine No.2704-VIII of 25.04.2019 On ensuring the functioning of Ukrainian as a state language.

the norms prescribed by Article 7 of the Education Law and extends the primacy of the Ukrainian language to virtually all spheres of life, except private conversations and religious ceremonies.²⁴

On the basis of the Framework Law on Education, the Law on General Secondary Education²⁵ was drafted and adopted, which clearly defines the framework for the education of national minorities in their mother tongue. Under the law, members of national minorities who use an official language of the European Union as their mother tongue can continue to study in their mother tongue in primary schools (grades 1-4). However, from grade 5 onwards, they have to complete at least 20% of their yearly instruction in Ukrainian, rising to at least 40% in grade 9 and at least 60% in grades 10-12.

3.2 Problems of Legal Interpretation

The real pitfall of the framework law, however, was not primarily the principle of gradualism - in theory, the approach of national minorities learning both their mother tongue and the state language could be acceptable. It would be in line with the OSCE's Hague recommendations. The real problem lies in the details:

On the one hand, the 2017 framework law provided that the right to mother tongue education could be implemented in the form of „separate classes” („шляхом створення окремих класів”), which, according to some interpretations - *argumentum a contrario* - means that explicitly national minority schools will be abolished, and that the law only allows for the possibility of national minority classes in Ukrainian-language schools. In the 2020/2021 school year, there were 73 Hun-

²⁴ After the adoption of the law, a significant group of MPs (51 of them) petitioned the Constitutional Court of Ukraine to declare the law unconstitutional. According to the petition, the provisions of the Language Law seriously discriminate against Russian-speaking Ukrainian citizens, which is contrary to the Fundamental Law of Ukraine on several points. However, the Constitutional Court of Ukraine, in a decision issued on 14.07.2021, recognized the Law on Ensuring the Functioning of Ukrainian as the State Language as constitutional.

²⁵ Law of Ukraine No. 463-IX of 16.01.2020 on complete general secondary education.

garian-language primary schools in Ukraine (all of them in Transcarpathia) and another 27 schools where both Ukrainian and Hungarian were taught.²⁶ If we accept this interpretation of the law as correct, it would be a serious step backwards for Hungarian-language education in Transcarpathia, including at the institutional level.²⁷

Ukrainian policy in this regard has exhibited a degree of ambivalence. On the one hand, it has been announced that the rules should not be interpreted as Hungary claims. However, the Ombudsman for the Protection of the Ukrainian State Language identified shortcomings in the Berehove district during an audit in January 2023: Thirty-seven schools in the district did not offer Ukrainian language classes. This is only worth mentioning if Ukrainian language classes are to be provided in every school.²⁸

On the other hand, the law does not specify ‚how’ the percentage benchmark for Ukrainian-language education is to be met: whether specific subjects are to be taught in Hungarian (or Ukrainian), or whether all subjects are to be taught in both languages, and whether the percentage is to be met within each subject.

The question is important because if all subjects are to be ‚split’, it will require either specially trained teachers or a multiplication of teachers (for which the Ukrainian state can hardly provide the resources).

But suppose not all subjects have to be split. In that case, the possibility of „tricking” in both directions opens up, so that, for example, physical education or art can be treated statistically as a subject in the same way as history or mathematics.

Finally, the law does not formally apply to „private schools”, i.e. if someone organises education with the support (*de facto* maintenance) of the „mother state”, e.g. example Hungary, then and only then can it be ensured (at least in international legal terms) that the rights of national minorities to education are not violated. At present, however,

²⁶ Kuzma 2023, 26-27.

²⁷ For more on this see Csernicskó et al. 2020, 56-59.

²⁸ Ombudsman: some schools in Transcarpathia violate the law on the state language. Carpathian News, 19.01.2023.

there are only five ‘private schools’ in the Transcarpathian region: three Reformed, one Roman Catholic, and one Greek Catholic, and in addition to the above-mentioned religious lyceums, there is also the Transcarpathian Hungarian Lyceum in several locations (Berehovo, Vynohradiv, Pityerfolvo, Velyka Dobron’, Mali Heivtsi).²⁹

3.3 *Current Situation*

The 2017 Framework Act stated that it would apply to students starting their studies on or after 1 September 2018. However, the Ukrainian legislator gradually postponed the law’s entry into force in several stages. Initially, it was planned to introduce the new provisions from 1 September 2020, but following international pressure, mainly from Hungary, the deadline for implementing the relevant provisions was temporarily extended to 1 September 2023.³⁰

In June 2023, given the war that had broken out in the meantime,³¹ a new legislative amendment was made to extend the possibility of learning in the mother tongue until 1 September 2024 for students belonging to national minorities who study in the official languages of the European Union,³² including Hungarian. However, for other national minorities, such as the Russian community, the requirement that 80% of secondary education be provided in the official state language remains in force. All these changes also signalled that the Ukrainian state had not abandoned implementing the reform measures, but had

²⁹ Kuzma 2023, 27.

³⁰ For details see Csernicskó, Kontra 2023, 373-382.

³¹ The war has of course had a significant impact on the functioning of the Ukrainian state and Ukrainian legislation. For an overview, see Fedinec 2022, 3-30. For more information see Csernicskó 2022., 3-30.

³² It is interesting to note that the „positive discrimination” of minorities studying in the official languages of the European Union (which, of course, in another reading means the disenfranchisement of the Russian minority living in Ukraine) is based on the Venice Commission’s proposal. Five Minutes Europe blog, 17 October 2023, available at <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/10/17/nem-gefelelo-az-ukran-kisebbségi-torveny-modositasa/>.

simply postponed them temporarily, partly because of the war and partly for political reasons.

The change did not take place even in the school year 2024/2025 due to the adoption of the legislative amendment package³³ on 8 December 2023, which was adopted in connection with the expert assessment of the Council of Europe and its bodies on the rights of national minorities (communities).

It allows national minorities whose mother tongue is one of the official languages of the European Union to continue their studies in their mother tongue at the secondary school level, without being subject to a gradual change to the state language or to specific percentages (with the restriction that, in addition to Ukrainian language and Ukrainian literature, the subjects History of Ukraine and Defence of Ukraine must be taught in the state language, i.e. Ukrainian). This has essentially restored the rights of the Transcarpathian Hungarian community to be educated in their mother tongue, a significant achievement given the uncertainty and restriction of rights since 2017. However, stability and a change of political direction that respects the rights of national minorities in the long term remain a hope for the Hungarian community in Transcarpathia.

Nor is it entirely reassuring that the question of the organisation of education remains open and could be a potential target for attack. It is still not clear whether the right of national minorities, including the Hungarian community, to be educated in their mother tongue can be guaranteed by maintaining Hungarian-language schools or by providing only Hungarian-language education. According to the above-mentioned Law on Secondary Education, the language of general secondary education is the state language, but „in classes (groups) of pupils studying in the languages of national minorities, which are among the official languages of the European Union, the use of the lan-

³³ Law of Ukraine No. № 3504-IX of 08.12.2023 „On Amendments to Certain Laws of Ukraine in Connection with the Expert Assessment of the Council of Europe and its Bodies on the Rights of National Minorities (Communities) in Different Areas”.

guage of the national minority concerned in the educational process is guaranteed in addition to the state language”.³⁴

Therefore, the legislation only mentions special classes (groups) in which education can be provided in the language of the given national minority, but does not provide for the establishment or maintenance of entire educational institutions. This creates uncertainty about the future of Hungarian-language schools.

A further concern is that the law makes not only the subjects of Ukrainian language and literature compulsory in the state language but also the subject of „History of Ukraine.” This may cause particular difficulties for native Hungarian-speaking pupils who do not have sufficient knowledge of Ukrainian and may, therefore, be disadvantaged in the education system.

Although the subject „History of Ukraine” is not yet included in the compulsory school-leaving examinations, a possible change in the future could further increase the inequality of opportunities for pupils of Hungarian nationality studying in their mother tongue. This could adversely affect their performance in the school-leaving examinations.

Finally, it is worth mentioning that (despite the undoubted politicisation of the issue) the Antal Hodinka Centre for Linguistic Research has published a detailed professional analysis of the practical (language-education) difficulties of the introduction of the law in Transcarpathia: the main problem is that while the Ukrainian state is striving to make Ukrainian language education exclusive, it has hardly created the conditions for teaching the Ukrainian language in recent years.³⁵

³⁴ Article 5, Part 1, Law of Ukraine No.463-IX of 16.01.2020 On Comprehensive General Secondary Education

³⁵ See for example *Miért nem jó az új ukránai oktatási törvény a kárpátaljai magyaroknak?* Hodinka Antal Nyelvészeti Kutatóközpont, Beregszász, 2017., available at <https://hodinkaintezet.uz.ua/hu/miert-nem-jo-az-uj-ukrainai-oktatasi-torveny-karpataljai-magyaroknak/>.

Summary

Provisions of education in the mother tongue represent a fundamental aspect of minority rights and are explicitly supported by international legal standards. However, the implementation and interpretation of these standards are often influenced by both domestic political considerations and foreign policy interests. Consequently, the extent to which states regard themselves as bound by international minority rights norms and their willingness to adhere to them vary significantly. As a result, infringements of minority rights, whether perpetrated by state authorities or societal actors, remain a persistent challenge, both globally and, more acutely, in war-affected contexts such as Ukraine.

Issues relating to the rights of Hungarians abroad are constantly on the agenda of decision makers of the kin-state and the host countries, with the problem of mother tongue education being central to the rights of practically all the Hungarian-populated regions outside the current borders of Hungary.³⁶ In recent years, the situation of mother tongue education for the Hungarian minority in Transcarpathia has been critical in this respect, and the legal analysis of this issue illustrates the challenges facing Hungarian minority policy in 21st-century Europe.

The disintegration of the Soviet Union was preceded by years of social policy processes, the effects of which gradually spread to the legislation of the Member States. In Ukraine, this process culminated after independence in the pursuit of nation-state building, with a primary focus on reinforcing the status of Ukrainian as the official state language. This culminated in the legislation reform on language use and education, which ignored the constitutional and internationally guaranteed rights of national minorities, including the Hungarians of Transcarpathia.

The new legal framework marked a significant regression in the legal status of national minorities, falling short even of the protections that had been guaranteed during the Soviet era. In the field of educa-

³⁶ For an overview see Tóth, Vizi 2024.

tion, this regression was evident in the limitation of full mother-tongue instruction to the nursery and primary school levels only. This regulation, which significantly curtailed previously guaranteed rights posed a serious threat to the continued operation of the Hungarian primary and secondary school network in Transcarpathia.

The Hungarian government's advocacy efforts for the rights of the Hungarian minority in Transcarpathia, coupled with its strategic engagement with the broader geopolitical processes shaping Ukraine's future, have contributed to a partial rollback of the initially more restrictive provisions of the Language Law. Notably, a recent amendment to the legislation now permits members of national minorities whose mother tongue is an official language of the European Union to receive secondary education in their native language. Despite this development, the broader question of ensuring and implementing minority rights in Ukraine remains deeply embedded in political dynamics. As such, it is likely to continue presenting significant challenges for the Hungarian community in Transcarpathia and for advocacy efforts aimed at protecting Hungarian minority rights more generally.

Bibliography

Book

Bárdi, Nándor - Fedinec, Csilla - Szarka, László: *Minority Hungarian communities in the twentieth century. East European Monographs*, 774. Boulder: Columbia University Press, New York. 2011.

Csernicskó István – Tóth Mihály (szerk.): *Az anyanyelvi oktatás joga*. Ungvár: Hodinka Antal Nyelvészeti Kutatóközpont. 2018.

Csernicskó István - Hires-László Kornélia – Karmacs Zoltán – Márku Anita – Tóth-Orosz, Enikő: *Tévtűt az ukrán nyelvpolitikában*. Beregszász. 2020.

Book chapter

- Beregszászi Anikó: Ideológiák, kutatási eredmények a kárpátaljai magyar anyanyelvi oktatásban és a hasznosíthatóság gyakorlata. In: Hires-László Kornélia, Karmacsi Zoltán, Márku Anita (szerk.): *Nyelvi mítoszok, ideológiák, nyelvpolitika és nyelvi emberi jogok Közép- Európában elméletben és gyakorlatban*. Budapest-Beregszász. 2011.
- Csernicskó István: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. In: *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2022/2.
- Csernicskó István – Kontra Miklós: The Linguistic Human Rights Plight of Hungarians in Ukraine. In: Tove Skutnabb-Kangas - Robert Phillipson (eds.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*, Wiley Blackwell, Oxford, 2023.
- Gyenyey, Laura: Are exams really a celebration for the diligent student? Analysis of the ECtHR judgment in Ádám and Others versus Romania. In: *Hungarian Yearbook of International and European Law*, 11:1. 2023.
- Kuzma Katalin: Kik tanítanak Kárpátalja magyar tannyelvű iskoláiban? Kárpátaljai tanítók vizsgálata. Magiszteri munka. Beregszász. 2023.
- Orosz Ildikó: A magyar anyanyelvű/ anyanyelvi oktatás és képzés helyzete Kárpátalján (1991-2010). In: *II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola Lehoczky Tivadar Intézetének tanulmánygyűjteménye*. Beregszász: II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola Lehoczky Tivadar Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2010.
- Tóth Norbert – Vizi Balázs: *A kisebbségek védelmének jogi keretei és jogalkalmazási tapasztalatai a Magyarországgal szomszédos államokban. Kárpát-medencei kisebbségjogi kalauz* 2024. Budapest: Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2024.
- Varennes, Fernand de - Kuzborska, Elżbieta: International Law and Language Minority Education. In: *Language Policy and Political Issues in Education*, 3rd ed. Springer. 2017.

Journal article

- Bowring, Bill: European Minority Protection: The Past and Future of a „Major Historical Achievement”. In: *International Journal on Minority & Group Rights Vol. 15 Issue 2/3*. 2008.
- Csernicskó István – Fedinec Csilla: A 2017-es ukrajnai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. In: *Regio*, 2017/3.
- Csernicskó István: Veszélyben az anyanyelvi oktatáshoz való jog Ukrajnában? In: *Közoktatás: A kárpátaljai magyar pedagógusszövetség lapja*, 21/ 3-4, 2016.

Fedinec, Csilla: Language (human) rights, violations and security policy in the context of Russia's war against Ukraine. In: *Forum Social Sciences Review*, 2022/2.

Fedinec Csilla: A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrajnai jogalkotás rövid foglalatja (1989-2023). *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2024/4.

Internet reference

All-Ukrainian census, 2001. Downloaded from: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>, downloaded on 05.04.2025.

Five Minutes Europe blog, 17 October 2023. Downloaded from: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/10/17/nem-megfelelo-az-ukran-kisebbségi-torveny-modositasa/>, downloaded on 05.04.2025.

Ombudsman: Some schools in Transcarpathia violate the law on the state language. *Carpathian News*, 19.01.2023. Downloaded from: <https://karpathir.com/2023/01/19/ombudsman-egyek-karpataljai-iskolak-megsertik-az-allamnyelvrol-szolo-torvenyt/>; downloaded on 08.04.2025.

The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note. In: *International Journal on Minority & Group Rights Vol. 4 Issue 2*. 1996, 199-213. [online]. Retrieved from: www.foreignpolicy.com, downloaded on 05.04.2025.

Miért nem jó az új ukrajnai oktatási törvény a kárpátaljai magyaroknak? Hodinka Antal Nyelvészeti Kutatóközpont, Beregszász, 2017. Downloaded from: <https://hodinkaintezet.uz.ua/hu/miert-nem-jo-az-uj-ukrajnai-oktatasi-torveny-karpataljai-magyaroknak/>; downloaded on 08.04.2025.

International document

International Covenant on Civil and Political Rights. Retrieved from <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>; downloaded on 2025.04.08.

European Convention on Human Rights. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/>; downloaded on 2025.04.08.

European Charter for Regional or Minority Languages. Retrieved from <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.tv>; downloaded on 2025.04.08.

Treaty on the Law of Treaties, 1969 Vienna (promulgated by Decree-Law No. 12 of 1987). Retrieved from https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf; downloaded on 2025.04.08.

Law/legislation

Fundamental Law of Hungary (25 April 2011). Retrieved from: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>; downloaded on: 2025.04.08.

Act XLIV of 2010 amending Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship. Retrieved from: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300055.tv>; downloaded on: 2025.04.08.

Law No. N 8312-11 of the Ukrainian Soviet Socialist Republic of 28.10.1989 On the Languages of the Ukrainian Soviet Socialist Republic. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8312-11#Text>; downloaded on 08.04.2025.

Law of Ukraine No 1060-XII of 23.05.1991 On Education. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#Text>; downloaded on 2025.04.08.

Law of Ukraine № 2494-XII of 25.06.1992 On national minorities. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>; downloaded on 08.04.2025.

Law of Ukraine № 2145-VIII of 05.09.2017 On Education. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>; downloaded on 2025.04.08.

Law of Ukraine No.2704-VIII of 25.04.2019 On ensuring the functioning of Ukrainian as a state language. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>; downloaded on 2025.04.08.

Law of Ukraine No. 463-IX of 16.01.2020 On Comprehensive General Secondary Education. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20/ed20290627#-Text>; downloaded on 08.04.2025.

Law of Ukraine № 1616-IX of 01.07.2021 on Indigenous Peoples. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1616-20?lang=uk>; downloaded on 08.04.2025.

Law of Ukraine No.№ 2827-IX of 13.12.2022 About national minorities (communities) of Ukraine. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>; downloaded on 08.04.2025.

Law of Ukraine No. № 3504-IX of 08.12.2023 On amendments to certain laws of Ukraine in connection with the expert assessment of the Council of Europe and its bodies on the rights of national minorities (communities) in various areas. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3504-20#Text>; downloaded on 08.04.2025.

Legal case

Ádám and Others v Romania, Nos. 81114/17, 49716/18, 50913/18, 52370/18, 54444/18, 54475/18, 13 October 2020 Resolution of the Constitutional Court of Ukraine, No 1-179/2019(4094/19), 14.07.2021.

Decision of the Constitutional Court of Ukraine 14.07.2021 in the case on the constitutional submission of 51 people's deputies of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Law of Ukraine „On ensuring the functioning of Ukrainian as a state language”. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>; downloaded on 08.04.2025.

ABSTRACTS

Vesna CRNIĆ-GROTIĆ

The Right to Education in Minority Languages Before the European Court of Human Rights – Recent Case Law

This article analysed the most recent decisions delivered by the European Court of Human Rights on the right to have education in minority languages for the members of such minorities based on the European Convention on Human Rights. The Court basically confirmed its long-established stance that state parties have no duty to ensure education in languages other than the official one (or more, as the case may be). These decisions have also confirmed that the European Convention on Human Rights is not suitable or is suitable in a limited fashion for the protection of some specific human rights of the members of national and linguistic minorities. It is regrettable that the Court did not use the opportunity to expand the interpretation of the Convention to also cover the right to education in minority languages. Such an interpretation could have relied on the two Council of Europe treaties dedicated specifically to the protection of minorities and their languages. These treaties have recently celebrated the 25th anniversary of entering into force: the European Charter for Regional or Minority Languages and the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

* * *

Tamás KORHECZ

**The Constitutional Status of Nationalities in the Socialist
Federal Republic of Yugoslavia between 1974 and 1990
– Lessons learned from Fifty Years of History**

This study explores the constitutional status of nationalities in the Socialist Federal Republic of Yugoslavia from 1974 to 1990, focusing particularly on the federal level, and on Serbia and its autonomous provinces. The primary research question investigates how the 1974 constitutional framework addressed the protection and equality of non-Slavic nationalities within the socialist, multiethnic state. Employing a legal-dogmatic and comparative methodology, the study analyses the minority rights provisions across four constitutions (Yugoslavia, Serbia, Vojvodina, and Kosovo) and compares them to Serbia's 2006 constitutional framework. The findings reveal that while the 1974 system guaranteed extensive collective and individual rights—especially in Vojvodina and Kosovo—these rights were only partially implemented. Structural decentralisation enabled localised protection, yet political resistance, particularly from the Serbian majority, and lack of consensus within the ruling Communist Party, ultimately undermined the system. The study concludes that Yugoslavia's minority protection model, though normatively advanced, lacked the sociopolitical cohesion needed for long-term stability. The research offers critical insights into federal and multicultural constitutional design, emphasising the necessity of broad political support and administrative commitment for effective minority protection, a lesson still highly relevant in contemporary multinational states.

* * *

Dóra PAP

From Spanish Sahara to Moroccan Sahara – A contemporary case of denial of the right of peoples to self-determination

This study investigates the international legal status of Western Sahara through the lens of the right to self-determination, with a focus on the implications of Morocco's occupation and international recognition dynamics. The primary research question explores how international legal norms, especially self-determination, have been applied or circumvented in the case of Western Sahara since Spain's withdrawal in 1975. The paper employs a historical-legal analytical method, tracing developments from decolonisation processes to current geopolitical alignments, including key events such as the International Court of Justice's advisory opinion, the UN's MINURSO mission, and recent international recognitions of Moroccan sovereignty. Findings indicate a consistent pattern of international legal ambiguity and political opportunism, where the self-determination of the Sahrawi people is often subordinated to great power interests. The study highlights how shifting international alliances, such as the Abraham Accords and US, Israeli, and French recognitions, undermine multilateral efforts and legal norms. The paper contributes uniquely by combining historical depth with legal analysis, emphasising how Western Sahara exemplifies the erosion of *jus cogens* norms in international law. It underscores the broader implications for the international legal order and the precedent it sets for other territorial conflicts.

* * *

István János GÁCSER
Role models and Limitations: Lessons from South Tyrol's
Autonomy for Szeklerland

This study investigates whether the institutional system of South Tyrol's autonomy can serve as a viable model for autonomy aspirations in Szeklerland, a region in Romania with a significant Hungarian population seeking larger territorial self-governance within the state. Using a comparative institutional analysis, the paper examines the structural and functional elements of South Tyrol's autonomy statute. It evaluates their potential transposability by analysing historical, constitutional, and sociolinguistic contexts, particularly focusing on the Bakk and Csapó autonomy proposals for Szeklerland. The study finds that South Tyrol offers several replicable institutions, such as ethnic quotas, linguistic parity, and the „Commission of Six”, that could theoretically support balanced governance in Szeklerland. However, substantial legal and political barriers exist. Romania's constitutional framework precludes territorial autonomy, and the internal divisions among Hungarian minority stakeholders further complicate institutional consensus. This paper contributes to minority rights scholarship by identifying concrete mechanisms of institutional transfer and their limits in ethnically divided societies. It underscores that while South Tyrol's autonomy remains a valuable international precedent, its full application in Szeklerland is constrained by divergent political realities. Understanding these differences is essential for realistic autonomy discourse in Romania

* * *

Laura GYENEY – Zsuzsanna TARPAI

**The Importance of Mother Tongue Education in Exercising
Minority Rights: The Case of the Ethnic Hungarian Minority
of Ukraine in Transcarpathia**

This paper examines the legal framework governing the right to mother tongue education for national minorities, with a specific focus on the ethnic Hungarian community in Ukraine's Transcarpathian region. It asks how recent Ukrainian legislative reforms, particularly since 2017, have reshaped or curtailed previously acquired language rights, and to what extent these changes align with international standards on minority protection. The study employs a legal-analytical methodology, systematically reviewing relevant international instruments, domestic Ukrainian legislation, and case law, alongside contextual political analysis. Special attention is given to the ambiguities in legal interpretation and implementation, as well as the evolving role of kin-state advocacy by Hungary. Findings reveal that while formal guarantees for minority language education still exist, their scope has been significantly reduced by recent education and language laws. Although a 2023 amendment restored certain rights for EU-language minorities, such as Hungarians, the broader legal and institutional environment remains fragile and politically contingent. The case study contributes to the literature by highlighting the central role of linguistic rights within the broader framework of minority protections and by demonstrating how legal uncertainty and gradual legislative regression can erode previously established guarantees in this field. Its conclusions offer critical insights into the tension between nation-building and minority inclusion in post-Soviet and conflict-affected Ukraine.

* * *

