

KISEBBSÉGVÉDELEM

III. szám (2021)

A Kisebbségi Jogvédő Intézet tudományos folyóirata

Budapest
2021

Szerkesztőbizottság elnöke:

Kardos Gábor (Budapest)

Szerkesztőbizottság tagjai:

Bándi Gyula (Budapest)

Bodó Barna (Temesvár)

Bozóki Antal (Újvidék)

Csóti György (Budapest)

Duray Miklós (Pozsony)

Gerencsér Balázs (Budapest)

Gyeney Laura (Budapest)

Orosz Ildikó (Beregszász)

Főszerkesztő:

Dabis Attila

Szerkesztők:

Benda Vivien, Wágner Tamás

Kiadja:

Kisebbségi Jogvédő Intézet

Felelős kiadó: Csóti György

1052 Budapest Vármegye utca 7.

Telefon: +36 1 79 86 530

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

E-mail: jogvedo.intezet@kji.hu

Tördelés: Szakaliné Szeder Andrea

Borító: Dobrányi Máté

Nyomdai munkálatok: Printingo Kft.

HU ISSN 2676-8992

TARTALOM

Alapvető kérdések

Oszkár Gorcsa: The Geneva and Hague Conventions and the Case of First World War Serbian POWs in Hungary	7
Orbánné Szél Napsugár Ágnes: A nemzetiséghez tartozó kiskorúak védelme, mint a gyermekközpontú igazságszolgáltatás eleme a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben	35

Kisebbségvédelem Európában

Fiala-Butora János: Településnevek kisebbségi nyelveken: a peredi népszavazás ügye	61
---	----

Aktualitások

Orbán Tamás: Diplomáciai viták az ukrán oktatási törvénynek az oktatás nyelvét szabályzó előírásairól	89
--	----

Esszék

Illés Veronika: Prológus a kisebbségvédelemhez: a kisebbségek és a kisebbségvédelem értelmezése – szemelvények az ukránai lengyel és magyar kisebbségek történetéből	129
---	-----

Resume	153
--------------	-----

I. fejezet

Alapvető kérdések

- 1. Oszkár Gorcsa:** The Geneva and Hague Conventions and the Case of First World War Serbian Pows in Hungary
- 2. Orbánné Szél Napsugár Ágnes:** A nemzetiséghez tartozó kiskorúak védelme, mint a gyermekközpontú igazságszolgáltatás eleme a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben

THE GENEVA AND HAGUE CONVENTIONS AND THE CASE OF FIRST WORLD WAR SERBIAN POWS IN HUNGARY

1 Introduction

The World War can be justifiably called “the great seminal catastrophe”¹ of the 20th century, because the war that should have ended every further war just disseminated the seeds of another cataclysm. Until today numerous works have been published on the subject of the First World War. Most of these deal in detail with the stimulating and devastating effects of war, the battlefields, and sometimes the everyday struggles of the hinterland, but only briefly describe the development of international law and the tribulations of prisoners of war. Due to the neglect of the topic, the views of Rudolphe Archibald Reiss relating to Austria-Hungary case still prevail in most Western and Serbian literature. In the case of the latter, we can encounter criticism on the annihilating endeavors of the “Huns” of Austria-Hungary.²

The reasons outlined above justify a scientific examination of the prisoner of war issue. Our study aims to provide a scientifically sound response to the Serbian criticisms based on primary and secondary sources. We are set to answer whether the military leadership in Hungary during the First World War treated Serbian prisoners as poorly as appears in the Serbian literature to this day. First, we try to answer whether separation of the prisoners based on ethnicity occurred in the Austria-Hungarian or not; if yes, whether it commenced because the military leadership wanted the complete physical destruction of

* Doctoral student, University of Szeged - Faculty of Humanities and Social Sciences.

¹ Kennan, George F.: *The Decline of Bismarck's European Order: Franco-Russian Relations, 1875-1890*. Princeton: Princeton University Press. 1979, 3. (hereinafter: Kennan 1979).

² Gorcsa, Oszkár: Csanád vármegyei szerb hadifoglyok a Nagy Háborúban. In: *Délvidéki Szemle* 5 (1). 2018, 32. (hereinafter: Gorcsa 2018a).

the Serbian nation. In light of these focus points, we evaluate whether the view of some Serbian historians claiming that the Monarchy was the first in the world to establish a network of modern concentration camps, which almost functioned as extermination camps, is valid. Furthermore, we compare the treatment of prisoners of war in Serbia and the Austria-Hungarian with the hope that we will get a more nuanced picture and a proper understanding concerning voiced criticisms. To do this, it is necessary to present the international measures taken to mitigate the wars and the circumstances which the Geneva and Hague Conventions were composed in by comparing the text of the laws with archival and press sources to highlight their shortcomings. These legal imperfections and inclarities in the text might be indirect causes for the violation of international military law.

2 The evolution and development of international laws of war before the Great War

The emergence of and aspirations for nation-states, which broadly defining the 19th century, resulted in extensive military conflicts. As a result of frequent wars mass armies emerged, which combined with the technological advances in military dramatically increased the number of POWs and internees. This was a pressing problem mainly because until the 19th century, the international law of war had not been regulated. As a result, each state treated the wounded and POWs in their own fashion.³

The idea of regulation and humanization of warfare was first embraced by intellectuals, who openly raised their voices against the unnecessary sufferings of war. Aware of the legitimacy of the above theses, an international meeting convened in 1864 in Switzerland to adopt an international convention regarding these affairs. However, as the emphasis was on improving the situation of the wounded and

³ Gyalókay, Jenő: A világháború előtti korszakok. In: *Hadifogoly magyarok története*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és nyomdai r. t., 1930, 1–42. (hereinafter: Gyalókay 1930).

sick, the issue of the POWs had not been discussed then. Nevertheless, as the convention allowed medical personnel and priests to continue their service or retire after a hostile occupation, the idea of regulating the POW issue gradually came to the fore in the upcoming decades.⁴

Due to the shortcomings of the Geneva Convention of 1864, a revision of the conference and the idea of codifying the laws and customs of war were soon planned. The first experiment took place in 1874 when the Russian Tsar, Alexander II convened an international conference with the presence of fifteen states in Brussels. One of the inherent features of the Russian initiative was mutual distrust which left its mark on the dealing of conference and prevented the ratification of the resolutions also known as the *Brussels Declaration*.⁵

Despite its weakness, the Brussel Declaration was a significant step forward as it stated for the first that time that if the civilian population of an attacked state resisted the occupation forces, they should be treated as a prisoner of war – if captured – similarly to professional army soldiers. The declaration also emphasized that the execution of those who surrendered was strictly prohibited, while individuals who concealed from the occupying power could be considered spies.⁶ At the same time, the document dealt with the question of POWs as highlighted in the following:

“Prisoners of war are lawful and disarmed enemies. They are in the power of the enemy’s Government, but not of the individuals or of the corps who made them prisoners. They should be treated humanely. Every act of insubordination authorizes the

⁴ Krivokapić, Boris: Ženevska konvencija o poboljšanju sudbine vojnih ranjenika u ratu (1864). Povodom 140 godina od pristupanja Srbije konvenciji. In: *Strani Pravni Život* 1 (1). 2016, 13–14.

⁵ Ibid. at 16.; Karkis, Kornél: A legújabb kor nemzetközi intézkedései. In: *Hadifogoly magyarok története*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és nyomdai r. t., 1930. 43–44. (hereinafter: Karkis 1930).

⁶ O’Neil, Patrick M.: Brussels Declaration. In: *Encyclopedia of Prisoners of War and Internment*. Ed. Vance, F. Jonathan. Millerton: Grey House Publishing, 2006², 53–54.; Karkis 1930, 27–28.; Lóránt, Ármin: A hadifogoly-kérdésről. Budapest: Hedvig Imre könyvnyomdája. 1915, 27–28. (hereinafter: Lóránt 1930).

necessary measures of severity to be taken with regard to them. All their personal effects except their arms are considered to be their own property.”⁷

The declaration also stated that the Detaining Power might utilize the labor of those prisoners who were physically fit, but prohibited using them for heavy, “*inhuman*” and unbearable physical work. Lastly, the declaration mentioned that prisoners were expected to give their names and rank to assist the compilation and exchange of POW lists. Regardless of the faults of the Brussels Declaration, overall, it was a significant improvement in the field of the law of war, as it laid the foundations for the treatment of POWs.⁸

Following the meeting in Brussels, once again on the initiative of Russia, the International Conference in the Hague was held on 6 April 1898, where the issue of the Geneva law was again discussed. The meeting led to the first international itemized regulation of captivity. The provisions of the convention relating to prisoners of war were set out in Annex II: Chapter IV–XX. (A few include sections were adopted almost verbatim in the Second Hague Convention of 1907.) The participating states signed the declaration on 29 July 1899, although in Hungary, it was only ratified on 8 August 1913. In 1906, Switzerland retook the initiative and decided to convene a new Geneva meeting to revise the Geneva Convention of 1864. The text of the new agreement, which dealt more thoroughly the question of the POWs, was soon adopted.⁹

The Hague Conference of 1899 concluded with the desire that the convention’s text should be supplemented by the experience gained by the participating states in the meantime. For the next conference, the participants did not have to wait for long: it commenced on 15 June

⁷ *Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War*. Brussels, 27th August 1874.

⁸ Ibid.

⁹ Gorcsa, Oszkár: Hadifoglyok és a Nagy Háború. Hadifogság az Osztrák–Magyar Monarchiában. In: *Belvedere Meridionale* 30 (1). 2018, 59. (hereinafter: Gorcsa 2018b)

1907, and 44 states were represented. Thirteen conventions were made at the meeting, four of which deal with prisoners of war.¹⁰

Articles on POWs in the Hague Convention of 1907, and their general issues.

Analyzing the text of the Hague Convention of 1907, which was in force during the First World War and was accepted by most belligerent states, we can conclude that despite deliberations of about half a century, many shortcomings in the law have not yet been remedied. It is worth reviewing the contents of the most inaccurate articles of law and comparing the theory with its practical applicability, in our case the Serbian prisoners of war. It should be stated the Article IV emphasized that

“prisoners of war are under the control of the enemy Government, not the individuals or team bodies who take them captive,”¹¹ and that “prisoners of war must be treated humanely,”¹²

but most essentially, it did not define who could be considered a POW. Furthermore, the article emphasized that the “hostile government”¹³ also had to protect the prisoner from all unnecessary ill-treatment and torture. Application of this became a severe issue due to the massive numbers of captured POWs, the spread of epidemics, the food shortages, propaganda, and mostly as there was a relative inexperience regarding the situation.¹⁴

In Article V elaborated on the issue of the internment of prisoners of war, but here too, we can only find half-measures, as the convention

¹⁰ Ibid. at 59–60.

¹¹ *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 18th October 1907. Annex to the convention: regulations respecting the laws and customs of war on land section I: on belligerents chapter II: prisoners of war regulations: art. 4 (hereinafter Convention IV).

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

stated that “prisoners of war may be interned in a city, castle, camp,”¹⁵ but there were no specific explanations regarding how POW camps should look like and where they should be located. (To this day, there are altering criteria set for POW camps.) As a result of the inaccuracies concerning what constitutes a POW camp, some Serbian historians interpret the conditions prevailing in the camps of the Monarchy as a conscious violation of the conventions.¹⁶

The direct consequence of the mass armies used in the Great War was the mass number of POWs the belligerent states received. As the High Command of Austria-Hungary was unprepared for an enduring “total” war, Monarchy faced issues to support the large number of POWs as evidenced by reports on the low reception capacity and semi-readiness of POW camps. The first and most crucial issue to be regulated concerning prisoners of war was the transportation to the POW camps. To prevent the plotting of prisoners of war, the military leadership considered it necessary that already during their transportation the prisoners of war of different nationalities should only be transported separately, not together. The first group of prisoners arrived in Hungary in September 1914, mostly Serbs and Russians. However, with the escalation of the war, a relatively large number of Italian and Romanian prisoners of war soon appeared. In addition, albeit in small numbers, other ethnicities were also present. As a result of the protracted war, in January 1917, 852,853 Russians, 97,712 Italians, 97,072 Serbs, 38,327 Romanians, 5,595 Montenegrins, 465 French, and 31 English, a total of 1,092,055 prisoners of war were in the register of the Monarchy.¹⁷

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.; Đuković, Isidor: *Nađmeđer: Austrougarski logor za srbe 1914–1918*. Beograd: Signature. 2002, 71–132. (hereinafter: Đuković 2002).

¹⁷ Miklós, Tamás: *Első világháborús hadifogolytábor Esztergom-Kenyérmezőn*. In: *Nagy Háború Blog*. 2012. (hereinafter: Miklós 2012). Vemić, Mirčeta: *Pomor srba ratnih zarobljenika i interniranih civila u austrougarskim logorima za vreme prvog svetskog rata 1914–1918*. In: *Zbornik Matice Srpske za Društvene Nauke* 147 (2). 2014, 201–233. (hereinafter: Vemić 2014).; Moritz, Verena: *The Treatment of Prisoners of War in Austria-Hungary 1914/1915: The Historiography of Prisoners of War in the Late Habsburg Empire*. In: *1914: Austria-Hungary, the Origins and the First Year of World War*

Prisoners of war were held in large prisoner of war camps such as Brüx, Josefstadt, Mauthausen, Arad, Dunaszerdahely, Somorja, Esztergom-Kenyérmező, Ostffyasszonyfa, but there were also several smaller ones. Alongside them, there were also internment camps for civilians.¹⁸

The following year – which shows exceptionally well the rapid swelling in the number of prisoners of war –, on 1 January 1918, there were already 1,309,394 prisoners registered; most of them were of Russian nationality. For their safe-custody, the Hungarian Royal Népfelkelés' twenty-six and the Royal-Imperial Landsturm's fifty-one battalions were responsible. With their affairs, the Imperial and Royal Ministry of War's 10th, the Royal Hungarian Ministry of Defense's Mg.a and Mg.b departments, and later on, the Main Group "D" of the Hungarian Ministry of Defense, and the XIII. POW Group's 54th division, and the Major Group "C" of the People's Security Commission.¹⁹

Serbian prisoners of war arrived at camps of the Monarchy in three phases. The first phase lasted from August to December 1914, that is to say until the end of the Potiorek-offensives.²⁰ A large number of Serbs captured at that time were transported to Esztergom-Kenyérmező. In addition to the semi-finished camps, Dalibor Denda's opinion is that their situation may have been aggravated by hatred caused by war propaganda. The start of the second phase was approximately the autumn of 1914, when the Serbs invaded the Hungarian land of Szerémség, while the third phase started in the winter from 1915 to 1916 during the occupation of Serbia. The transport of prisoners

I. Ed: Bischof, Günter – Karlhofer, Ferdinand – Williamson R., Samuel. Louisiana, USA: University of New Orleans Press. 2014, 237–240. (hereinafter: Moritz 2014).

¹⁸ Gorcsa 2018b *op. cit.*, 64.

¹⁹ Hadtörténelmi Levéltár [HL] HM 1918. Mg/B eln. 155–524. a. sz. Quotes: Blasszauer, Róbert: Hadifoglyok Magyarországon az I. világháború idején. In: *Ad Acta A Hadtörténelmi Levéltár Évkönyve*. Szerk.: Lenkefi Ferenc. Budapest: Hadtörténelmi Levéltár, 2002, 21. (hereinafter: Blasszauer 2002).

²⁰ Denda, Dalibor: Srpski ratni zarobljenici u Velikom Ratu. In: *Prvi svetski rat. Srbija, Balkan i velike sile*. Beograd: Istorijski institut – institut za strategijska istraživanja, 2015, 271. (hereinafter: Denda 2002).

of war to the camps also caused difficulties for the Monarchy. Due to the unprepared administration and the military leadership, the transportation of enemy prisoners to the hinterland was highly chaotic. Many traveled in cattle cars for days, resulting in frequent deaths, sometimes even before arriving to the camps, as many of the prisoners carried lethal viruses or pathogens, but health measures left much to be desired. This is perfectly illustrated by the fact that there were not enough medical personnel in the POW camps, as most doctors were serving on the front lines.²¹

As for the general condition of the POW camps, it can be stated that in the initial period, until the late autumn of 1914, they were undeveloped, did not have sufficient accommodation, and there were few doctors available. The common characteristics of the camps were that some of them were organized in marshy areas, wherein some cases even malaria spread,²² and this factor, together with the initial poor hygiene conditions, contributed to the spread of epidemics and high mortality rate.²³

In Esztergom-Kenyérmező, there was so little accommodation initially that most of the prisoners had to lay on the bare ground. Two large circus tents were erected for the Serbs, and those for whom there was no room left were placed along the water supply channel leading to the fishpond. The population also felt the gravity of the situation, and the locals of Esztergom criticized the conditions on a weekly bases:

“[...] The unfit authorities were not prepared to house the prisoners of war, they were particularly unprepared for the cold rainy weather, when without captivity even a captive game would have to suffer a lot.”²⁴

²¹ Gorcsa 2018b *op. cit.*, 64.

²² Hollaender, Hugo: *A malaria elterjedése Magyarországon*. Budapest: M. Kir. Belügyminisztérium. 1907, 30–33, 46–50. (hereinafter: Hollaender 1907).

²³ Vemić 2014 *op. cit.*, 205.

²⁴ Quotes: Miklós 2012 *op. cit.*, 1.

The area of the camp was fenced with barbed wire, and the situation was eerily similar in the Nagymegyer prisoner of war camp, with the difference that only the guardhouses were initially built here. Therefore, the prisoners remained in the open air until November 1914.²⁵

As a result of all these harsh conditions, cholera and typhoid fever became widespread at the end of 1914 and took most of its victims in the spring of 1915. However, the Monarchy sought to draw lessons from the situation, thus from 1915, camp barracks, epidemiological hospitals, and pharmacies in the camps became an essential requirement. As time passed, the Monarchy were successful in eliminating the issue regarding camps, which led to improved conditions as exemplified by the case of Esztergom-Kenyérmező where by the very end of 1914 the placement of prisoners of war was solved. Conclusively, the Monarchy tried to abide by the conventions, but the first two years proved to be trying due to unpreparedness and inexperience of the army and administration.²⁶

Article VI allows prisoners to be included in the economy, stating that

“the state may employ prisoners of war, with the exception of officers, in accordance with their rank and ability. Such work shall not be excessive and shall not be connected with military operations.”²⁷

The leadership and diplomacy of the Monarchy had been preparing for a possible war for years. However, the state's economy had not been prepared for a lasting conflict, and even the preparation for war placed limits on the economy. The usual French loans fell short, leading to stagnation in the economy. The leading circles of the Monarchy

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid. at 2–4.

²⁷ Convention (IV), art. 6.

expected a solution to the economic stagnation from the war, but no professional drafts were made to solve it.²⁸

The war also resulted in an agricultural boom, as the army was in constant demand for agricultural goods. However, labor shortages did not spare this sector of the economy either. As a result, agricultural production had been declining year by year. However, due to the mass military calls, there was a vast shortage of laborers in the country, therefore the employment of prisoners of war in the Hungarian economy commenced.²⁹

The Hague Conventions expressly prohibited the use of prisoners of war for military purposes, nevertheless this part of the law was handled flexibly by the belligerent parties. An excellent example for this is France: German POWs were used to dig trenches for the French army.³⁰ In response, the Germans commanded their Polish and French POWs for similar work in both Western and Eastern front. The Austro-Hungarian Monarchy followed suit: some prisoners worked in the Škoda factory, some were utilized behind the front lines, while others might have been even employed as minesweepers. All these cases were severe violations of international law.³¹

According to Article VII, "prisoners shall be maintained by the Government to which they have come under authority."³² In Hungary, the competent POW camp was responsible for the treatment of POWs in practice. In most cases, it was possible to deal with the situation without

²⁸ Hajdu, Tibor – Pollmann, Ferenc: *A régi Magyarország utolsó háborúja 1914–1918*. Budapest: Osiris Kiadó. 2014, 159–163. (hereinafter: Hajdu – Pollmann 2017).; Rauchensteiner, Manfred: *Der Erste Weltkrieg und das Ende der Habsburgermonarchie 1914–1918*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau Verlag. 2013, 202. (hereinafter: Rauchensteiner 2013).

²⁹ Hajdu – Pollmann 2013 *op. cit.*, 163.; Rauchensteiner 2013 *op. cit.*, 207.; Gorcsa 2018b *op. cit.*, 69–70.

³⁰ Ferguson, Niall: *The Pity of War 1914–1918*. London. 1999², 371–372. (hereinafter: Ferguson 2013).

³¹ Moritz, Verena – Walleczek-Fritz, Julia: Prisoners of War (Austria-Hungary). In: Daniel, Ute – Gatrell, Peter – Janz, Oliver – Jones, Heather – Keene, Jennifer – Kramer, Alan – Nasson, Bill (eds.): *1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War*. Berlin: Freie Universität Berlin, 2014.

³² Convention (IV), art. 7.

any particular difficulties. However, there were also irregularities, especially in the last two years of war, which resulted in shortages of clothes and sometimes even food.

Article IX emphasized:

“Every prisoner of war shall, if asked to do so, state his real name and rank and, in the event of a breach of this rule, shall deprive himself of the benefits accorded to prisoners of war of the same rank.”³³

Throughout the First World War, the distorted recording of names was a serious problem, making it almost impossible at times to notify relatives. A Hungarian example goes as following:

“A name in the lists, such as Korgel Schwepzer proved to be Kornél Schweitzer; Migul Bicsant, Erdi-Zuckane, Veredetraschy peeled out the names of the well-known Hungarian localities of Büdszentmihály, Erdőcsokonya and Veresegyháza.”³⁴

Article XX emphasizes that “prisoners of war shall be returned to their homeland as soon as possible after peace has been reached.”³⁵ In the case of Serbian POWs in Hungary, this happened mainly by October 1918.³⁶

³³ Convention (IV), art. 9.

³⁴ Lóránt 1915 *op. cit.*, 64–65.

³⁵ Convention (IV) art. 20.

³⁶ Gorcsa 2018a *op. cit.*, 51.

3 Concentration camps³⁷ in the Austro-Hungarian Monarchy?

To date, there have been several attempts to explain the basic idea of Nazi Germany's concentration camps based on the precedent prisoner of war camps in the Great War.³⁸ This is exponentially true for some Serbian historians. According to Isidor Đuković, the prisoner of war camps were a network of mass destruction systems, the primary purpose of which was to work and starve the enemy to death. In brief, he believes there were death camps in the Monarchy. Mirčeta Vemić expressed a similar opinion, but such articles and trail of thought can also be found in a large number in the Serbian press.³⁹ The former base their views on a 1919 statistic prepared for the peace conference, according to which there were about 300 camps in Austria-Hungary. However, this statement is not valid, as we know from official state documents that "only" about 50 camps could have been established in the Austro-Hungarian Monarchy. Approximately 20 of them operated in Hungary.⁴⁰ Reviewing their research findings of the above-mentioned Serbian scholars, it seems most likely that the internment camps were confused with the POW camps. However, 300 camps still seem a high number, therefore we have to assume that larger settlements with permanent prisoner of war workers were also included in the statistics. Our hypothesis can be supported partially by Paksy's explanation that

³⁷ A penal colony established to isolate and detain a section of a state's population or different ethnic groups in conquered countries. First, the Spanish colonists created a concentration camp for those captured in the struggle for independence in Cuba (1867-78), then the English in South Africa during the Boer War (1899-1902). The concentration camps of Nazi Germany and the Stalinist Soviet Union became infamous, where millions were destroyed. Markó, László: Általános történelmi fogalomgyűjtemény. Budapest, 2004, 113.

³⁸ Đuković 2002, 71-172.; Vemić 2014, 201-233.; Pastor, Peter: Introduction. In: Williamson, Samuel -Pastor, Peter (eds): *Essays on World War I: Origins and Prisoners of War*. New York: Columbia University Press. 1983, 113-117. (hereinafter: Pastor 1983).

³⁹ Svetozar Crnogorac: Zaboravljeni logor smrti u doboju: Mjesto u kome je izvršen prvi genocid nad srbima u 20. vijeku. In: *Jadovno 1941*. Source: www.jadovno.com, or Dobojski logor je prvo organizovano masovno stratište Evrope. In: *Jadovno 1941*. Source: www.jadovno.com, accessed: 2021.11.06. B. Subašić: Planovi Austrougarske: Za Srbe logori i odredi smrti. In: *Jadovno 1941*. www.jadovno.com.

⁴⁰ *The Austro-Hungarian POW Camps*: www.Austro-Hungarian-army.co.uk.

there were larger camps in the Monarchy for the permanent guarding of prisoners, where thousands of people were detained. In addition, there were camps for the guarding of prisoners in unique situations with small numbers of detainees. They also included quarantine bases that did not officially qualify as camps.⁴¹ What makes the situation interesting is that Paksy confirms our view that the prisoners were held in accordance with international laws, the treatment was adequate, the officers were placed in separate camps, and they could not be forcibly detained for manual labor, among other things, they also received a monthly salary.

We must also investigate the claim whether Austria-Hungary was the first in the world to invent modern concentration and extermination camps. If so, there are two possible consequences in regard to the effectiveness of the Hague Conventions. The first is that

“the Hague Conventions played a negligible role in influencing the treatment of prisoners of war, as they could not prevent atrocities, the humanization of warfare. The other possibility was that the Hague Convention played a significant role in prescribing treatment, but the document itself was flawed, and this allowed for the emergence of newer types of repressive camps.”⁴²

The above line of reasoning was formulated by Peter Pastor concerning the Russian POW camps, but it is worth comparing his theory with the Austro-Hungarian treatment. It is necessary to highlight the main elements of Pastor’s prototype theory and compare them with the conditions prevailing in the Monarchy and Serbia, respectively. The main elements of Pastor’s prototypical explanation for Russia are as follows:

⁴¹ Paksy, Zoltán: Hadifogolytáborból internálótábor. A traumák nyomán átalakuló Magyarország új intézményei. In: *1916 – a fordulat éve? Tanulmányok a Nagy Háborúról*. Szerk. Egry Gábor – Kaba Eszter. Budapest: Napvilág Kiadó. 2017, 157-159. (hereinafter: Paksy 2017).

⁴² Pastor 1983 *op. cit.*, 113–117.

1. qualitative selection between different camps,
2. intentional discrimination by "*purpose*,"
3. the use of prisoners in large construction projects in hostile environments,
4. using propaganda to defeat enemy soldiers.

The essence of the first element was that there were intentional differences in quality between the camps. The best were located in the European part of Russia, reserved for the Slavs who were expected to cause no trouble or to switch sides in the long run. In contrast, prisoners described as unreliable were placed among the worst found in Siberia and Central Asia. German, Austrian and Hungarian soldiers were placed in such camps. Thus, ethnicity determined the quality of care in Russia.⁴³

Second, the gravity of the situation shows that even in the Russian prisoner of war camps in Europe, survival was not granted, which means that the treatment was very different than outlined in and expected by the Hague Conventions. Pastor claims that the Russian POW camps were an independent breed and exponentially worse than the camps elsewhere. Furthermore, he believes that the practice of the Russian military authorities in other belligerent states has not been matched.⁴⁴ Reinhard Nachtigal interpreted the situation in Russia in a similar way describing the prison camp in Tockoye using the word of Ernst von Streeruwitz as a "*Totenlager*." At the same time, it is crucial to state that Streeruwitz's wording should be understood in contemporary context, aiming to describe mass mortality. According to Pastor, the third element was the use of prisoners on large-scale construction sites in a hostile environment. This is crucial because, in Pastor's view, the treatment was similar to that of the Stalinist era, where the "*zeks*" died en masse due to disease, malnutrition, and work accidents. To illustrate this, he mentions the construction of the Murman Railway, which was 1,400 kilometers long, and 70,000 prisoners of war were used for its

⁴³ Quotes Rachamimov, Alon: *Pows and the Great War. Captivity on the Eastern Front*. Oxford-New York: Berg Publishers. 2002, 80. (hereinafter: Rachamimov 2002).

⁴⁴ Ibid.

construction from July 1915 to October 1916. The fourth element of Pastor's thesis is winning hostile prisoners through propaganda. He believes that while this was common practice for most belligerent states, showing "loyalty" to Russia was a matter of life or death.⁴⁵

Following Pastor's line of reasoning, it is clear that the treatment of prisoners in Russia left the most to be desired. Furthermore, we can also state clearly that if we compare the above elements with the situation in Hungary, we have to report much better treatment. Namely, in Hungary, but also in the whole territory of the Monarchy, there was no example of qualitative selection between the camps. Nor can we talk about discrimination by purpose unless we include the plan to organize separate nationality camps at the beginning of war, which had never been executed due to the arrival of large numbers of prisoners. We consider it essential to emphasize that the only primary purpose of ethnic selection was to prevent the organization and mutiny of prisoners of war. As for Serbia, ethnic segregation initially prevailed as the military leadership grouped the POWs in three categories:

1. South Slavs,
2. Other Slavs,
3. Non-Slavs.

In the first and second groups, treatment was better to make the recruitment of prisoners to the gendarmerie and the border guard possible. Those in the third group could, by implication, be penalized by the worst treatment. However, the situation quickly became unsustainable due to the arrival of the masses and the chaotic conditions.⁴⁶

Furthermore, according to the sources uncovered so far, the prisoners were not employed in large construction projects in the Austria-Hungarian, and – similarly to most belligerent states – they

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Delić, Nino: Austrougarski vojnici češkog porekla u srpskom zarobljeništvu 1914-1915. Različita iskustva i viđenja. In: Krstić, V. Petar (ur.): *Država i politika upravljanja (18-20. vek)*. Beograd: Istorijski institut. 2017, 259. (hereinafter: Delić 2017).

were employed in compliance with the laws of war, also receiving payment for their work. The latter did not apply in all cases in Serbia, as the amount earned, mainly for the care of prisoners, was mainly withdrawn from prisoners. Prisoners often walked the streets without food and money, begging.⁴⁷ As for the last element, Hungary, like Serbia, used intense propaganda to win prisoners over, but – contrary to Russia – switching sides was not a matter of life or death.⁴⁸

The analysis and description of the above are significant because, based on Pastor's views, it is clear that the treatment of prisoners in Hungary was better than in Russia, where the first types of concentration camps operated. It should be mentioned that Rachamimov's work partially clarifies and partially overturns Pastor's conclusions.⁴⁹ According to Rachamimov, we cannot talk about prisoner of war camps at all in First World War Russia. In our opinion, this is true for most of the belligerent states in the first two years of the war because the concept of the camp itself was a poorly defined institution, and often prisoners accommodated in freestanding military buildings.⁵⁰ In Serbia a camp network system could not have developed due to the frequent invasion, and eventual occupation of the Balkan state. This can be best demonstrated by the fact that the Serbian Ministry of War did not order the establishment of a prisoner of war command until 11 November 1914.⁵¹

Based on the above, we can state that the prisoners were initially accommodated similarly to each country's own soldiers. The life of the officer prisoners was slightly better as they were placed in separate officer camps, received payment, and they had the right to have furniture, servants, good food etc. Officers often lived better in captivity than the belligerent state's own citizens. Subsequently, the POW camps reflected the 19th century's the hierarchical way of thinking and did

⁴⁷ Gorcsa 2018a *op. cit.*, 44.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Rachamimov 2002 *op. cit.*, 123.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Delić 2017 *op. cit.*, 253–254.

not represent a prototype of concentration camps.⁵² The fact that the Monarchy spent 2,5% of its total military expenditure on maintaining prisoners in 1916–1917 – a higher amount than was spent on motorized vehicles, explosives, and airplanes combined – confirms this.⁵³

4 Examples of the treatment of Serbian POWs in First World War Hungary. A comparative analysis

4.1 The feeding and clothing of POWs

In connection with the feeding and clothing of POWs, the military leadership of the Monarchy received numerous criticisms from the Serbian side. Until today, the focus of these criticisms has increasingly shifted to the leaders of the Hungarian state during the First World War. Concerning the question of feeding the POWs, Isidor Đuković formulated the harshest criticism. According to him, the leadership of the Monarchy tried to provide the prisoners with as little food as possible, which was exponentially true in the case of POW labor squads, and the goal of all these efforts was to deliberately starve the Serbian POWs to death.⁵⁴

However, our sources do not support this claim but prove the contrary. In reality, prisoners of war had to be provided with three meals a day. All this had to be accurately reported to the guardian commanders of the POW labor squads.⁵⁵ The meal may have varied from place to place, but the specified caloric intake was the same for every POW. This was also confirmed by Isidor Đuković's monograph, which was mainly based on the recollections and letters of the Serbian prisoners of war in Nagymegyer. According to this, there were three meals a day in the Nagymegyer POW camp that included mashed

⁵² Rachamimov 2002 *op. cit.*, 123.

⁵³ Davis H., Gerald: Prisoners of War in Twentieth century War Economies. *Journal of Contemporary History* 12 (4). 1977, 629. (hereinafter: Davis 1977).

⁵⁴ Pastor 1983 *op. cit.*, 106–115.

⁵⁵ MNL CSCSML SZL IV. B. 402. I. Reggeli jelentés [IN] [HN] 1916. április 18–26.

potatoes, cabbage, beets, beans, 100 grams of meat once a week, fish slices every two weeks, and poor-quality margarine instead of lard.⁵⁶

As for the clothing of the POWs, including Serbs, our most valuable sources are the morning reports of the soldiers in charge of guarding prisoners. It is clear from these medical examinations – with simultaneous clothing examinations – were carried out weekly. Often the employers did not wait for the examinations to take place but asked for clothes for their prisoners beforehand. The largest issue in regard clothing was the lack of underwear, as it proved to be the fastest to wear out.⁵⁷

4.2 Work, working hours, and wages of Serbian prisoners of war

Regardless of their nationality, prisoners of war were sent to farms, towns, and villages, which disregarded the Ministry of Defense's 7598/1915. pres. A. no. circular decree that aimed for the segregation of POWs.⁵⁸ The workplaces had to be far away from busy settlements to minimize contact with the civilian population. The work time was 12 hours a day, and according to the regulations of the Minister of the Interior in 1915, only healthy POWs could be sent to work in agriculture or to perform other earthwork. The POWs had to undergo medical examinations every five days for the first two weeks before and after they were put to work, which dismantles Đuković's claim that the POWs had to work even if ill.⁵⁹

The POWs put to work had a day of rest on Sunday, which all employers were obliged to secure. The exception to this rule was if there were significant disruptions in field of work, but in this case, the POWs had to be paid higher wages. Another exception occurred if the

⁵⁶ Gorcsa 2018a *op. cit.*, 38.

⁵⁷ MNL CSCSML ML V.72. C. 1917/1144; MNL CSCSML SZL IV. B. 402. I. Jelentés: Dombiratos 1917/VI.2.

⁵⁸ 7598/1915. H. M. eln. A. sz. körrendelet (1915. június 11.) In: *Belügyi Közlöny* 20 (33). 1915. 661.

⁵⁹ MNL CSCSML ML V. 72. C. 1459/1916.

prisoner of war followed the Islam faith: Friday was the day of rest for them instead of Sunday. In addition, the Ministry of Defense's decree No. 44509 prisoners of war could not be sent to work during major religious holidays. Thus,

“Greek Catholic and Greek Oriental (Orthodox) prisoners of war are exempted from all work on the afternoon of 6th January, and on January 7, 8, and 19, respectively.”⁶⁰

In light of this, it can be said that Mirčeta Vemić's claim that POW workers had to work without a break, even on the most significant holidays, does not hold true.⁶¹

The POW workers daily wage was 50 fillér⁶² regardless of nationality. This amount was increased by wage supplements paid to improve work ethic. Thus, until 1917, the maximum wage for agricultural and industrial workers could be one crown. According to Isidor Đuković, this amount was a hundred times less than what the citizens of the Monarchy received. However, if we study the *Agricultural Wages in Hungary* published annually by the Minister of Agriculture, last published in 1914, we get to different conclusions: in the last year of peace, the average daily wage of agricultural workers was 235 fillér or 2,35 crowns. This means that prisoners of war earned on average five times less than the agricultural workers of the Monarchy.⁶³

On the other hand, if we take into account the daily care costs of POW workers, a very different picture emerges, as “the total daily costs of a prisoner – even if the construction of an apartment does not have to be taken care of – was between 170 and 180 fillér's”.⁶⁴ To this amount, if we add the daily earnings, we get 220 to 230 fillérs. Thus,

⁶⁰ MNL CSCSML ML V. 72. C. 9/1916.

⁶¹ Vemić 2014 *op. cit.*, 205.

⁶² Pence.

⁶³ Đuković 2002 *op. cit.*, 104.

⁶⁴ Gorcsa 2018a *op. cit.*, 41.

in our opinion, the earnings of prisoner of war workers did not differ much from those of local workers, who had to provide for themselves.⁶⁵

In short, it is necessary to outline wage developments in Serbia, as the Monarchy has been severely criticized in this area, thus it may be worth comparing the two countries. In Serbia, prisoner of war workers in state-owned enterprises were paid between ½ and 2 dinars a day.⁶⁶ This was a value of a maximum of 2 crowns per day, but wages were not paid in most places, as these sums were mostly deducted from them, mainly for their benefits.⁶⁷ Only the doctors were able to carry out their work professionally as prisoners of war. Thus, Dr. Róbert Schatz earned 183 dinars a month, which he regularly received until October 1915. In this light, it becomes clear that prisoners of war in the Monarchy could live in better conditions in terms of accommodation and wages. However, in Serbia, the prisoners had no reason to complain if they could carry out their previous work professionally even after their imprisonment.

4.3 Treatment of prisoners of war: accommodation and punishments

The treatment of prisoners of war has also been the subject of numerous criticisms from the Serbian side. These reviews are worth looking at the basis of the following points: accommodation, punishments, and wages. Most POW workers were housed in villages or towns near factories to make their control easier. The only significant disadvantage of this was the overcrowding of the accommodations. In the case of factories, the proximity of the workplace was to the detriment of hygiene conditions. It is safe to say that the placement of prisoner

⁶⁵ Ibid. at 104.; Gorcsa 2018a *op. cit.*, 41.

⁶⁶ The value of 1 dinar corresponded approximately to the value of 1 Austro-Hungarian crown.; Faragó László: A Balkán-félszigeten. In: *Hadifogoly magyarok története*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és nyomdai r. t. 1930, 100. (hereinafter: Faragó 1930).

⁶⁷ Ibid. at 108.

workers was not impeccable but not as critical as it appears in Serbian historiography. Prisoner workers were housed like seasonal workers, mainly in empty barns or other large buildings. The floor was covered with straw in the shelters, but a separate straw bed was typically not provided. These conditions can be said to be tolerable in mild weather. The occurrence of winter was the biggest problem, as some of the buildings could not be heated.⁶⁸

The situation of prisoners in Serbia was similar to that of the soldiers sent to work and the camp dwellers, as most of them were crowded into barns, and lice were bustling everywhere in their accommodation. Moreover, it cannot be neglected that the prisoners of war, in most cases, lay on the ice-cold ground.⁶⁹ Thus, it can be stated that the accommodation of prisoners of war encountered severe difficulties in both states. However, due to the poverty caused by wars, Serbia provided a worse environment and accommodation for its prisoners. Thus, allegations from the Serbian side that the destruction of Serbian prisoners of war with poor accommodation and meals would have been the ultimate goal of the Monarchy are unfounded. It provided Serbian prisoners of war with the same accommodation as their own seasonal workers.

The punishment of prisoners of war is another controversial point. According to Đuković, Serbian prisoners had to endure inhuman punishments for every small mistake. Such methods of punishment were caning, hog-tying, hanging, food deprivation, multi-week confinement. Hog-tying was a form of punishment accepted in the Hungarian part of the Monarchy until 1917, when the last ruler of the Austro-Hungarian Monarchy, Charles IV⁷⁰ banned the use of it.⁷¹ The

⁶⁸ Ibid. at 42.

⁶⁹ Ibid. at 59–62.

⁷⁰ In the Austrian half of the empire: Charles I.

⁷¹ Speidl, Zoltán: A „számkivetett”, és a „mesebeli” király. IV. Károly és fia, Ottó – legitimista „legendák”. In: *„A királyhűség jól bevált útján...”: rendi és nemzeti kötődések szimbolikus változásai 1867 és 1918 között.* Szerk.: Glässer, Norbert – Zima András – Nagyillés Anikó. Szeged: Néprajzi és Kulturális Antropológiai Tanszék. 2016, 423–444. (hereinafter: Speidl 2016).

punishment of food deprivation was indeed present in the Great War. However, it was only until 1917, as the Military Command of Temesvár on 23 March 1917, instructed all military bodies under its jurisdiction to abolish the punishment by fasting. As for the punishment of POW workers by hanging in the realm, there are no proofs in archival sources and recollections. Furthermore, due to the severe military punishments, the crew did not dare to try illegal punishment methods because every suspicious death or punishment was the subject of grave investigations.⁷²

As for the sentences in Serbia, they were reported to be more severe, according to reports from Austro-Hungarian prisoners of war. In places where officers were not present, abuse was common. Dr. Emil Brezovsky, a prisoner of war and a reserve colonel, witnessed such cases:

“In Szvrljg [...], the military commanders and inspectors also treated the prisoners cruelly. They were punished for every trifle, beaten. On one occasion, I saw a Serbian lieutenant take the stick out of the inspector’s hand because he had not hit him hard enough and he carried out the punishment, after which he even kicked the unfortunate in the face twice with his boots, leaving bloody stains in the nails.”⁷³

He also witnessed another case in Kragujevac:

“It happened that one of our soldiers, who complained to him about his illness in Hungarian, shouted at him, “You can only speak Serbian here! I will not listen to your complaint until you learn Serbian!”⁷⁴

⁷² Đuković 2002, 102.; MNL CSCSML SZL IV. B. 402. I. Cs. és Kir. KPT, M. A. Nr. 13099. Abschaffung der Strafe des Anbindens für die Kgf. (1917).

⁷³ Faragó 1930 *op. cit.*, 100.

⁷⁴ Ibid.

On the other hand, it is a fact that such extreme treatment was not standard everywhere, as for Dr. Viktor Rosenzweig, a prisoner of war colonel in the case of Paraćin, he reported good treatment. However, Charles Vopicka, the U.S. Ambassador to Bucharest, had stated the opposite. Given the above, it can be concluded that all violations in the Monarchy were taken much more gravely than in Serbia, which may also be because the control of soldiers in the hinterland had not been destroyed by the war was more manageable than in Serbia.⁷⁵

5 Conclusions

In our study, we overviewed and assessed the significant international measures taken to mitigate the negative consequences of wars, also prioritizing the issue of prisoners of war. Although these measures had been ratified by the signatory states before the outbreak of the First World War, nonetheless the inclarities and shortcomings of the conventions opened up a space for interpretation, resulting in different approaches exercised by the belligerent parties towards POWs. These miscellaneous approaches often characterized by eventual mismanagement or unprederedness contributed to and deepened war trauma, which was even more exacerbated by the fragmentation of Central and Eastern Europe after the First World War. As a result, the division in Europe intensified during the 1920's and 1930's with former belligerent neighboring states blaming each other for the outbreak and damages of the Great War.

The issue of prisoners of war also fits into this narrative framework. The correspondences of POWs attest accounts and personal interpretations on the prevailing treatment in a particular camp. It is necessary to make a marked distinction between officer prisoners and crews because the formers' way of life in captivity changed only to the extent of their freedom of movement being restricted. In contrast, crew prisoners had a much more difficult fate, as they had to take their share

⁷⁵ Ibid, 109.

of the country's economy almost without exception. Although they were given a statutory wage for their assigned jobs, depending on their social status some found these humiliatingly low-class. Among other factors, criticism on food and accommodation may be traced back to the social standing of POWs. However, we cannot ignore that the Monarchy's average citizens lived their daily lives in similar circumstances.

The complaints of prisoners of war were particularly strong in the first two years of the war. They wrote *en masse* about many deaths, the lack of doctors, poor housing conditions, and possible punishments. This can be explained by the fact that the prisoner of war network was formed in the first two years of the war, and only then did the epidemic normalize. Although the Monarchy tried to curb epidemics and mass deaths with superhuman force, the prisoners in the system were unaware of these attempts. The situation was only exacerbated by the use of prisoners as labor for undeveloped camps. This made some Serbian internees and prisoners, especially intellectuals, to believe that the Monarchy's military leadership had only one goal, that is the destruction of imprisoned. The survivors often published their war accounts, which were imbued with propaganda, and sometimes with ideology. These works are also used as primary sources and being often cited by today's historians, who rarely accesses the official state documents of the former Habsburg Empire, but solely rely on these accounts. (Prisoner of war documents can be accessed at the Viennese military archives.) Without primary sources from the Monarchy, the operation mechanism of the POW camps' network, and the treatment of prisoners of war cannot be fully understood. In our opinion, this may have led some scholars to make claims on POW camps of Austria-Hungary during the First World War being almost similar to extermination camps.

Examining the works of Isidor Đuković and Mirčeta Vemić, it can be stated that they are based almost exclusively on letters and recollections of former Serbian POWs in Hungary. Other documents found outside Serbian archives, including Hungary and Austria, were not used and are probably unknown to them. As a result, the conclusions of their work

are highly questionable. However, as research on the topic of POWs has not been popular in the past, especially in Central and Eastern Europe, very few researchers have dealt with it so far, and some views – such as the two scholars’ – have not yet been adequately revised.

Based on the above, we can conclude that a number of misconceptions on the subject have not been readdressed to date, and that the general treatment of the Serbian POWs in Hungary was mainly satisfying. This can be also attested by the fact that most of the captured POWs were able to return home at the end of the war. In contrast, in the case of Hungarian soldiers captured in Serbia, unfortunately, this cannot be stated: due to a number of epidemics the numbers of captured soldiers alive dropped to 35,000 from 80,000. After the occupation of Serbia, the survivors were transported to Asinara by Serbian soldiers and sadly only 6,000 of them returned home.

Bibliography

- Blasszauer, Róbert: Hadifoglyok Magyarországon az I. világháború idején. In: *Ad Acta A Hadtörténelmi Levéltár Évkönyve*. Szerk.: Lenkefi Ferenc. Budapest: Hadtörténelmi Levéltár. 2002. <http://mek.oszk.hu/04900/04930/html/#d1e2288> (Downloaded: 06.03.2021.).
- Davis H., Gerald: Prisoners of War in Twentieth Century War Economies. In: *Journal of Contemporary History* 12 (4). 1977, 623–634.
- Delić, Nino: Austrougarski vojnici **češkog** porekla u srpskom zarobljeništvu 1914–1915. Različita iskustva i viđenja. In: Krstić, V. Petar (ur.): *Država, politika, upravljanja (18-20. vek)*. Beograd: Istorijski institut. 2017, 247–278.
- Denda, Dalibor: Srpski ratni zarobljenici u Velikom Ratu. In: *Prvi svetski rat. Srbija, Balkan i velike sile*. Beograd: Istorijski institut – institut za strategijska istraživanja. 2015, 269–289.
- Đuković, Isidor: *Nadmeđer: Austrougarski logor za srbe 1914–1918*. Beograd: Signature. 2002.
- Faragó, László: A Balkán-félszigeten. In: *Hadifogoly magyarok története*. Budapest, 1930, 79–168.
- Ferguson, Niall: *The Pity of War 1914-1918*. London, 1999².
- Gorcsa, Oszkár: Csanád vármegyei szerb hadifoglyok a Nagy Háborúban. In: *Délvidéki Szemle* 5 (1). 2018, 32–60.
- Gorcsa, Oszkár: Hadifoglyok és a Nagy Háború. Hadifogság az Osztrák–Magyar Monarchiában. In: *Belvedere Meridionale* 30 (1). 2018, 56–76.
- Gyalóokay, Jenő: A világháború előtti korszakok. In: *Hadifogoly magyarok története*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és nyomdai r. t.. 1930, 1–42.
- Hajdu, Tibor – Pollmann, Ferenc: *A régi Magyarország utolsó háborúja 1914–1918*. Budapest: Osiris Kiadó. 2014.
- Hollaender, Hugo: *A malaria elterjedése Magyarországon*. Budapest: M. Kir. Belügyminisztérium. 1907.
- Karkis, Kornél: A legújabb kor nemzetközi intézkedései. In: *Hadifogoly magyarok története*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és nyomdai r. t.. 1930, 43–71.
- Kennan, George F.: *The Decline of Bismarck's European Order: Franco-Russian Relations, 1875–1890*. Princeton: Princeton University Press. 1979.
- Krivokapić, Boris: Ženevska konvencija o poboljšanju sudbine vojnih ranjenika u ratu (1864). Povodom 140 godina od pristupanja Srbije konvenciji. In: *Strani Pravni Život* 1 (1). 2016, 9–30.

- Lóránt, Ármin: *A hadifogoly-kérdésről*. Budapest: Hedvig Imre könyvnyomdája, 1915.
- Markó, László: *Általános történelmi fogalomgyűjtemény*. Budapest, 2004.
- Miklós, Tamás: Első világháborús hadifogolytábor Esztergom-Kenyérmezőn. In: *Nagy Háború Blog*. 2012. http://m.cdn.blog.hu/na/nagyhaboru/image/workshop/miklo_stamas_kenyermezo.pdf (Downloaded: 06.03.2021.).
- Moritz, Verena – Walleczek-Fritz, Julia: Prisoners of War (Austria-Hungary). In: *1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War*. Ed. Daniel, Ute – Gatrell, Peter – Janz, Oliver – Jones, Heather – Keene, Jennifer – Kramer, Alan – Nasson, Bill. Berlin: Freie Universität Berlin, 2014. https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/prisoners_of_war_Austria-Hungary?version=1.0.
- Moritz, Verena: The Treatment of Prisoners of War in Austria-Hungary 1914/1915: The Historiography of Prisoners of War in the Late Habsburg Empire. In: *1914: Austria-Hungary, the Origins and the First Year of World War I*. Ed. Bischof, Günter – Karlhofer, Ferdinand – Williamson R., Samuel. Louisiana, USA: University of New Orleans Press. 2014, 233–248.
- O'Neil, Patrick M.: Brussels Declaration. In: *Encyclopedia of Prisoners of War and Internment*. Ed. Vance, F. Jonathan. Millerton: Grey House Publishing. 2006, 53–54.
- Paksy, Zoltán: Hadifogolytáborból internálótábor. A traumák nyomán átalakuló Magyarország új intézményei. In: *1916 – a fordulat éve? Tanulmányok a Nagy Háborúról*. Szerk. Egry Gábor – Kaba Eszter. Budapest: Napvilág Kiadó. 2017, 157–195.
- Pastor, Peter: Introduction. In: Williamson, Samuel – Pastor, Peter (eds): *Essays on World War I: Origins and Prisoners of War*. New York: Columbia University Press. 1983, 113–117.
- Rachamimov, Alon: *Pows and the Great War. Captivity on the Eastern Front*. Oxford–New York: Berg Publishers. 2002.
- Rauchensteiner, Manfred: *Der Erste Weltkrieg und das Ende der Habsburgermonarchie 1914–1918*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau Verlag. 2013.
- Speidl, Zoltán: A „számkivetett”, és a „mesebeli” király. IV. Károly és fia, Ottó – legitimista „legendák”. In: *“A királyhűség jól bevált útján...”: rendi és nemzeti kötődések szimbolikus változásai 1867 és 1918 között*. Szerk.: Glässer, Norbert – Zima András – Nagyillés Anikó. Szeged: Néprajzi és Kulturális Antropológiai Tanszék. 2016, 423–444.
- Subašić, B.: Planovi Austrougarske: Za Srbe logori i odredi smrti. In: *Jadovno 1941*. <https://jadovno.com/planovi-austrougarske-za-srbe-logori-i-odredi-smrti/#.YF-HUjZz9aUk> (Downloaded: 25.03.2021.).
- Svetozar Crnogorac: Zaboravljeni logor smrti u doboju: Mjesto u kome je izvršen prvi genocid nad srbima u 20. vijeku. In: *Jadovno 1941*. <https://jadovno.com/o-organizaciji/#.YFHthZz9aUk> (Downloaded: 25.03.2021.).

The Austro-Hungarian POW Camps: <http://www.Austro-Hungarian-army.co.uk/powcamps.htm> (Downloaded: 03.25.2021.).

U[known] A[uthor]: Dobojski logor je prvo organizovano masovno stratište Evrope. In: *Jadovno 1941*. <https://jadovno.com/dobojski-logor-je-prvo-organizovano-masovno-stratiste-evrope/#YFHUjZz9aUI> (Downloaded: 25.03.2021.).

Vemić, Mirčeta: Pomor srba ratnih zarobljenika i interniranih civila u austrougarskim logorima za vreme prvog svetskog rata 1914–1918. In: *Zbornik Matice Srpske za Društvene Nauke* 147 (2). 2014, 201–233.

Archival sources

7598/1915. H. M. eln. A. sz. körrendelet (1915. június 11.) In: *Belügyi Közlöny* 20 (33). 1915. 661.

B. Subašić: Planovi Austrougarske: Za Srbe logori i odredi smrti. In: *Jadovno 1941*. <https://jadovno.com/planovi-austrougarske-za-srbe-logori-i-odredi-smrti/#YFHUjZz9aUI> (Downloaded: 22.03.2021.).

Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18th October 1907. <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/195> (Downloaded: 06.03.2021.).

Dobojski logor je prvo organizovano masovno stratište Evrope. In: *Jadovno 1941*. <https://jadovno.com/dobojski-logor-je-prvo-organizovano-masovno-stratiste-evrope/#YFHUjZz9aUI> (Downloaded: 22.03.2021.).

Hadtörténelmi Levéltár. M. kir. Honvédelmi Minisztérium. A mezőgazdaság fenntartása érdekében szükséges konkrét intézkedések. Mg.b.osztály. HL HM 45. 1918.

Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád-Csanád Megyei Levéltár Szegedi Levéltár. Csanád Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. Kapitalista kor. Csanád Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. A Törvényhatóság Gazdasági Munkabizottsága Mellé Beosztott Hadifogoly Ügyeleti Tiszt iratai. (MNL CSCSML SZL IV. B. 402. I.).

Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád-Csanád Megyei Levéltára Makói Levéltár. Makó Város Tanácsának iratai. Közigazgatási iratok. (MNL CSML SZL IV. B. 402. I.).

Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War. Brussels, 27 August 1874. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?action=openDocument&documentId=4D47F92DF3966A-7EC12563CD002D6788> (Downloaded: 06.03.2021.).

A NEMZETISÉGHEZ TARTOZÓ KISKORÚAK VÉDELME, MINT A GYERMEKKÖZPONTÚ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ELEME A POLGÁRI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2016. ÉVI CXXX. TÖRVÉNYBEN

1 Bevezetés

A Magyarországon élő nemzetiségek az Alaptörvény alapján államalkotó tényezők és megfelelő védelemben részesülnek, melynek részét képezi az anyanyelvhasználat joga a bírósági, így a polgári peres és nemperes eljárásokban is. A kiskorúak védelmét célzó gyermekközpontú igazságszolgáltatás elemeinek megvalósítása 2012 óta prioritás Magyarországon is. E cikkben kizárólag arra a kérdésre keresem a választ, hogy a jelenleg hatályos polgári perrendtartásban a gyermekközpontú igazságszolgáltatás keretében a perrel érintett – és éppen ezért kiemelt védelmet élvező –, a polgári perrendtartás terminológiáját alkalmazva „kiskorúnak”, míg a New York-i Egyezmény terminológiája szerint „gyermek”-nek minősülő személyek kapnak-e többletvédelmet, amennyiben a kiskorú valamely nemzetiséghez is tartozik egyben. Van-e speciális szabályozás kizárólag a nemzetiségi kiskorúak tekintetében? A két védelem összeadódik-e? Megvalósítja-e a jelenlegi szabályozás a nemzetiségi kiskorúak védelmét a polgári per során? Elegendő-e a jelenlegi szabályozás vagy hagy kívánni valót maga után? Van-e irányadó bírói gyakorlat e körben? Amennyiben nem, ennek mi lehet az oka?

A gyermekek jogairól szóló 1989-ben az ENSZ közgyűlése által elfogadott 1989. évi Gyermekjogi Egyezmény (a továbbiakban Egyezmény),¹

* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

¹ Magyarország 1991 óta részes fele az Egyezménynek, melyet az 1991. évi LXIV. törvény ültetett át a belső jogba.

másik nevén a New-York-i egyezmény 2019-ben ünnepelte fennállásának 30. évfordulóját,² míg a Lisszaboni Szerződés,³ mely jogilag kötelező érvényűvé tette az Európai Unió Alapjogi Chartáját az Unió egészére nézve, fennállásának 10. évfordulóját.⁴ Az egyezmény a kiskorú (*minor*) helyett a gyermek (*child*) megnevezést alkalmazza. Az egyezmény 1. cikke értelmében „gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”

Jelen írás szempontjából elsősorban a 12. cikk tekinthető relevánsnak, mely a gyermekközponitú igazságszolgáltatás alapkövének tekinthető. A gyermek, azaz a kiskorú meghallgatására vonatkozó 12. cikk szándékosan mellözi életkori limit alkalmazását, ezzel is erősítve azt, hogy a gyermek véleményének figyelembevétele csak részben függ az életkorától, részben pedig az érettségétől, mely két tényezőt mindig az eljáró szakember mérlegeli.

Az Alapjogi Charta 24. cikke tartalmazza részletesen a gyermekek jogait, azonban nem definiálja a gyermek fogalmát.

A vonatkozó magyar szabályozás, azaz a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény a „kiskorú” fogalmát alkalmazza,⁵ melynek háttérjogszabálya⁶ a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V.

² Convention on the rights of the child (1989) Treaty no. 27531. United Nations Treaty Series, 1577, 3-178. Letöltés helye: www.treaties.un.org; letöltés ideje: 2020.09.01.

³ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 306, 2007. december 17.

⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 364, 2000. december 18.

⁵ A Ptk. 2:10. §-ának (1) bekezdése szerint kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be.

⁶ A Pp. II. fejezete az értelmező rendelkezésekben meghatározza a Ptk.-ra utalással a hozzátartozó fogalmát, ezzel szemben nem tisztázza a kiskorú polgári perrendtartásbeli fogalmát még utalás szintjén sem. Azonban az értelmező rendelkezések fogalom meghatározásait áttekintve egyértelműen megállapítható az, hogy a kiskorúság fogalmának definiálása során is a Ptk.-hoz, mint háttérjogszabályhoz, azaz a fogalmat tartalommal ténylegesen kitöltő, a Pp. alkalmazását a háttérből segítő jogszabályhoz kell fordulni.

törvény.⁷ Jelen tanulmányban a két fogalmat – mivel tartalmilag egymást fedik – szinonimaként alkalmazom.

A fent említett kettős évforduló alkalmából az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége felmérést készített, melynek eredményét széles körben elérhetővé tették.⁸ A közzétett adatok szerint évente mintegy két és fél millió gyermek megy keresztül valamilyen jogi eljáráson, legyen az büntetőjogi, polgári jogi, vagy akár közigazgatási jogi procedúra. Az említett két és fél millió gyermek kétharmada, azaz mintegy 1.666.000 gyermek nem kap megfelelő információt az eljárások során. Az Ügynökség szerint azt is ritkán ellenőrzik, hogy „jogaikat és magát az eljárást megértették-e, megállapításra került az is, hogy eljárás során fellépő jogászok viselkedése alapvetően befolyásolja a gyermekek biztonság- és kényelemérzését”. Vitathatatlan az, hogy a különböző jogi eljárások során a gyermekek alkotják a legvédtelenebb és a legsérülékenyebb csoportot. Kiszolgáltatottságuk még inkább fokozódik, amennyiben a nemzeti kisebbséghez tartoznak. Gondoljunk bele: a gyermek egy olyan eljárás résztvevőjévé válik, melynek a nyelvét talán rosszul, vagy egyáltalán nem beszéli, és nem is érti.

Tovább fokozódik a gyermek bizonytalansága abban az esetben, amennyiben polgári peres eljárásról beszélünk. Miért állíthatjuk ezt biztosan? Gyakorló családjogásként azt tapasztalatom, hogy a legtöbb kiskorút érintő polgári peres eljárás, mely a gyermek sorsát közvetlenül érinti családjogi jogvita, legyen az szülői felügyelet rendezése, megváltoztatása iránti eljárás, vagy akár házassági bontóper. A családjogi eljárások során a gyermekek roppant nehéz helyzetbe kerülnek, mivel azon túlmenően, hogy az egész addigi biztonságos világuk összeomlik, gyakran lojalitáskonfliktust is átélnek, hiszen a két általuk leginkább szeretett személy kerül néha kibékíthetetlen ellentétbe, a gyermeket egymás ellen eszközként felhasználva. Nem marad tehát olyan személy, aki az érdekeit objektíven és állhatatosan képviseli az eljárás során, tekintettel arra, hogy a törvényes képviselői vitáznak.

⁷ Látható az, hogy mind a nemzetközi, mind a hazai terminológia ugyanazt a tartalmat takarja, gyermek a 18 év alatti személy, azaz a kiskorú.

⁸ European Union Agency for Fundamental Rights: *Child rights in the EU Supporting you, Supporting them*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2019.

A gyermek számára rendelkezésére áll az a lehetőség, hogy kéri az eljárásban való meghallgatását, amennyiben egyáltalán tisztában van azzal, hogy ez a meghallgatáshoz való jog megilleti, azonban mi történik, ha nemzeti kisebbséghez is tartozik egyúttal és az eljárás nyelvét nem beszéli? Hogyan kerülnek biztosításra a nemzetiségi kiskorúak jogai az eljárás során egy ilyen érzékeny helyzetben? Egyáltalán speciális, csak rájuk vonatkozó szabályokkal biztosításra kerülnek? Magyarországon gyakorló szakemberként elsősorban az a kérdés foglalkoztatott, hogy milyen módon birkózik meg a magyar szabályozás hasonló helyzetekkel, illetve van-e kialakult bírói gyakorlat.

2 A nemzetiségekre vonatkozó releváns szabályozás Magyarországon

2.1 A nemzetiség fogalma

A magyar kisebbségi jogi és ezen belül is a nyelvi jogok szabályozás nem új keletű, ahogy Gerencsér Balázs Szabolcs rámutatott a Nyelvi jogok érvényesíthetőségéről szóló tanulmányában, a magyar Országgyűlés által elfogadott 1868. évi XXXIII. törvénycikk, „korának egyik legelőremutatóbb kisebbségi törvénye volt” mely „tartalma szerint szinte kizárólag nyelvjogi szabályokat tartalmazott.”⁹

Az elődök jó példáját alapul véve Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása is kinyilvánítja azt, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúrája védelemben részesül. A Nemzeti Hitvallás mellett az Alaptörvény a XXIX. cikkében deklarálja a Magyarországon élő nemzetiségek védelmét,¹⁰ a részletesebb

⁹ Gerencsér Balázs Szabolcs: A nyelvi jogok érvényesíthetősége (Problématerkép a Nyelvi Charta monitoring alapján). *Pázmány Law Working Papers* 2018/03.

¹⁰ XXIX. cikk (1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Ma-

rendelkezőkben kifejezetten utalva arra, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján született meg a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. sarkalatos törvény, mely rögtön az 1. §-ban definiálja a nemzetiség fogalmát, a magyartól eltérő anyanyelvet egyik fontos ismérvként megjelölve.¹¹ A törvény 1. melléklete határozza meg a Magyarországon elismert tizenhárom nemzetiséget: „E törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.” A 2011-ben tartott népszámlálás eredménye alapján a következő nagyságban élnek Magyarország területén nemzetiségek: romák (315.583 fő), németek (185.696 fő), román (35641 fő), szlovák (35208 fő), horvát (26774 fő), szerb (10038 fő), ukrán (7396 fő), lengyel (7001 fő), bolgár (6272 fő), görög (4642 fő), ruszin (3832 fő), örmény (3571 fő), végül szlovén (2820 fő).¹²

Saját gyakorlatomra alapján e közösségek tagjainak a családjogi perekben anyanyelven történő részvétele arányszámukat nem tükrözi vissza. Ennek két alapvető oka van: egyrészt nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényezőt, hogy a legtöbb Magyarországon élő nemzetiséghez tartozó személy magyar nyelven is ért és beszél olyan szinten, amely lehetővé teszi a részvételét hivatalos eljárásban,

Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

¹¹ Az 1. § (1) bekezdése szerint e törvény értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

¹² KSH: 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatok.

beleértve a kiskorúakat is. Itt külön kiemелendő, hogy a gyermekek meghallgatására általában négy-öt éves koruktól kerül sor, ekkor már rendszerint óvodába járnak, ahol lehetőségük van a nemzetiségi nyelv mellett a magyar nyelv gyakorlására is. Másrészt, amennyiben kizárólag nemzetiségtől függetlenül általános jelleggel „csak” a kiskorúak perbeli meghallgatásának gyakorlatára fókuszálunk,¹³ akkor elmondható, hogy a gyermekek polgári peres eljárásokban való meghallgatása igen marginális jellegű. Egyértelműen leszögezhető az, hogy a gyermek bíróság általi közvetlen, illetve igazságügyi pszichológus szakértő általi közvetett meghallgatása nem tekinthető automatikusnak.¹⁴ Továbbá abban az esetben, amennyiben közelebbről megvizsgáljuk a kiskorúak meghallgatásának gyakoriságát megállapítható az, hogy a két meghallgatási mód közül a bírói gyakorlat eltolódott a szakértő általi közvetett meghallgatás felé, főleg a tizennegyedik életévét be nem betöltött gyermekek tekintetében.¹⁵ Bármelyik esetet vesszük azonban alapul a gyermek a hatályos jogszabály alapján mindkét meghallgatási típus alkalmával élhet a nemzetiségi nyelv használatának jogával. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy milyen konkrét jogszabályi rendelkezések alapján van erre lehetőség.

¹³ Somfai Balázs: *Mindennapi családjog: Változások sodrában a családjogi eljárások nyitott kérdései. Interjú dr. Katonáné dr. Pehr Erika c. egyetemi docenssel.* Letöltés helye: www.ptk2013.hu; letöltés ideje: 2021.09.02

¹⁴ Ennek oka az is lehet, hogy az ügyek jórésze a felek egyezségével zárul, illetve széleskörű bizonyítás lefolytatása nélkül megnyugtató döntés hozható a gyermek sorsáról.

¹⁵ Szél Napsugár Ágnes: A kiskorú meghallgatásának gyakorisága a bírói gyakorlatban. In: *KRE XVI. Jogász Doktoranduszok Szakmai Találkozója. Jog és Állam*, 29. szám. 2020, 265-275.

2.2 A nyelvi jogok magyar és nemzetközi alapidokumentumai

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a nemzetiségek jogairól szóló törvény 5.§-ának (1) bekezdése a nyelvhasználat jogát általánosságban biztosítja, míg a (2) bekezdés kifejezetten nevesíti a nyelvi jogot, mint eljárásjogi jogosultságot, elsőként utalva a polgári peres eljárásokra.¹⁶ Mivel a nyelvhasználati jog konkrét szabályainak kifejtését a hivatkozott egyes eljárásjogi kódexek kodifikálják, így a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 5. §-ának (2) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak megfelelően a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 113. §-ának (3) bekezdése biztosítja a nemzetiséghez tartozók nyelvhasználatának jogát a polgári eljárások során a regionális vagy kisebbségi nyelv használatára vonatkozó nemzetközi egyezményben foglaltaknak megfelelően.¹⁷ A polgári perrendtartás tehát háttérjogszabályként jelöli meg a vonatkozó nemzetközi egyezményeket.

A témánk szempontjából releváns nemzetközi egyezmények sorában elsőként az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát (a továbbiakban Egyezségokmány) kell megemlíteni. Az Egyezségokmány a nyelvi jogok tekintetében speciális eljárásjogi szabályokat nem tartalmaz, ugyanakkor általános jelleggel szavatol egyes, a nyelvhasználat szempontjából is releváns alapvető jogot. A 27. cikk ennek megfelelően biztosítja a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbsé-

¹⁶ Az 5. § (1) bekezdése alapján a nemzetiséghez tartozók nyelvhasználatának feltételeit – külön törvényben meghatározott esetekben – az állam biztosítani köteles.

(2) A polgári és büntetőeljárások során, valamint a közigazgatási eljárásokban az anyanyelv használatát a vonatkozó eljárásjogi törvények biztosítják.

¹⁷ A Pp. 113. § (1) bekezdése szerint a bírósági eljárás nyelve a magyar.

(2) Törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérő rendelkezése hiányában a bíróságnak címzett beadványokat magyar nyelven kell előterjeszteni, a bíróság a beadványokat és a határozatát magyar nyelven küldi meg.

(3) A bírósági eljárásban szóban mindenki jogosult anyanyelvét, nemzetközi egyezményben meghatározott körben pedig anyanyelvét, regionális vagy nemzetiségi nyelvét használni. A bírósági eljárásban a Magyarországon élő, a nemzetiségek jogairól szóló törvényben elismert valamennyi nemzetiség tagja jogosult nemzetiségi nyelvét a regionális vagy kisebbségi nyelv használatára vonatkozó nemzetközi egyezményben foglaltaknak megfelelően használni.

gek azon jogát, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen gyakorolják saját kultúrájukat, használják saját nyelvüket. A 2. és a 26. cikk továbbá kimondja a nyelven alapuló diszkrimináció tilalmát, mely az egyes bírósági eljárásokban is alkalmazandó (hasonló, a nyelvre is kitérő, általános antidiszkriminációs rendelkezéseket találunk az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkében, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikkében. Ez utóbbi dokumentum a 41. (4) cikkében továbbá szavatolja az Unió polgárok számára, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog keretében az Unió hivatalos nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ). Az Egyezségokmány 14. cikkének 3. pontja pedig kifejezetten a büntető eljárásokban biztosítja a nyelvhasználat jogát. Ki kell emelni azonban azt, hogy az Egyezségokmány 2., 14. és 26. cikkei nem kifejezetten a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkoznak.

Az Egyezségokmánnyal szemben a speciális kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó szabályok jelennek meg a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (a továbbiakban Charta), mint multilaterális nemzetközi szerződés 9. cikk 1.b) pontjában.¹⁸ Amennyiben elemezzük a Charta 9. pontját megállapíthatjuk azt, hogy a kisebbségi nyelv használata nem automatikusan és hivatalból történik, a félnek kifejezetten kérnie kell azt, hogy kisebbségi, vagy regionális nyelvét használhassa. Ugyanakkor az eljáró bíróság nem nehezítheti meg a fél helyzetét azzal, hogy anyagi terhet ró rá, amikor anyanyelvét használni kívánja. Vagyis a nyelvhasználatot, akár személyes szóbeli, akár dokumentumokra/okiratokra vonatkozik költségmentessé kell tenni. Mindezek előfeltétele azonban, hogy az eljáró bíró ezen lehetőségek kihasználását ne nyilvánítsa az igazságszolgáltatás rendes ügymenét akadályozónak.

¹⁸ A 9.1.b pont szerint polgári eljárásokban: biztosítják, hogy az igazságszolgáltatási hatóságok az egyik fél kérésére az eljárást a regionális vagy kisebbségi nyelveken folytassák, és/vagy megengedik, hogy amennyiben egy peres félnek személyesen kell megjelennie a bíróság előtt, úgy ott saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja anélkül, hogy külön költséget jelentsen, és/vagy megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelven készült dokumentumok és bizonyítékok benyújtását, ha szükséges tolmácsok és fordítások segítségével.

Visszatérve a polgári perrendtartásra a törvény 113. §-ának (3) bekezdésén túlmenően nem lehet figyelmen kívül hagyni e körben a Pp. 61. §-ának (1) bekezdését, mely a nemzetiségek nyelvi jogainak gyakorlati érvényesülését biztosítja azáltal, hogy a bíróság tolmácsot, jelnyelvi tolmácsot (a továbbiakban együtt: tolmács), illetve fordítót rendel ki, ha a 113. §-ban foglalt jogok érvényesülése érdekében ez szükséges. A tolmács, fordító költségét a Pp. 79 §-a rendezi,¹⁹ ennek megfelelően a kiskorú meghallgatásával járó tolmács és fordítói díjat főszabály szerint az állam előlegezi és végső soron az állam terhén marad.

Miután az alkalmazandó nyelvhasználati jogot biztosító jogszabályok katalógusa a nyelvhasználattal járó költség viseléséig bezárólag a rendelkezésünkre áll, vizsgáljuk meg fő vonalakban a gyermekközponturn igazságszolgáltatás mibenlétét is.

¹⁹ A Pp. 79. § [Költségek előlegezésére kötelezettek] (1) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a bizonyítással járó költséget a bizonyító fél előlegezi. Ha a bizonyító fél ellenfele nem mentes a költség előlegezése alól és önként vállalja, a költséget vagy annak egy részét a bizonyító fél ellenfele előlegezi.

(2) Ha jogszabály, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, a kirendelt tolmácsnak a bizonyítással nem összefüggő alkalmazásával járó költséget az a fél előlegezi, akinek a személye miatt a tolmács alkalmazása szükségessé vált.

(3) A kirendelt fordítónak a bizonyítással nem összefüggő alkalmazásával járó költséget a felperes előlegezi.

(4) A bírósági iratnak a bizonyítással nem összefüggő külföldi kézbesítése az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi egyezmény szerinti költségét a felperes előlegezi.

(5) A perben kirendelt ügygondnok díját az a fél előlegezi, aki az ügygondnok kirendelését kérte, illetve akinek perbeli cselekménye folytán a kirendelés szükségessé vált. Ettől eltérően az állam előlegezi annak az ügygondnoknak a díját, aki ellen jogszabály értelmében kell a keresetet megindítani.

(6) Az e törvényben megállapított kivételektől eltekintve a fél az ellenfél eljárása miatt felmerült költséget nem köteles előlegezni.

(7) Az állam előlegezi az ügyész, a perindításra feljogosított személy, az alperes részére kirendelt ügygondnok és azon ügygondnok eljárásával felmerült költséget, aki ellen jogszabály értelmében kell a keresetet megindítani.

(8) Az állam előlegezi a jogszabályban meghatározott és azt a költséget, amelynek előlegezésére a fél jogszabály, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés rendelkezése, továbbá költségkedvezmény folytán nem köteles.

3 A gyermekbarát igazságszolgáltatás kialakulása

Magyarország Alaptörvénye XV. cikkének (5) bekezdése külön intézkedésekkel is védelemben részesíti a gyermekeket. E védelmet valósítja meg a bírósági eljárások során a gyermekjogok eljárási keretrendszerét adó gyermekközpontú igazságszolgáltatás.

A gyermekközpontú (angolul *child friendly*) igazságszolgáltatás a XXI. század vívmánya. Előzménye a gyermek jogok robbanásszerű fejlődése, mely az 1989. évi New York-i Gyermekjogi Egyezményvel kezdődött.²⁰ Az ezt követő gyermekek jogaira vonatkozó egyezmények és maga gyermekközpontú igazságszolgáltatás is a New York-i Egyezmény köpönyegéből bújtt ki.²¹ A gyermekközpontú igazságszolgáltatás legfontosabb eleme az eljárással érintett kiskorú meghallgatása, mely a New York-i egyezmény 12. cikkén alapul, melynek értelmében:

„Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.”

A New York-i egyezmény hatására Európában főként a 2000-es évektől jelentős fejlődésnek indultak a gyermekjogok, melynek során

²⁰ Az egyezményt az Egyesült Államok 1995-ben Bill Clinton elnöksége idején aláírta, azonban a mai napig nem ratifikálta, egy ideig Szomália és Dél-Szudán maradt ki hasonló módon a szerződésből. Ma a globálisan legelfogadottabb egyezmény. Faix Nikolett: A gyermekbarát igazságszolgáltatás kialakulása és fejlődése a nemzetközi jogalkotásban. *Jogászvilág*, 2016.07.05. Letöltés helye: www.jogaszvilag.hu, letöltés ideje: 2020. január 16.

²¹ Az 1989-es a gyermekek jogairól szóló New York-i egyezményt Eglantyne Jebb által a Gyermek Jogainak Deklarációja néven kidolgozott és később a Népszövetség közgyűlése által 1924. szeptember 24. napján elfogadott ún. Genfi Nyilatkozat inspirálta.

számos a gyermekek jogait érintő egyezmény, iránymutatás született. Ilyenek voltak többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájának 24. cikke,²² az ún. Hágai Gyermekelviteli Egyezmény,²³ az ún. Brüsszel IIa. rendelet,²⁴ valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. november 17-én elfogadott iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (a továbbiakban Iránymutatás).²⁵ Az egyezmények mindegyike tartalmazott rendelkezéseket a gyermekek eljárási jogaira, de azok rendszerére a gyermekbarát igazságszolgáltatás fogalmat először az Európa Tanács irányelve használta.

Az Iránymutatás szerint a gyermekbarát igazságszolgáltatás:²⁶

²² 24. Cikk A gyermekek jogai (1) A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermekek véleményüket szabadon kifejezhetik. Az őket érintő ügyekben véleményüket életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe kell venni. (2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie. (3) Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve, ha ez az érdekeivel ellentétes.

²³ Teljes nevén a Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló, Hágban az 1980. évi október 25. napján kelt szerződés.

²⁴ Teljes nevén a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 338/1.

²⁵ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága: Iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. Strasbourg: Európa Tanács. 2012. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/16806a4541>, letöltés ideje: 2021.09.01.

²⁶ Magyarországon a gyermekközpontú igazságszolgáltatás fogalmát a bírói kar értelmezte és módosította: az értelmezés során a gyermekbarát jelzőt felváltotta a gyermekközpontú jelző. Az Országos Bírószági Hivatal a Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás bírósági koncepciója című 2012-ben készült munkája szerint „a pártatlan ítélkezési tevékenységet ellátó bíróság nem lehet sem egy terhelt, sem egy sértett, de még egy tanú barátja sem életkorától és életállapotától függetlenül. Mindazonáltal a gyermekek egészséges fejlődése olyan prioritást jelent, ami a fokozott odafigyelést, és akár az eljárás többi résztvevői eljárási jogainak korlátozását is indokolhatja. A gyermekközpontú igazságszolgáltatás lényege ezen prioritások fel- és elismerése.” Lásd: Szél Napsugár Ágnes: A gyermekközpontú igazságszolgáltatás fogalma. In: *KRE XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Jog és Állam*, 30. szám. 2020, 279-286.

„olyan igazságszolgáltatási rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, figyelembe véve az alábbiakban felsorolt elveket, megfelelően tekintetbe véve a gyermek érettségét, értelmi szintjét és az ügy körülményeit. Olyan igazságszolgáltatás, amely hozzáférhető, az életkornak megfelelő, gyors, gondos, a gyermekek jogaihoz és szükségleteihez igazodó és azokra koncentrál, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.²⁷

Amennyiben megvizsgáljuk a fogalmat részleteiben, azt láthatjuk, hogy maga a definíció tartalmazza a gyermekbarát igazságszolgáltatás alapvető elveit, melyek mind a büntető, mind a polgári igazságszolgáltatásban az eljárás előtt, alatt és utána is alkalmazandóak. Maga a fogalom kifejezetten nem utal a gyermekek nyelvi jogaira, azonban explicit módon magában foglalja a nyelvhasználati jogot, amikor utal arra, hogy a gyermeknek joga van az eljárás megértésére, vagyis a gyermek számára megfelelő módon ismertetni kell az eljárás mibenlétét, ügyelve arra, hogy az a gyermek által ismert és érthető, adott esetben gyermeki nyelven történjen.

4 A gyermekbarát (gyermekközpontú) igazságszolgáltatás Magyarországon: a kiskorú a polgári perrendtartásban és a polgári perben

Az Iránymutatást követően a fogalom széles körben elfogadottá vált, a terminológia megjelenik az EU gyermekjogi ütemtervében is, melyet 2011. február 15-én hirdetett ki az Európai Bizottság.²⁸ A Bizottság az

²⁷ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2012 *i.m.*, 17.

²⁸ Teljes nevén a Brüsszelben, 2011.02.15-én kelt, COM(2011) 60 végleges sz. Közleménye az Európai Bizottságnak az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai

ütemterv részeként a 2012. esztendő a gyermekbarát igazságszolgáltatás évének nyilvánította Európában. Magától értetődik, hogy Magyarország is részt vett az ütemterv céljainak megvalósításában.

Hazánkban az igazi átfogó reform azzal kezdődött, hogy a Kormány összhangban az EU Bizottság ütemtervével a 2012-es évet a Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás évének hirdette meg: ennek jegyében megindult a jogalkotás, továbbá ombudsmani vizsgálatra is sor került.

A magyar jogba a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXII. törvény ültette át a gyermeket az eljárás központjába állító célkitűzéseket megvalósító rendelkezéseket megteremtve ezzel a gyermekközpontú igazságszolgáltatás kereteit. Hangsúlyozni kívánom a keret szót, mivel álláspontom szerint nem került kiépítésre a polgári eljárásjog területén egy teljes rendszer, kizárólag fragmentált részletszabályok kerültek megalkotásra, melyek legfőképp a kiskorú meghallgatása köré szerveződtek. A törvény a polgári perrendtartásról szóló (rég)i 1952. évi III. törvény, azaz a rPp. módosítása mellett a Btk.-t,²⁹ a Be.-t,³⁰ és a Bv.tvr.-t³¹ is módosította.

A régi polgári perrendtartásról szóló törvény gyermekközpontú igazságszolgáltatás követelményeivel való kompatibilissé tétele során a törvény indokolása kifejezetten csokorba gyűjtötte a további új elemeket is: "módosulnak a zárt tárgyalás elrendelésének feltételei, valamint az illetékességi szabályok. Új elemként kerülnek be a kiskorú fél és tanú meghallgatásának, illetve kihallgatásának szabályai, továbbá kiegészülnek a kiskorú érdekeltkénti meghallgatásának rendelkezései."³² A töredezett jelleget jól mutatja az, hogy kimaradt például a tájé-

Gazasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az EU gyermekjogi ütemtervéről.

²⁹ Teljes nevén a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

³⁰ Teljes nevén a 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

³¹ Teljes nevén a 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.

³² A gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXII. törvény indokolásának Általános indokolás részének harmadik mondata.

koztatáshoz való jog, de pl. a meghallgatáshoz való jog sérelme esetén a jogorvoslati jog szabályozása is.

A módosítással a törvény különbséget tett a kiskorú, mint érdekelt és mint tanú meghallgatása/kihallgatása között. A rPp. szerinti módosítást a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, azaz az új Pp. megtartotta: a kiskorú vagy egyéb érdekelt vagy tanú lehet az eljárásban, a meghallgatására vonatkozó szabályok tartalmilag megegyeznek a korábbi (rPp.) szabályozással, azonban a részletes egyéb érdekeltkénti meghallgatásra vonatkozó rendelkezések – a Pp. 473. §-a – a XXXV. fejezetben a szülői felügyelettel kapcsolatos perek közös szabályainál kaptak helyet, a korábbival elhelyezéssel szemben, amikor a jogalkotó a Pp. felekre és más perbeli személyekre vonatkozó szabályok között rendelkezett róla.

A módosításnak köszönhetően a kiskorúak kétséget kizáróan kiemelten védett csoport lettek a polgári peres eljárások során, ezt tükrözi vissza a gyermekközpontú igazságszolgáltatást biztosító meglévő eljárási szabályok rendszere is. Szükséges azonban ismételten hangsúlyozni azt, hogy a védelem korántsem teljes, hiszen a rPp.-hez hasonlóan továbbra is teljes mértékben rendezetlen a kiskorú meghallgatáson kívüli tájékoztatáshoz való joga, mely további jogok gyakorlásának előfeltétele lenne.³³ Így tisztázatlan az is, hogy a kiskorú hogyan értesülhet arról, hogy az ő sorsát érintő eljárásban egyáltalán részt vehet, véleményt nyilváníthat. Rendezetlen az is, hogy az őt érintő döntésről kitől, hogyan, milyen formában értesülhet. Amennyiben az eljárásban kérése ellenére meghallgatását mellőzik, nem rendelkezik jogorvoslati joggal. Ez alapján kijelenthető, hogy a hatályos jogszabályok kizárólag a meghallgatása idejére rendezik megfelelően az eljárás során a képviseletet, egyebekben nem. A gyermekközpontú igazságszolgáltatást alkotó ezen jogosultságok jogszabályi rendezésének hiányát nem helyettesítheti az, hogy a bíróságok gyermekbarát nyelven megfogalma-

³³ A tájékoztatáshoz való jog jogszabályi rendezésének hiánya egy külön cikk tárgyát képezi. Lásd: Szél Napsugár Ágnes: A tájékoztatáshoz való jog, mint a gyermekközpontú igazságszolgáltatás Achilles-sarka in: *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója kötet*. 2021.

zott idéző végzéseket alkalmaznak, illetve rendszeresek a gyermekek meghallgatásának kérdéseit feldolgozó szakmai képzések.

A polgári perrendtartásbeli rendelkezések áttekintését, és a gyermekközponztú igazságszolgáltatás fogalmának bemutatását követően a továbbiakban azt fogjuk megvizsgálni, hogy a nemzetiségi kiskorúak a kiskorúak halmazán belül a polgári peres eljárások során rendelkeznek-e többletjogosultsággal, avagy többletvédelemmel. Amennyiben igen, ennek a többletjogosultságnak, avagy védelemnek milyen összetevői vannak? Álláspontom szerint ilyen eljárási garancia és egyúttal jogosultság lehet a kiskorúak nyelvhasználati joga. Tekintsük át az alábbiakban azt, hogy mit jelent a kiskorúak nyelvhasználati joga? Egyáltalán a nyelvi jogon belül beszélhetünk-e a kiskorúak nyelvi jogáról? És ezen belül is a nemzetiségi kiskorúak nyelvi jogáról.

5 A kiskorúak nyelvi jogai és a New Yorki Egyezmény

A kiskorúak nyelvi jogait vizsgálva először azt kell tisztázni, hogy a nyelvhasználati jogukat az általános és nem kizárólag a kiskorúakra vonatkozó rendelkezések mellett – gondolok itt elsősorban a már hivatkozott Nyelvi Charta 9. cikk b) pontjában és az EU Alapjogi Chartájának 21–22. cikkében foglaltakra³⁴ – speciális, kizárólag a kiskorúak tekintetében megalkotott rendelkezések szabályozzák-e. Ennek megállapításához elsősorban a gyermekjogi egyezményeket kell görcső alá venni, mindenek előtt a New York-i egyezményt.

A New York-i Egyezménynél szembeűnő az, hogy a 2. cikk a gyermekek nyelvi jogait a diszkrimináció tilalom részeként fogalmazza

³⁴ 21. Cikk A megkülönböztetés tilalma

(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

(2) A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

22. Cikk A kulturális, vallási és nyelvi sokféleség

Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.

meg. A 17. cikkben találunk utalást arra, hogy a részes államok előmozdítják azt, hogy a tömegtájékoztatási eszközök vegyék figyelembe a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermek nyelvi szükségleteit. A 30. cikk azonban kifejezetten elismeri nyelvi és nemzetiségi kisebbséghez tartozó gyermek azon jogát, hogy saját nyelvét használja. Az egyezmény 40. cikke kizárólag a büntető eljárások során biztosítja a gyermek számára azt, hogy díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem ért vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelven. Az egyezmény tehát a gyermekek polgári eljárások során gyakorolható nyelvi jogairól, illetve kisebbségi nyelvi jogairól egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést. Azaz nincs a kiskorúakra vonatkozó speciális polgári eljárásjogi kisebbségi jogi nyelvi szabály.

Mivel a gyermekközpontú igazságszolgáltatás gerincét az Egyezmény 12. cikke alkotja vizsgáljuk meg a kiskorú nemzetiségiek nyelvi joga tekintetében a Gyermekjogi Bizottság által 2009. júniusában elfogadott,³⁵ a New Yorki Egyezmény 12. cikkhez fűzött 12. számú Általános Kommentárt (a továbbiakban: Kommentár).³⁶ A Kommentár leszögezi azt, hogy a 12. cikk egyike a négy általános alapelvnek a Gyermekjogi Egyezmény alapelvei közül (a másik három pedig a 2. cikk: a diszkrimináció tilalma, 3. cikk: a gyermek legfőbb érdeke mellett, valamint 6. cikk: jog az élethez és a fejlődéshez).

Miért a 12. cikkhez fűzött kommentár kell tüzetesebben megvizsgálni? A válasz magától értetődő. A 12. cikk szól a gyermek bírósági eljárás során történő meghallgatásáról és értelemszerűen a gyermek meghallgatása egyúttal magában foglalja azon kérdés rendezésének szükségességét is, hogy a gyermek a saját nemzetiségi nyelvét használhassa az eljárás során. A kommentár részletes iránymutatást nyújt az államoknak arra nézve, hogy a 12. cikkben foglaltaknak miként tudnak a gyakorlatban eleget tenni. A kommentár 21. pontja kifejezetten kinyilvánítja, hogy

³⁵ Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (*Committee on the Rights of the Child*) azt ellenőrzi, hogy a kormányok miként ültetik át a nemzeti jogba a gyermekjogi egyezmény rendelkezéseit.

³⁶ ENSZ Gyermekjogi Bizottság: 12. számú Átfogó Kommentár. A gyermek meghallgatáshoz való joga, CRC/C/GC/12, 2009. július 1.

„a részes államoknak biztosítaniuk kell a meghallgatáshoz való jog érvényesülését a nehézségekkel küzdő gyermekek vonatkozásában is. Erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy elismerjék a kisebbségi..., valamint azon gyermekek önkifejezéshez jogát, akik a többségi nyelvet nem beszélik.”³⁷

A 75. pontban az egyezmény 12. cikkének és a 2. cikkének összefüggésénél rámutat arra a Kommentár, hogy a gyermekek meghallgatáshoz fűződő joga nem ütközhet diszkriminációba, ebből következően értelemszerűen nyelvi megkülönböztetésbe sem. A Kommentár tehát szükséztlenül ugyan, de támpontot ad a nemzetiségi kiskorúak nyelvhasználati jogai vonatkozásában.

5.1 A kiskorúak nemzetiségi nyelv használatához fűződő joga a magyar polgári perrendtartásban

A fentiek alapján milyen következtetések vonhatóak le a nemzetiségi kiskorúaknak a jelenleg hatályos magyar polgári perrendtartás során érvényesülő nyelvhasználati jogairól? Megállapíthatjuk, hogy a Pp. külön rendelkezést tartalmaz általános jelleggel a nemzetiségi nyelvhasználat tekintetében, továbbá külön rendelkezésekkel, elsősorban a kiskorúak meghallgatásának technikai jellegű szabályozásával óvja a kiskorúak jogait. Azonban kifejezetten a nemzetiségi kiskorúak polgári peres eljárás során történő meghallgatásának kumulált védelméről szóló rendelkezés a Pp.-ben nem lelhető fel.

³⁷ ENSZ Gyermekjogi Bizottság 2009 *i.m.*, 7.

5.2. A kiskorúak nyelvi jogai a gyakorlatban, avagy a jogesetek hiányának okai

Az alkalmazandó szabályok tisztázását követően megvizsgáltam azt, hogy a gyakorlatban miként alakul a nemzetiségi kiskorúak meghallgatása. A bírósági statisztikai adatszolgáltatás alapulhat közvetlen aktavizsgálaton, mely a gyakorlatban a vizsgálat tárgya szerint szűkített meghatározott ügyszámú, befejezésű stb. ügyek egyenként történő kigyűjtését, átolvasását, elemzését jelenti, avagy a rendelkezésre álló adatbázisból (az egyes ügyek adatait tartalmazó bírósági lajstromból) kinyert adatokon is alapulhat. Jelenleg a bírósági lajstrom egyáltalán nem tartalmaz adatot arra nézve, hogy az adott ügyben kiskorú érintett volt-e, avagy, hogy kiskorú személy meghallgatására akár közvetlen vagy közvetett módon sor került volna.³⁸ Ezen adathiány okozta elemzési nehézségek dacára a saját praxisom során tárgyalta ügyekben tapasztaltakon túl kutatást végeztem a valamennyi gyakorló jogász rendelkezésére álló nyilvános adatbázisokban.

Mind a bírósági határozatok táráról, mind a Kúriai határozatok adatbázisát áttekintve megállapítottam, hogy polgári ügyben kifejezetten nemzetiségi kiskorú nyelvhasználati jogával kapcsolatos és az érintett adatbázisokban feldolgozott jogeset ez idáig nem merült fel. Ennek oka lehet a már korábbiakban kifejtettek szerint a jelenlegi bírósági gyakorlat, vagyis az, hogy a gyermekek perbeli közvetett, illetve közvetlen meghallgatása ritka, szinte kivétel nélkül csak a már súlyosan elmergesedett családi viszonyokban fordul elő.

Mivel a bírósági adatbázisok támpontot e tekintetben nem nyújtottak, ezért megkíséreltem a bírósági gyakorlaton túlmenően, a nemzetiségi nyelvhasználat gyakorlata felől megközelíteni a kérdést, hiszen

³⁸ Ezen adat gyűjtésének beiktatása ugyanakkor mindenképpen hasznos lenne, mivel nemcsak a gyermekközpontú igazságszolgáltatás eredményeinek kimutatását könnyítené meg, hanem tudományos elemzések elkészítése, az aktuális trendek feltárása, a meglévő tapasztalatok megerősítése és ezáltal az esetleges hiányosságok kiküszöbölése is könnyebbé válna. Mindezekon túlmenően a gyermekközpontú igazságszolgáltatás sikerességének hatásfoka is egyszerűbben mérhetővé válna. Jóllehet ez esetben felvetődik a kérdés, hogy adatvédelmi szempontból egyáltalán gyűjthető és kezelhető-e ilyen adat, főként nemzetiséghez tartozó kiskorúakat érintően?!

a nemzetiségi nyelvhasználat területének csupán egy szegmense a bírósági eljárások során történő nyelvhasználat lehetősége. E körben a legfrissebb jelenleg rendelkezésre álló adat az Alapvető Jogok Biztosának 2013. július 5-én kelt jelentése volt, mely 2011–2012. évi adatokat elemez.³⁹ A jelentés az egyes nemzetiségi önkormányzatok által szolgáltatott adatokon, valamint az Országos Bírósági Hivatal elnöke által specifikusan meghatározott megyék adatain, továbbá a Kúria elnökének tájékoztatásán alapul. Így tartalmazza azt, hogy

„az Országos Lengyel Önkormányzat közlése szerint arra vonatkozóan, hogy a bírósági eljárás során nem érvényesültek volna megfelelően a törvényben biztosított nyelvhasználati jogok nem érkeztek az önkormányzathoz jelzések.”⁴⁰

Hasonlóan nyilatkozott az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke is. A szlovén, szerb, ruszin, német horvát, valamint a bolgár önkormányzat nem tért ki az igazságszolgáltatásra tájékoztatásában, illetve helyzetértékelésében.

A jelentés 4.4 pontja részletesen foglalkozik a nyelv használati jogok helyzetével a bírósági eljárásokban. Kitért arra, hogy

„Magyarország a Nyelvi Charta igazságszolgáltatást érintő rendelkezései közül a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, romani és beás nyelvek vonatkozásában vállalta, hogy a polgári eljárásokban megengedi, hogy ha egy peres félnek személyesen kell megjelennie a bíróság előtt úgy a saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja anélkül, hogy a számára külön költséget jelentsen, továbbá megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelven készült dokumentumok és bizonyítékok benyújtását, ha szükséges tolmácsok és fordítások segítségével.”⁴¹

³⁹ Alapvető Jogok Biztosa: *Jelentés az AJB-5577/2012.számú ügyben.*

⁴⁰ *Uo.*, 10.

⁴¹ *Uo.*, 2.

A biztos az OBH elnökétől szerzett be adatokat arra nézve, hogy a nagyszámú nemzetiségiek által lakott megyében működő Gyulai, Fővárosi, Pécsi és Szombathelyi Törvényszékeken, illetve a jogelőd megyei bíróságokon 2011. január 1. és 2012. június 30. között hány ügyben merült fel igényt a nemzetiségi nyelv használatára. A jelentés szerint:

„az adatszolgáltatással érintett négy megyei bíróság a 2011. évben 15.452 polgári elsőfokú és fellebbezett ügyben járt el. Melyhez képest polgári szakban 71 eljárásban merült fel a nemzetiségi nyelv használata iránti igény. A nyelvhasználat jogát kevés kivétellel külföldi állampolgárok érvényesítették a négy bíróság előtt, mindössze hét eljárásban volt magyar állampolgár érintett.”⁴²

Az ombudsman megkeresésére a Kúria elnöke akként nyilatkozott, hogy „büntető ügyekben az anyanyelv használatának joga több évtizede alapelve a büntetőeljárásnak, ezért az alkalmazás gyakorlata kiforrottnak tekinthető.”⁴³ Rámutatott arra, hogy a Kúria előtt folyó polgári eljárásokban kisebbségi és regionális nyelv használata iránti igény nem merült fel. Ebben az időszakban az anyanyelv használatával kapcsolatban három ítélet született, de azok „külföldi, illetve a magyar nyelvet nem, illetve nem megfelelően ismerő felek ügyeiben születtek.”⁴⁴ Levonhatjuk a következtetést tehát, még a nemzetiségi nyelvhasználattal érintett megyékben is marginális az ügyek összességéhez képest azon polgári ügyek száma, melyben felmerült az igény magyar állampolgár részéről a nemzetiségi nyelv használatára, az pedig egyáltalán nem került kimutatásra, hogy az adott ügyben a nemzetiségi nyelvet kiskorú kívánta-e használni.

⁴² Uo., 23.

⁴³ Uo., 24.

⁴⁴ Uo., 25

6 Konklúziók

Ami az általános jogi kereteket illeti elmondható, hogy a kiskorúak védelmét célzó gyermekközpontú igazságszolgáltatás mind a jogforrási hierarchia csúcsát képező Alaptörvényben, mind pedig az alsóbb szintű büntetőjogi jogszabályokban megjelenik érvényesítendő szempontként. További jogszabályi biztosítékot jelent, hogy a polgári perendtartásról szóló törvény háttérjogszabályként jelöli meg a vonatkozó nemzetközi egyezményeket, így köztük a témánk szempontjából leginkább releváns 1989-es ENSZ Gyermekjogi Egyezményt. Ezen Egyezmény a gyermekközpontú igazságszolgáltatást olyan folyamatként azonosítja mely gyors, gondos, a gyermek számára könnyen hozzáférhető, és az ő életkorának és szükségleteinek megfelelően szavatolja a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, valamint a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogokat.

A Magyarországon jelenleg hatályos polgári perendtartás nem tartalmaz ugyan külön szabályozást a kiskorú nemzetiségi gyermekek védelmére vonatkozóan, azonban a két védelem: a nemzetiségi nyelv használatának biztosítása, illetve a gyermekek meghallgatásának különös szabályai, együtt alkalmazva a gyakorlatban erős hálót biztosítanak a hatósági eljárások során a nemzetiséghez tartozó gyermekek hatékony védelméhez. E tekintetben a fellelhető hiányosságok nem speciálisan a kisebbségi kiskorúakhoz köthető jogalkotói mulasztásokra vezethetők vissza, hanem általánosságban a gyermekközpontú igazságszolgáltatás eljárási gyakorlatának pótlandó elemeiként azonosíthatók be.

E tanulmány során legalább három olyan tényezőt azonosítottunk be, melyek nehezítik, hogy teljeskörű képet kapjunk a nemzetiségi gyermekeknek a jogi eljárásokban való részvételéről és anyanyelvhasználati joguk érvényesüléséről. Elsőként említhető a bírósági lajstrom hiányossága, mely egyáltalán nem tartalmaz adatot arra nézve, hogy az adott ügyben kiskorú érintett volt-e, avagy, hogy kiskorú személy meghallgatására akár közvetlen vagy közvetett módon sor került volna.

Említettük továbbá releváns tényezőként, hogy a legtöbb Magyarországon élő nemzetiséghez tartozó személy magyar nyelven is ért olyan szinten, amely lehetővé teszi a részvételét hatósági eljárásokban. Végezetül, a gyermekek polgári peres eljárásokban való meghallgatása igen marginális jellegű, csak a legsúlyosabb esetekre korlátozódik.

E vázlatos jellegű írásban felvetett kérdések további kutatásokat tesznek időszerűvé. Reményünk szerint ezen írás ihletforrásként szolgálhat újabb, a gyermekközpontú igazságszolgáltatás kisebbségijogi vonatkozásait kutató tanulmányok számára.

Felhasznált irodalom

- Alapvető Jogok Biztosa: Jelentés az AJB-5577/2012.számú ügyben. Letöltés helye: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201205577.pdf>, letöltés ideje: 2021.09.01.
- European Union Agency for Fundamental Rights: *Child rights in the EU – Supporting you, Supporting them*. 2019. Letöltés helye: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-child-rights-in-the-eu_en.pdf, letöltés ideje: 2021.09.01.
- Európa Tanács Miniszteri Bizottsága: *Iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról*. Strasbourg: Európa Tanács. 2012. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/16806a4541>. letöltés ideje: 2021.09.01.
- Faix Nikolett: A gyermekbarát igazságszolgáltatás kialakulása és fejlődése a nemzetközi jogalkotásban. *Jogászvilág*, 2016.07.05. Letöltés helye: www.jogaszvilag.hu, letöltés ideje: 2021.09.01.
- Gerencsér Balázs Szabolcs: A nyelvi jogok érvényesíthetősége (Problématérkép a Nyelvi Charta monitoring alapján) Pázmány Péter Katolikus Egyetem Law Working Papers 2018/03. [online]: https://plwp.eu/files/2018/PLWP_2018-03_GerencserB.pdf, letöltés ideje: 2021.09.01.
- KSH: 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatok. Letöltés helye: http://www.ksh.hu/nep-szamlalas/tablak_nemzetiseg letöltés ideje: 2021.09.01.
- Somfai Balázs: *Mindennapi családjog: Változások sodrában – a családjogi eljárások nyitott kérdései. Interjú dr. Katonáné dr. Pehr Erika c. egyetemi docenssel*. Letöltés helye: <https://ptk2013.hu/interjuk/mindennapi-csaladjogvaltozasok-sodraban-a-csaladjogi-eljarasok-nyitott-kerdesei/6263>, letöltés ideje: 2021.09.02.
- Szél Napsugár Ágnes: A kiskorú meghallgatásának gyakorisága a bírói gyakorlatban. In: *KRE XVI. Jogász Doktoranduszok Szakmai Találkozója. Jog és Állam*, 29. szám. 2020, 265-275.
- Szél Napsugár Ágnes: A gyermekközpontú igazságszolgáltatás fogalma. In: *KRE XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Jog és Állam*, 30. szám. 2020, 279-286.

Nemzetközi dokumentumok

- Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye), Róma, 1950. november 4.

ENSZ Gyermekjogi Bizottság: 12. számú Átfogó Kommentár. A gyermek meghallgatáshoz való joga, CRC/C/GC/12, 2009. július 1. Letöltés helye: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>, letöltés ideje: 2021.09.02.

ENSZ Közgyűlés által 1989. november 20-án elfogadott 1989. évi Gyermekjogi Egyezmény (New York-i Egyezmény)

ENSZ Közgyűlés XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Európai Unió Alapjogi Chartája Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 364, 2000. december 18.

Európa Tanács: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Strasbourg. *Európa Szerződések ETS No. 148.* Strasbourg, 1992. november 5.

Európai Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 338/1.

Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló 1980. évi október 25. napján kelt hágai szerződés.

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 306, 2007. december 17.

Magyarországi jogszabályok

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1991. évi LXIV. törvény a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100064.tv>, letöltés ideje: 2021.09.01.

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100179.tv>, letöltés ideje: 2021.09.02.

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600130.tv>, letöltés ideje: 2021.09.02.

Magyarország Alaptörvénye (2011.04.25). Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>, letöltés ideje: 2021.09.02.

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

Fiala-Butora János: Településnevek kisebbségi
nyelveken: a peredi népszavazás ügye

TELEPÜLÉSNEVEK KISEBBSÉGI NYELVEKEN: A PEREDI NÉPSZAVAZÁS ÜGYE

1 Bevezető

2012. március 12-én a szlovákiai Pered községben helyi népszavazást tartottak a község nevének megváltoztatásáról. A népszavazás sikeres volt, a lakosok úgy döntöttek, hogy a község hivatalos szlovák neve Tešedíkovó-ról Pered-re változzon. Ezt a változást azonban a szlovák kormány nem hagyta jóvá. 2013. október 16-án egy kormányhatározat elutasította a népszavazás eredményének végrehajtását, a község neve tehát maradt Tešedíkovó.¹ A döntés nagy felzúdulást váltott ki a magyar lakosság körében, mivel sokan a kormány magyarellenes önkényének újabb megnyilvánulását látták benne.²

Ez a tanulmány arra keresi a magyarázatot, miért válthatott ki országos visszhangot egy kis község névváltoztatási ügye, és milyen módon lehetne megoldást találni az ehhez hasonló kérdésekre. Pered község példáján vizsgálom meg, hogy hogyan alakult ki a szlovákiai községek jelenlegi névadási gyakorlata, ez milyen módon hátrányos a magyar nemzetiségű lakosokra nézve, és milyen nemzetközi jogi normák figyelembevételével lehet megoldani Pered és a többi község hasonló problémáját. Az ügy rávilágít a kisebbségi jogi egyezmények és az általános emberi jogi egyezmények megközelítése közti különbségre, mindkettő hiányosságaira. Végül a kérdés kapcsán foglalkozom

* Tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia - Társadalomtudományi Kutatóközpont - Jogtudományi Intézet; Jogász, Szlovákiai Magyarok Kerekasztala, fiala-butora.janos@tk.mta.hu

¹ A Szlovák Köztársaság kormányának 612/2013 sz. határozata Tešedíkovó község javaslatáról a község nevének Peredre változtatásáról.

² Király Zsolt: Pered kérelme diktatúrába ütközött. *Körkép*, 2013. október 16. Letöltés helye: www.korkep.sk; letöltés ideje: 2020. május 29; Mózes Szabolcs: Tešedíkovó, nem Pered – csak a szlovák név jó. *Új Szó*, 2013. szeptember 5. Letöltés helye: www.ujso.com; letöltés ideje: 2020. május 29.

a nemzetiségi feszültségek kialakulásának és enyhítésének néhány szempontjával, amire Pered ügye jól rávilágít.

2 A községek nevének nyelve – kisebbségi jogi szempontból

A modern korban minden állam tesz lépéseket a községek vagy más közigazgatási egységek nevének standardizálása felé. Alapvető állami érdek ugyanis, hogy átlátható legyen, melyik községnek mi a hivatalos neve, és hogy ezek valamilyen alapszabályoknak megfeleljenek. Legyenek például a községek egymástól megkülönböztethetők, és neveik nyelvtanilag, történelmileg, földrajzilag megfeleljenek céljuknak, a földrajzi egységek hatékony megjelölésének.³

Problémát okoz ugyanakkor, ha a községet különböző nyelvű lakosok lakják, és a községnek a különböző nyelveken más a neve. Egyes államok jó példaként mindkét⁴ nyelvű megnevezést egyenrangú hivatalosnak tartják, mint például Dél-Tirolban a németet és az olaszt,⁵ vagy Finnországban a svédet és a finnt,⁶ vagy Belgiumban a németet és a franciát.⁷ Jellemzően azonban egy hivatalos nevet határoznak meg, és a többi nyelvben használt név a község kisebbségi megjelölése, amely a hivatalos név mellett másodlagos szerepet kap: használata szűkebb, mint a hivatalos névé, mind közfeliratokon, mind hivatalos dokumentumokban. Ezt a gyakorlatot követi a tanulmány tárgyának helyszíne, Szlovákia is: a községekről szóló törvény alapján a községnek egy neve van,⁸ ugyanakkor a kisebbségi nyelvhasználati törvény alapján a községnek lehet egy vagy több kisebbségi nyelvű „megjelö-

³ Török Tamás: Zboralja történeti helyneveinek vizsgálata. In: *Fórum társadalomtudományi szemle*. IV. évf. 2002/1, 27-42.

⁴ Általában két nyelvről van szó, bár például a dél-tiroli ladin községeknek három nyelven van hivatalos neve.

⁵ A tartomány fővárosának neve például Bolzano-Bosen.

⁶ Mint például Närpes-Närpiö.

⁷ Mint például Kelmis-La Calamine.

⁸ 360/1990 sz. törvény a községekről, §1a.

lése” is.⁹ A megjelölés nem használható hivatalos dokumentumokban, és közfeliratokon is csak szűk körben: például a község elejét és végét jelző községnev-táblákon igen, de az útjelző-táblákon már nem.¹⁰ Egy nem hivatalos buszmegálló táblán igen, de a menetrendekben nem. A megjelölés hivatalos használatának lehetőségei nagyon korlátozottak, ezért annak jelentősége főleg köznyelvi: az adott kisebbség nyelvén jellemzően ezen a nyelven hivatkoznak a községre.

Ez rávilágít a hivatalos név fontosságára, és ugyanakkor meghatározásának problémájára is: melyik nyelvi változat legyen a hivatalos, a kiemelt, előnyben részesített a másikkal szemben? Az adott helyi többség vagy az állami többség érdeke érvényesüljön? Mi a helyzet azokkal a községekkel, ahol mindkét névváltozat történelmileg beágyazott? Vagy azokkal az esetekkel, ahol az állam célja éppen az, hogy a kisebbség helyi jelenlétét elfedje? Landry és Bourhis úttörő tanulmánya óta tudjuk, hogy ennek nem csak szimbolikus jelentősége van: a községek neve is része annak a nyelvi tájképnek, ami a régióban élő emberek nyelvekhez való viszonyát és nyelvhasználati szokásait is meghatározza, illetve befolyásolja.¹¹ Ez mellett egy fontos kifejezője a hatalmi viszonyoknak,¹² és a nyelvhasználatához kapcsolódó ideológiáknak.¹³ Ahol a kisebbségi név domináns szerepet kap, ott nagyobb önbizalommal és mértékben kerül sor annak használatára.¹⁴ Bár az újabb ku-

⁹ 184/1999 sz. törvény a kisebbségek nyelvének használatáról, §4(1). Ez azokra a községekre vonatkozik, ahol a lakosok legalább 20%-a egy adott nemzetiséghez tartozik. Ha több nemzetiség tagjai érik el a 20%-os küszöböt, több kisebbségi nyelvű megjelölése van a községnek.

¹⁰ Uo., §4 (1)-(3).

¹¹ Landry, Rodrigue - Bourhis, Richard Y.: Linguistic Landscape and Ethnolinguistic Vitality: An Empirical Study. *Journal of Language and Social Psychology*. XVI. évf., 1997, 23-49, 25.

¹² Jaworski, Adam - Thurlow, Crispin: Introducing Semiotic Landscapes. In: Jaworski, Adam - Thurlow, Crispin: *Semiotic Landscapes: Language, Image, Space*. London: Continuum, 2013, 1-40, 11.

¹³ Gal, Susan: Language, its stakes and its effects. In: Goodin, Robert-Tilly, Charles (eds.): *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 376-391, 388.

¹⁴ Ben-Rafael, Elizier: Introduction. In: Shohamy et al. (eds.): *Linguistic Landscape in the City*. Bristol: Multilingual Matters, 2010, xi-xxviii.

tatások árnyalják az egyoldalú és leegyszerűsítő oksági összefüggést,¹⁵ a községek hivatalos nevének meghatározása egy fontos nyelvpolitikai eszköz, amely befolyással lehet a kisebbségi nyelvhasználati jogok gyakorlására.¹⁶ Ennek ellenére a szakirodalomban kevés figyelmet kapott, részben a kérdés nemzetközi jogi szabályozatlansága miatt.

Szlovákia ezeket a kérdéseket látszólag egyértelműen a szlovák államnyelv javára döntötte el, hiszen a községekről szóló törvény¹⁷ és az államnyelvtörvény¹⁸ alapján is a község nevét államnyelven kell meghatározni. Ennek oka visszavezethető a helyi magyar lakosság lojalitásának hiányával¹⁹ és elszakadási törekvéseivel kapcsolatos többségi félelmekre.²⁰ Ez a törvényi szabály azonban a gyakorlatban nem mindig alkalmazható. Dél-Szlovákia jelentős térségében a magyarok a domináns etnikum, sok községnek Csehszlovákia 1918-as létrejöttéig nem volt jelentős szlovák nyelvű lakosa, és ezáltal szlovák neve sem.²¹ Némely szlovák község mai hivatalos neve megegyezik a magyarral, és így tulajdonképpen a magyar nyelv vált hivatalossá, mint például Baka vagy Kalonda községek esetében. Néha, bár a szlovák név eltér a magyartól, egyértelműen magyar származék, a magyar név szlovák átírata, például Bucsuháza/Bučuháza vagy Madarász/Madarás esetében. Több szlovák név egyszerűen a magyar fordítása, szlovák nyelvbe illeszthető változata, például Nagymegyer/Veľký Meder, Nagyér/Veľký Kýr, stb. Néha viszont a község szlovák név élesen eltér a ma-

¹⁵ Satinská, Lucia: Bratalicious Prešburg: napjaink Pozsonya nyelvi tájképének többnyelvűsége. *Fórum társadalomtudományi szemle*. XV. évf. 2013/2, 89-108.

¹⁶ Scollon, Ron-Scollon, Suzie Wong: *Discourses in Place. Language in the Material World*. London: Routledge, 2003, 124.

¹⁷ 360/1990 sz. törvény a községekről, §1a.

¹⁸ 270/1995 sz. törvény a Szlovák köztársaság államnyelvéről, §3a.

¹⁹ Laihonon, Petteri: Nyelvi tájkép egy csallóközi és mátyusföldi faluban. *Fórum társadalomtudományi szemle*. XIV. évf., 2012/3, 27-50, 31.

²⁰ Sloboda, Marián: State Ideology and Linguistic Landscape. A Comparative Analysis of (Post)communist Belarus, Czech Republic and Slovakia. In: Shohamy, Elana-Gorter, Durk (eds.): *Linguistic Landscape: Expanding the Scenery*. London: Routledge, 2009, 173-188, 173.

²¹ Szabó Mihály Gizella: A szlovákiai települések és domborzati elemek magyar nevének standardizációs problémáiról. *Fórum társadalomtudományi szemle*. XIII. évf., 2011/3, 21-44, 24.

gyartól. Ez a helyzet a Pered község esetében is, melynek szlovák hivatalos neve Tešedíkovo. A továbbiakban ennek a helyzetnek a kialakulását tárom föl.

3 A peredi népszavazás és következményei

3.1 *Pered nevének változásai a történelem során*

Pered a mátyusföldi régióban, a Vágsellyei járásban található, a járási székhelytől 7 km-re délre. Magyar többségű település, a 2011-es népszámlálás során a lakosság 79,7 százaléka vallotta magát magyar nemzetiségűnek.²² Történelmi neve a 13. századtól, az első írásos említéstől kezdve Pered volt, magyarul és szlovákul is így hívták a falut. A név eredetéről megoszlanak az álláspontok, valószínűleg a görög eredetű Per (Péter) személynév ragozott alakja. Ez a név volt századokon keresztül a község hivatalos neve a Magyar Királyságban.

A trianoni döntés következtében a község Csehszlovákiához került, hivatalos neve azonban változatlan maradt. Mind a szlovák nyelvű hivatalos név, mind a magyar név Pered volt a két világháború közötti időszakban. Az első bécsi döntés következtében Magyarországhoz visszakerült község továbbra is megtartotta Pered nevét, ahogy a második világháború után, ismét Csehszlovákiában, szintén Pered lett a község neve.

1948. június 11-én a A-311/16-II/3-1948 számú kormányhatározat megváltoztatta 700, főként az ország déli régióiban található, magyar lakosságú község nevét.²³ Ezek a községek sokszor szlovák történelmi személyiségek neveit kapták. Pered új neve Tešedíkovo lett, Tessedik Sámuel 18. századi evangélikus lelkész, pedagógus, gazdasági szakíró után, akinek semmilyen ismert kapcsolata nem volt a községgel. Ebben az időszakban a községnek csak szlovák nyelvű hivatalos neve

²² A 2011-es népszámlálás eredményei a Szlovák Statisztikai Hivatal oldalán érhetők el: www.slovak.statistics.sk.

²³ A belügyi megbízott A-311/16-II/3-1948 sz. rendelete Szlovákia városainak, községeinek és településeinek hivatalos nevének megváltoztatásáról.

volt, a Pered nevet ekkor magyar szövegkörnyezetben a község informális megnevezésére használták. Tešedíkovo maradt a község neve a rendszerváltás után is.

3.2 A községek nevére és a népszavazásra vonatkozó szabályozás

Szlovákiában a községek nevét a községekről szóló 369/1990 sz. törvény szabályozza. Ez alapján a rendszerváltás után lehetőség nyílt arra, hogy a községek kérvényezzék nevük megváltoztatását. Több község kérte történelmi nevének visszaállítását. Így tett Pered község önkormányzata is, azonban a Belügyminisztérium 1991. november 4-én elutasította kérvényüket, arra hivatkozva, hogy a szlovák történelmi személyiségekről elnevezett nevek megváltoztatása „destabilizálhatja a politikai helyzetet”.²⁴ Hasonlóképpen járt például Gúta és Párkány is.²⁵ Érdekesség, hogy például Tornalja (eredetileg Šafárikovo), Nagykér (eredetileg Milanovce), vagy Szap (eredetileg Palkovičovo) kérvényét jóváhagyták.²⁶

1994 óta a legalább 20%-os kisebbségi nemzetiségű lakosságú települések kisebbségi nyelvű megjelölést is kaptak.²⁷ Pered magyar nyelvű megjelölése Pered lett, de magyar falutáblát a község nem kapott, mivel a szlovák történelmi személyiségekről (pl. Kolárovo/Gúta, Štúrovo/Párkány, Gabčíkovo/Bős) elnevezett községek nem állíthatnak ilyet. Magyar falutáblát végül a kisebbségi nyelvhasználati törvény módosításával, 2013-ban kapott Pered.²⁸

²⁴ A Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának Álláspontja, 1991. november 4.

²⁵ Jegyzőkönyv a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának üléséről, 1992. május 27.

²⁶ Jegyzőkönyv a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának üléséről, 1990. augusztus 29.

²⁷ 191/1994 sz. törvény a községek kisebbségi nyelven történő megjelöléséről.

²⁸ 184/1999 sz. törvény a kisebbségek nyelvének használatáról.

A közigazgatási beosztásról szóló 221/1996 sz. törvény tiltotta, hogy egy község magyar megnevezése a község hivatalos szlovák nevévé váljon.²⁹ 2002. január 1 óta azonban ez a rendelkezés hatályon kívül került. Ugyanez a módosítás (453/2001 sz.) tette kötelezővé a községek számára, hogy a községek nevének változtatásáról helyi népszavazást tartsanak.³⁰

3.3 A peredi népszavazás és utóélete

Pereden a község kérvényének 1991-es elutasítása óta a névváltoztatás gyakran visszatérő kérdés volt. 2012-ben a községi képviselőtestület helyi népszavazást írt ki arról a kérdéssel, hogy akarják-e a helyi lakosok, hogy a község hivatalos (szlovák) neve Tešedíkovo-ról Pered-re változzon. A népszavazásra 2012. március 10-én került sor. A szavazásra jogosult lakosok 64,5 százaléka vett rajta részt, amivel teljesült az érvényességhez szükséges 50 százalék +1 szavazó feltétele. Az érvényes szavazatok 66,4 százaléka támogatta a névváltoztatást, amivel a népszavazás érvényes lett: a község lakosai a Pered nevet választották a falu hivatalos nevének.³¹

A község a helyi népszavazás eredményét a névváltoztatási kérelemmel betérjesztette a kormányhoz. A kormányülésre a Belügyminisztérium készített részletes indoklást és javaslatot, ami nem támogatta a névváltoztatást.³² A kormány 2013 október 16-i ülésén 612. számú határozatában elutasította a névváltoztatási kérelmet.³³ A kormány álláspontja szerint az új név törvénybe ütközik. Hivatkozásul az Államnyelvről szóló 270/1995 sz. törvénynek azt a rendelkezését (§3a) és a községekről

²⁹ 221/1996 sz. törvény a Szlovák Köztársaság területi és közigazgatási beosztásáról, §4(1).

³⁰ 360/1990 sz. törvény a községekről, §11a (1)a).

³¹ Érvénytelen lett a gútai népszavazás, marad Kolárovo, *Bumm*, 2012. március 10. Letöltés helye: www.bumm.sk; letöltés ideje: 2020. május 29.

³² Előterjesztés a Szlovák Köztársaság kormányának 612 sz. határozatához.

³³ A Szlovák Köztársaság kormányának 612/2013 sz. határozata Tešedíkovo község javaslatáról a község nevének Peredre változtatásáról.

szóló törvénynek azt a rendelkezését (§1a(1)) jelölték meg, ami szerint a községek nevét államnyelven, tehát szlovákul kell meghatározni.³⁴

A kormány döntése nagy médiafigyelmet kapott, és a magyar lakosság körében nagy elutasítással találkozott. A helyzetre először a Kétnyelvű Dél-Szlovákia (KDSZ) mozgalom aktivistái reagáltak, akik önkéntesen „végrehajtották” a község lakosainak népszavazáson kifejezett akaratát: október 27-én leszerelték a falu Tešedíkovo feliratú tábláit, és azokat saját gyártású, de a hivatalos szabványnak megfelelő Pered feliratú táblákkal cserélték fel.³⁵ A leszerelt táblákból egyet a Belügyminiszternek, egyet pedig az ombudsmannak küldtek el, magyarázó nyílt levelek kíséretében.³⁶ Ezzel egy hosszú levelezés kezdődött a mozgalom és a Belügyminisztérium között, melynek célja annak feltárása volt, hogy létezik-e valós jogi akadály a névváltoztatásnak. A Belügyminisztérium illet nem tudott megjelölni.³⁷ Az ombudsman sem talált jogi vagy nyelvi akadályt a névváltoztatásban.³⁸ Az ombudsman álláspontja szerint bár a kormány nem köteles elfogadni a népszavazás eredményét, csak komoly indokkal térhet el attól. Pered esetében ilyen indok nem merült fel, ezért a község lakosainak a közügyekben való részvételhez való joga sérült. Az aktivisták levelezést folytattak a Szlovák Tudományos Akadémia Ľudovít Štúr Nyelvtudományi Intézetével is.³⁹ Több kitérő válasz után az Akadémia elnöksége megerősítette, hogy nyelvi akadály nincs az átnevezésnek.⁴⁰

³⁴ 270/1995 sz. törvény a Szlovák köztársaság államnyelvéről.

³⁵ VOX POPULI - The Pered Project. Letöltés helye: www.youtube.com; letöltés ideje: 2020. május 29.

³⁶ A Kétnyelvű Dél-Szlovákia Mozgalom levele a Robert Kaliňák belügyminiszternek, 2013. október 31.

³⁷ Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma: Nyílt levél – Válasz, i.sz. KM-TO-2013/003413, 2013. november 19., és Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma: Nyílt levél – Válasz, i.sz. i.sz. KM-TO-2013/003413, 2013. december 30.

³⁸ Az ombudsman levele a Kétnyelvű Dél-Szlovákia Mozgalomnak, i.sz. 4542/2013/VOP, 2013. december 6.

³⁹ Levél a Szlovák Tudományos Akadémia Ľudovít Štúr Nyelvtudományi Intézetének, 2014. április 18.

⁴⁰ Miroslav Tibor Morovics, a Szlovák Tudományos Akadémia elnökségi tagjának levele, iktatószám nélkül, 2014. július 16.

4 Jogi lépések a peredi népszavazás végrehajtása érdekében

2013. december 16-án maga Pered község fordult a szlovák Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság 2014. január 29-én elutasította panaszukat, arra hivatkozva, hogy az Alkotmány csak természetes személyek számára biztosítja az alapvető jogokat, községek nem adhatnak be a lakosok véleménye hozta meg döntését.⁴¹

Mivel a község panaszát az Alkotmánybíróság elutasította, három peredi magánszemély indított polgári jogi keresetet alkotmányos jogaik érvényesítése érdekében.⁴² Azzal érveltek, hogy a kormány 2013. október 16-i rendelete diszkriminatív volt, amivel megsértette a Polgári törvénykönyv által védett személyiségi jogait. A keresetet a Galántai Járásbíróság 2016. november 29-én elutasította, arra hivatkozva, hogy a kormány nem perelhető, annak döntései ellen nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.⁴³ Ezt a döntést a felperesek fellebbezése után megerősítette a Nagyszombati Kerületi Bíróság is.⁴⁴ Ezután a felperesek felülvizsgálati kérelmet (szvk. *dovolanie*) nyújtottak be a Legfelső Bírósághoz, amit az 2019. november 28-én utasított el, azonosulva az alsóbb fokú bíróságok döntésével. A felülvizsgálati kérelemmel párhuzamosan, 2019. június 26-án, a felperesek alkotmánybírósági panaszt is benyújtottak az Alkotmánybírósághoz.⁴⁵ Ebben a panaszosok arra hivatkoztak, hogy a kormány 2013. október 16-i döntése, amellyel elutasított a peredi népszavazás eredményét, az Alkotmányban és nemzetközi egyezményekben védett jogokat sért, és ezeknek a jogoknak a rendes bíróságok nem nyújtottak kellő jogi védelmet. A panaszt az Alkotmánybíróság 2020. december 2-án utasította el, azzal az indokkal, hogy a kormány határozata ellen nem kérhető jogorvoslat.⁴⁶

⁴¹ A Szlovák Alkotmánybíróság I. ÚS 39/2014-9 sz. határozata, 2014. január 29.

⁴² Kereset személyiségi jogok védelme érdekében, 2016. október 15.

⁴³ A Galántai Járásbíróság határozata, 8C/327/2016-36, 2016. november 29.

⁴⁴ A Nagyszombati Kerületi Bíróság határozata, 252Co/54/2018-69, 2019. március 26.

⁴⁵ Alkotmányos panasz, 2019. június 26.

⁴⁶ A Szlovák Alkotmánybíróság IV. ÚS 615/2020-20 sz. határozata, 2020. december 2.

5 A községek nevének nyelvére vonatkozó szabályok a nemzetközi jogban

A bírósági út tehát nem hozta el a kérdés rendezését. Nyitott kérdés marad azonban, hogy a nemzetközi jog alapján hogyan értékelhető a peredi helyzet. A panaszosoknak a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésével lehetőségük van nemzetközi fórumokhoz fordulni. Cél-szerű ezért megvizsgálni, hogy milyen lehetőségeik vannak. Illetve általánosabban vizsgálhatjuk azt a kérdést, hogy a nemzetközi jog milyen kereteket szab meg a község hivatalos nevének meghatározása-sakor, és ezek kikényszerítenek-e egy nemzetiségileg igazságos névadási gyakorlatot.

5.1 Kisebbségvédelmi egyezmények

Kisebbségeket érintő panaszok esetén fő referenciaként a nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények szolgálnak.⁴⁷ Ezek 1990 után jöttek létre, mivel úgy tűnt, hogy a Közép- és Kelet-európai rendszerváltások után feltörő nacionalista feszültségeket az általános emberi jogi egyezmények nem képesek kezelni.⁴⁸ Ez alapján feltételezhetjük, hogy a kisebbségvédelmi egyezmények magasabb szintű védelmet biztosítanak a nemzeti kisebbségek speciális jogai számára. Azonban ez nem feltétlenül van így. A nemzetközi jogban „speciális jogok tévedéseként” ismert az a jelenség, amikor egy csoport speciális védelmére létrejött egyezményről automatikusan feltételezzük, hogy az magasabb szintű védelmet nyújt, mint az általános egyezmények.⁴⁹ Ahogy arra Dwyer rámutat, ez csak bizonyos feltételek fennállása esetén van így,

⁴⁷ Gerencsér Balázs: Nép és nemzet, nyelv, állampolgárság. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*, Budapest: Pázmány Press, 2020, 666.

⁴⁸ Fiala-Butora János: Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények. *Fundamentum*. XXIII. évf. 1-2, 2019, 14.

⁴⁹ Dwyer, James G.: Inter-country adoption and the special rights fallacy. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. XXXV. évf., 2013, 189-267.

más esetben a csoport-specifikus védelem akár hátrányos is lehet az érintettek szempontjából.⁵⁰ Az európai kisebbségvédelmi rendszer jó példa erre a jelenségre. Míg a szakirodalom alapvetően pozitívan értékeli a rendszert, és csak a létező normák nem megfelelő végrehajtására hívja fel a figyelmet, az érintett nemzeti kisebbségi közösségek sokkal kritikusabbak.⁵¹

A tanulmány szempontjából legfontosabb nemzetközi szerződések az 1995-ben elfogadott Kisebbségvédelmi Keretegyezmény⁵² és az 1992-ben elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája.⁵³ Ezek közül egyik sem biztosítja azonban a kisebbségi nyelvű megnevezések figyelembe vételét a hivatalos nevek meghatározásánál. A Keretegyezmény 11(3) cikke, nagyon szűk körben, csupán a hagyományos kisebbségi nyelvű nevek hivatalos nevek melletti feltüntetésére kötelezi az államokat. Hasonló módon, a Charta 10(2)g) cikke általánosságban szól a kisebbségi nyelvű földrajzi nevek elfogadásáról. A kisebbségi nyelvű neveket azonban nem a hivatalos nyelvű név helyett, hanem az mellett is van lehetőség használni, „ha ez szükséges”. A Charta indoklása nem nyújt felvilágosítást azzal kapcsolatban, vannak-e olyan helyzetek, amikor a hivatalos nyelvű név helyett is használni kell a kisebbségi nyelvű nevet, illetve milyen szempontok alapján „szükséges”, hogy a hivatalos név eltérjen a kisebbségi nyelvű névtől.⁵⁴

A kedvezőtlen szabályozás ellenére mindkét egyezményt felügyelő szakértői szervnek volt alkalma véleményt nyilvánítani a peredi népszavazás kérdéséről, mert azt civil szervezetek árnyékjelentésükben

⁵⁰ Uo. 198.

⁵¹ Lásd például Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo (eds.): *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff, 2013; Henrard, Kristin – Dunbar, Robert: *Synergies in Minority Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008; Alfredsson, Gudmundur: A frame with incomplete painting. *International Journal on Minority and Group Rights*. VII. évf., 2000, 291-304, 296.

⁵² Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, H(95)10, Strasbourg, 1 February 1995.

⁵³ European Charter for Regional or Minority Languages, Council of Europe, ETS 148, Strasbourg, 5 November 1992.

⁵⁴ Explanatory report to the Framework Convention on the Protection of National Minorities, §103-106.

elérjük tárták.⁵⁵ A Chartát felügyelő Szakértői Bizottság megemlíttette jelentésében a kérdést, ajánlásaiban nem tért ki rá, de általában elmarasztalóan nyilatkozott Szlovákia kisebbségi nyelvű megjelöléseket érintő politikájáról.⁵⁶ A Keretegyezményt felügyelő Tanácsadó Bizottság azonban egyáltalán nem említette meg az ügyet jelentésében.⁵⁷ Ez részben rámutat a két szerv eltérő megközelítésére és a Keretegyezmény felülvizsgálatának hiányosságaira.⁵⁸ Alátámasztja ugyanakkor, hogy kisebbségi nyelvű hivatalos községnevet nem biztosítanak a kisebbségvédelmi egyezmények.

5.2 Általános emberi jog egyezmények

Az általános emberi jogi egyezmények nem tartalmazznak rendelkezést a községek nevének nyelvére vonatkozóan, sőt általánosságban a földrajzi nevek meghatározásához való jogot sem ismerik. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikkében biztosított magánélet tiszteletben tartásához való jognak része ugyan a személynevek, azok írása, nyelve, mint a személyes etnikai identitás kinyilvánításának a védelme.⁵⁹

⁵⁵ Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report submitted on 28 January 2014 by Slovakia on the implementation of the Framework Convention on the Protection of National Minorities for consideration by the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention, Somorja – Šamorín, 2014. július 30.; Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report by Slovakia on the implementation of the European Charter for Regional and Minority Languages, submitted on 30 March 2015, for consideration by the Council of Europe's Committee of Experts on the Charter, Somorja – Šamorín, 2015. szeptember 15.

⁵⁶ Application of the Charter in the Slovak Republic, European Charter of Regional and Minority Languages, ECRML (2016) 2, Strasbourg, 2016.4.27., §144.

⁵⁷ Fourth Opinion on the Slovak Republic, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2014)004, 2014.12.3., § 57.

⁵⁸ Erről bővebben lásd: Fiala-Butora János: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és az Európai Nyelvi Karta végrehajtása: egységes standard vagy szétfejlődés?, *Kisebbségi Szemle* 2017(3), 2018, 57-69.

⁵⁹ Lásd pl. *Mentzen v. Lettország*, Emberi Jogok Európai Bírósága, 71074/01 sz., 2004. december 7-i döntése.

Ez azonban nem tágítható olyan mértékig, hogy a közösség identitásának részét képező községnevekre is kiterjedjen – legalábbis idáig erre a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában nem volt példa, és tudomásom szerint más emberi jogi egyezmény alatt sem. Általánosságban tehát az emberi jogi egyezmények agnosztikusak abban a kérdésben, hogy a különböző nyelvi közösségek érdekei között hogyan kell az államnak egyensúlyoznia névadási gyakorlatában. A Bíróság egyébként is megengedő a hivatalos nyelv meglétéből fakadó korlátozásokat illetően, és hangsúlyozta, hogy általános nyelvi szabadságot nem tartalmaznak az Egyezmény rendelkezései.⁶⁰ Ezért az Egyezményből aligha levezethető a községek nevére, vagy ennek nyelvére vonatkozó egyéni jogosultság.

Szigorúbbak azonban a nemzetközi egyezmények a közhatalmi döntések eljárási szabályainak megítélésekor. Az igazságos eljárás követelme nagyon szigorú, és mind a bírói, mind a közigazgatási döntésekre vonatkozhat.⁶¹ Különösen kiterjedt a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata ezen a téren. A Bíróság más esetben a panaszeljárások kedvelt fóruma, hiszen kiterjedt esetjoga alapján kiszámítható a joggyakorlata, valamint nagy tekintélynek örvend, és ezért az államok tiszteletben tartják és végrehajtják döntéseit. A községek elnevezésére, és konkrétan a peredi népszavazás esetére, azonban nem terjed ki az Európai Egyezmény 6. cikke, amely az igazságos eljáráshoz való jogot biztosítja, mivel az eljárásban nem egyéni jogokról születik döntés. Az Egyezmény első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke tartalmazza a szabad választásokhoz való jogot is, de ez helyi népszavazásokra nem alkalmazható, legalábbis a Bíróság eddigi gyakorlata alapján. Az Európai Emberi Jogi Bíróság ezek alapján csak a hazai bíróságok eljárása miatt, a bírói védelem hiányának okán fordulhatnak a panaszosok, amelyet az Egyezmény 6. cikke tartalmaz.

Ettől sokkal kedvezőbb a helyzet az ügy érdemi elbírálására az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága előtt, amely a Polgári és Politikai Jogok

⁶⁰ *Podkolzina v. Lettország*, Emberi Jogok Európai Bírósága, 46726/99 sz., 2002. április 9.-i ítélete.

⁶¹ *Öztürk v. Németország*, Emberi Jogok Európai Bírósága, 8544/79 sz., 1984. február 21.-i ítélete.

Nemzetközi Egyezségokmánya által védett jogok esetén működik bírósághoz hasonló panaszmechanizmusként. Az Európai Emberi Jogi Egyezményrel ellentétben az Egyezségokmány 25. cikke biztosítja a közügyekben való részvételhez való jogot, ami a jelen esetben a legerősebb hivatkozási alap. A helyi népszavazás minden kétséget kizáróan közügy, az abban való részvétel pedig egyéni jog, amelynek gyakorlását a részes államok csak a 25. cikkben megengedett módon korlátozhatják, amelyet az Emberi Jogi Bizottságnak lehetősége van felülvizsgálni.

Más emberi jogi mechanizmusokhoz hasonlóan, az Emberi Jogi Bizottság is tágabb értelemben vett arányossági tesztet alkalmaz annak eldöntésére, hogy sérültek-e az Egyezségokmányban biztosított jogok. Első lépésként azt vizsgálja, történt-e beavatkozás a védett jogba. Ez álláspontom szerint nem lehet vitás kérdés, hiszen a népszavazás eredményének jóváhagyását a kormány megtagadta. Nem vitás a következő lépés sem, miszerint volt-e erre a kormánynak jogalapja: kétség kívül volt, hiszen a községekről szóló törvény felhatalmazza a kormányt arra, hogy jóváhagyja vagy elutasítja a helyi népszavazás eredményét. Ez után következik a legitim cél meghatározása, és annak eldöntése, hogy a beavatkozás (a népszavazás eredményének elutasítása) arányos volt-e az elérni kívánt célhoz. Véleményem szerint nagyon nehezen tudná a kormány megindokolni, milyen célt követett a névváltoztatás megtagadásával, és ezekre miért volt „nyomós társadalmi szükség”.⁶² Az eddig előterjesztett érvelés nem túl meggyőző. Bár a Bizottság elfogadhatja, hogy Szlovákia az egyedüli hivatalos szlovák nyelvet részesíti előnyben a földrajzi nevek meghatározásánál, nehezen indokolható, a Pered név miért nem felelt meg a törvény által felállított szempontoknak. A társadalmi vagy etnikumközi feszültség veszélyére 1991-el szemben a kormány a 2012-es népszavazás esetén nem hivatkozott, és nehezen is lenne hihető, hogy 2012-ben ez egy valós veszély. Sokkal inkább okoz feszültséget a névváltoztatás elutasítása, mint annak jóváhagyása. Más érv a kormány oldalán idáig nem jelent meg. Az eddig nyilvánosságra került dokumentumok alapján

⁶² A „pressing social need” az Európai Emberi Jogi Bíróság kifejezése az arányosságra, de hasonló az Emberi Jogi Bizottság megközelítése is.

a kormány indoka mindössze az, hogy a helyi magyar lakosság által preferált név (tehát nem a „magyar név”, hiszen a „Pered” szó ugyanazt a szerepet tölti be a szlovák és a magyar nyelvben is, a „Pered” a törvény alapján lehet „szlovák név” is) kerüljön előtérbe a kormány által preferálttal. A nemzetiségi alapú diszkrimináció azonban önmagában nem legitim cél. Más célok érdekében elfogadható lehet ugyan, de ha ilyenek nem merülnek fel, öncélként az Emberi Jogi Bizottság nem fogadhatja el.

Ennek alapján kijelenthetjük, hogy a peredi népszavazás és névváltoztatási kérelem elutasítása minden bizonnyal sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikkét. Az Emberi Jogi Bizottság nem magában a névadási kérdésben foglalna állást, nem tudná eldönteni, hogy Pered vagy Tešedíkovo a megfelelő név a község számára. Ítélete mindössze arra korlátozódna, hogy ki jogosult ebben dönteni, és mi alapján: ha a helyi lakosok kinyilvánítják akarataikat, a kormány azt csak bizonyos legitim célok érdekében, az arányosság figyelembe vételével bírálhatja felül.

A teljesség igénye kedvéért megemlítem a harmadik nemzetközi egyezményt is, amely szóba jöhet a kérdés vizsgálatakor: az ENSZ Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Egyezménye (CERD), amely alapján az ENSZ Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottsága vizsgálhat egyéni panaszokat. Az Egyezmény 2. pontja tiltja a hátrányos megkülönböztetést, és a „faji megkülönböztetés” fogalmába a Bizottság beleérti a nyelven és nemzetiségen alapuló megkülönböztetést is.⁶³ Azonban nagyon kevés esetjog áll rendelkezésre annak megítéléséhez, sikeres lehet-e egy ilyen panasz a Bizottság előtt. Egyes akademikuskok érvelése szerint a CERD Bizottság egy kiaknázatlan forrás a kisebbségi jogok garantálása terén, amely a jelenleginél sokkal magasabb szinten lenne képes biztosítani a nyelvi

⁶³ Keane, David –Castellino, Joshua: Is the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the De Facto Minority Rights Treaty?, In: Buckley, Carla M. – Donald, Alice – Leach, Philip (eds.): *Towards Convergence in International Human Rights Law*. Nottingham Studies on Human Rights, Volume: 5, Leiden: Brill Nijhoff, 2016, 275-295.

jogok védelmét is.⁶⁴ Megfelelő esetjog híján ez álláspontom szerint egy eldönthetetlen kérdés: a Bizottság álláspontjáról és a nyelvi jogok védelmének jövőbeni szintjéről akkor mondhatunk biztosat, ha ilyen kérdések ténylegesen a Bizottság elé kerülnek, és lehetőségük lesz kialakítani ezzel kapcsolatos gyakorlatukat.

5.3 A kisebbségi jogi és az emberi jogi megközelítés összehasonlítása

A fenti összehasonlítás alapján az általános emberi jogi egyezmények nagyobb eséllyel nyújtanak jogorvoslatot a peredi népszavazáshoz hasonló esetről, mint a kisebbségvédelmi egyezmények. Ez nagyrészt az egyezmények tartalmából, a biztosított jogokból következik, de fontos szempont az egyezmények végrehajtási, ellenőrzési mechanizmusa is.

Az arányossági teszt mint a jogsértés vizsgálatának a módja élesen megkülönbözteti az emberi jogi egyezményeket a kisebbségvédelmi egyezményektől. Ahogy Pered példája mutatja, a kisebbségvédelmi egyezmények a többség és a kisebbség érdekei közötti egyensúlyt keresik. Ez egy nagyon általános, amorf teszt, melyben a döntőbíró az egyik oldalon felmerülő érdekeket hasonlítja össze a másik oldalon felmerülővel. Nehéz absztrakt szabályt felállítani az egyes érdekek fontosságára vonatkozóan, ezért korlátozottak a döntési fórum lehetőségei az állam döntésének felülbírálására. Csak az egyértelműen hibás döntések esetében lehet kijelenteni, hogy az állam rosszul döntött, minden más esetben szubjektív kérdés, hogy milyen súllyal kellett az egyes érdekeket figyelembe venni, amelynek megítéléséhez az állam jobb helyzetben van, mint egy nemzetközi bírói fórum. Itt tehát kisebb az esély az állam döntésének felülbírálására.

Az emberi jogi egyezmények ezzel szemben precízebb módszertannal dolgoznak, amely a legtöbb egyezmény és védett jog esetében a tág értelemben vett arányossági teszten alapul.⁶⁵ Ez a korlátozás ponto-

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ Természetesen nem minden jogra igaz ez. Például a kínzás tilalma vagy a rabszolgaság tilalma abszolút kötelezettségek, ahol nincs helye az arányossági érvelésnek.

sabb felülvizsgálatát teszi lehetővé. A kormányra hárul az a teher, hogy a teszt minden lépéséhez megfelelő indokot találjon, és a döntőbírói fórumnak lehetősége van minden egyes elemet vizsgálni. Bármelyiket is indokolatlannak találja a bíróság, megállapítja a jogsértést. Pered példájánál maradva, ha például a kormány nem tud megjelölni olyan legitim célt, amit a névváltoztatás megakadályozása szolgált, ez az emberi jogi egyezmények alapján automatikus jogsértést jelent, hiszen ez egy eleme az arányossági tesztnek. A kisebbségvédelmi egyezmények alapján azonban ez csak egy szempont a sok közül, amit az ellentétes szempontokkal általában kell összehasonlítani. Ha nem is tud a kormány legitim célt megjelölni, az nem jelent automatikus jogsértést.

A legfőbb előnye az emberi jogi egyezményeknek az egyéni panasz-mechanizmus, amiben a kormány és a panaszos egyenrangú félként szerepelnek. Ez érdemi vitára kényszeríti a kormányt: nem teheti meg, hogy nem válaszol a panaszos releváns felvetéseire, vagy egyszerűen ignorálja őt. Ez teljesen más helyzet, mint a hazai fórumok előtt, ahol egy minisztérium megteheti, hogy kitérő választ ad egy panaszra. Egy nemzetközi bíróság előtt ez a per elvesztését vonhatja maga után.

Bár elemzésünk alapján az emberi jogi egyezmények jogorvoslatot nyújthatnak Pered esetében, fontos tisztázni, hogy ez csak szűk körű segítséget jelent. A peredi névváltoztatási kérelem elutasítása azért ütközhet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába, mert egy sikeres helyi népszavazás áll mögötte. Nem következik azonban az Egyezségokmányból közvetlen szabály a nemzetiségileg vegyes területek névadására vonatkozóan általában. Ezért a fent ismertetett 25. cikk nem segíthet olyan esetekben, amikor a helyi népszavazás érvénytelen a helyi lakosok érdektelensége miatt, mint ez történt például Gúta esetében, ahol Pereddel egy időben tartottak helyi népszavazást. Ugyancsak valószínűtlen, hogy a helyi lakosok megszavazzák a történelmi szlovák név visszaállítását olyan községekben, ahol a magyar lakosság mára kisebbségbe került, mint például Dió-

Az élethez való jog vagy a személyes szabadsághoz való jog olyan jogok, amelyeket csak az egyezményekben rögzített kivételes esetekben lehet korlátozni. Ezek vizsgálatában a kivételek fennálltát vizsgálják a nemzetközi fórumok, nem a beavatkozás arányosságát.

szeg esetében (szlovák hivatalos neve Sládkovičovo, történelmi szlovák hivatalos neve Diosek), vagy olyan községekben, amik eleve nagy szlovák többséggel bírtak, mint Tótmegyer (Slovenský Meder) vagy Cseklész (Bernolákovo). Ha a helyi lakosok többsége nem támogatja a névváltoztatást, a nemzetközi egyezmények alapján nem lehet elmarasztalni a kormányt.

Az Egyezségokmányból nem következik, hogy a kormánynak mindig el kell fogadnia helyi népszavazás eredményét. Nem sérül az Egyezségokmány pusztán attól, hogy a kormánynak van jogköre azt bizonyos esetekben elutasítani. Azonban ezzel a jogkörével nem élhet önkényesen. Ha nem hagyja jóvá a helyi népszavazás végeredményét, az csak legitim cél érdekében történhet, és a beavatkozásnak arányosnak kell lennie az elérni kívánt célhoz. Ilyen legitim cél lehet például az, hogy a községek jól azonosíthatóak, megkülönböztethetőek legyenek, vagy akár az is, hogy nyelvileg illeszkedjen a név a hivatalos nyelv nyelvtanához. A Belügyminisztérium Terminológiai Bizottsága gyakorlatának áttekintése számos jó példával szolgáltatt ezzel kapcsolatban. Például Ruský Kazimír község kérelmét, hogy nevük Kazimír-re változzon, azért nem fogadta el a bizottság, mert ilyen nevű község Szlovákiában már volt (legitim cél); javasoltak ugyanakkor egy másik névalakot, a Vyšný Kazimírt (arányos beavatkozás).⁶⁶ Hasonlóképpen, Lévárt (szlovákul Strelnice) javaslatát a község Levárt-ra történő átnevezésére azért utasították el, mert a név nyelvileg nem illeszkedik a szlovák nyelvbe (legitim cél), de javasolták a Leváre alternatívát (arányos beavatkozás).⁶⁷ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága minden valószínűség szerint úgy találná, ezek a beavatkozások nem sértették a község lakosainak közügyekben való részvételhez való jogát. Sajnálatos, hogy Pered esetében a Minisztérium nem ezt a gyakorlatot követte, hanem érdemi indok nélkül, nemzetiségi okokból utasította el a község kérelmét.

⁶⁶ A község neve végül Vyšný Kazimír lett. A Terminológiai Bizottság Álláspontja, 1992. október 22.

⁶⁷ Jegyzőkönyv a Terminológiai Bizottság üléséről, 1992. október 20.

6 A peredi népszavazás ügye, mint nemzetiségi alapú zaklatás

A peredi népszavazás kérdése látszólag a község nevééről szól, ami közvetlenül meglehetősen kevés embert, a helyi lakosokat érinti csak. Az, hogy ilyen éles visszhangot váltott ki, azonban rámutat egy mélyebb problémára, az állam és a magyar lakosság közti ellenséges viszonyra.

Ez a viszony nem csupán a törvényhozásra korlátozódik. Közismert, hogy a szlovák parlament a rendszerváltás óta több, kisebbségi jogokat sértő törvényt fogadott el.⁶⁸ Kevés figyelem irányul azonban arra, hogy még ezeket a jogszabályokat is a magyar kisebbségnek nem kedvező módon alkalmazza a végrehajtó hatalom szervei, sokszor magukat a törvényeket is megszegve. Ilyen esetben pedig a bíróságok sem nyújtanak védelmet a magyar panaszosoknak. Sőt, a szakmai, társadalmi szervezetek sem élnek természetes tekintélyükkel, és fejtik ki álláspontjukat a nyilvánosság előtt. Ezért alakulhat ki a magyar lakosok nagy részében az az álláspont, hogy az állam, annak minden szervével együtt, ellenségesen viszonyul hozzájuk, és a törvényt is áthágva, önkényesen tesz meg őket korlátozó lépéseket. Ez a magyar polgárok és az állam közti teljes elhidegüléshez vezet, amely a jogállamot és az állam alapvető működéséhez szükséges bizalmat is aláássa.

A peredi népszavazás ügye minden szeletét bemutatja ennek a problémának. Adott egy jogszabály, amely csak szlovák nyelvű községneveket fogad el, és a magyar elnevezéseknek másodrangú „megjelölés” státuszt biztosít csak. Ezt a törvényt is megszegi azonban a Belügyminisztérium javaslata és a kormány döntése, amely nem valós törvényi okokra hivatkozva elutasít egy névváltoztatási kérelmet. Az önkényes döntés ellen a bíróságok sem biztosítanak jogorvoslatot. Az erre hivatott szerv, a Szlovák Tudományos Akadémia Nyelvtudomá-

⁶⁸ Részletesebben lásd Fiala-Butora János: Hungarians in Slovakia and the evolution of Hungarian-Slovakian bilateral relations – improvement or stalemate?, *European Yearbook of Minority Issues*. XII. évf., 2016, 158-196; Fiala-Butora János: A szlovák nyelvhasználati szabályozás elemzése Szlovákia nemzetközi kötelezettségvállalásainak tükrében, In: Tóth Károly (ed.): *Nyelvi Jogok*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2013, 71-105; Fiala-Butora János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában, In: Eplényi Kata –Kántor Zoltán (eds.): *Térvesztés és határtalanítás*. Budapest: Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2012, 144-171.

nyi Intézete pedig nem hajlandó állást foglalni a probléma gyökerét jelentő nyelvi kérdésben, ami legalább a közvélemény előtt rendezhetné a kérdést. Az egyedüli szerv, ami helyesen járt el, az ombudsman volt, az ő állásfoglalásának azonban sem jogi következménye, sem társadalmi visszhangja nem volt.

Bízunk benne, hogy a nemzetközi szervezeteknek sikerült a kérdést megfelelően rendezniük. Ellenkező esetben a szlovákiai magyarok jogtudata újabb sérülést szenved, és ez a további jogérvényesítési lépésekre irányuló hajlandóságot is aláássa.

7 Összegzés

A peredi népszavazás kérdése továbbra is folyamatban van, és arról végső döntést várhatóan csak nemzetközi fórum fog hozni, sok évvel az esemény után. Az ügy precedens értékű, mivel rámutat a nemzetközi jogi szabályozás egyik vakfoltjára, a községek hivatalos nevének meghatározására. Jelenleg nem létezik olyan kötelező erejű nemzetközi emberi jogi vagy kisebbségi jogi norma, amely iránymutatással szolgálna azzal kapcsolatban, milyen módon kell a községneveknek tükrözniük a kisebbségi nyelvet használók nyelvét, érdekeit, történelmi hagyományait. Ez továbbra is az állami szuverenitás területe, ami fölött nemzetközi szervezetek csak nagyon korlátozott módon gyakorolhatnak felügyeletet. A kisebbségi közösségek igényeit a nemzetközi jog olyan módon biztosítja, hogy az ő nyelvükön használatos földrajzi megjelölések feltüntetését kívánja meg a hivatalos nyelvű nevek mellett, de nem azok helyett. Ez nem zárja ki, hogy a kisebbségi nyelvű helynevek egyben hivatalos községnevekké is váljanak, de ilyen kötelezettsége nincs az államoknak.

A nemzetközi emberi jogi egyezmények csak a község elnevezésének, átnevezésének folyamatát szabályozzák. A peredi eset abban különleges, hogy a lakosok, élve a szlovák jogrend adta lehetőséggel, érvényes helyi népszavazással nyilvánítottak véleményt a község nevének Tešedíkovóról Peredre változtatásáról. Ezt a kormány mondva-

csinált okokból elutasította, minden jel alapján mindössze a lakosok magyar nemzetisége miatt. Ez már a lakosok jogaiba való önkényes beavatkozásnak számít, ami ellentétes a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkében biztosított közéletben való részvételhez való joggal. A bírói védelem megtagadása megvalósíthatja az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkében garantált igazságos eljáráshoz való jog megsértését is. Ez mellett sérülhetett az ENSZ Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Egyezményének 2. cikke. Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményét felügyelő Tanácsadó Bizottság azonban nem talált kivetnivalót a kormány eljárásában.

Pered különleges helyzete nem vonatkozik azokra a községekre, amelyek állami beavatkozással kaptak mesterséges nevet, jelenleg azonban a nemzetiségi összetételük alapján valószínűtlen, hogy a helyi lakosok támogatnák a történelmi névhez való visszatérést. Ezeknek a községeknek az esetében a nyelvi tájkép a nemzetközi jog jelenlegi állása szerint csak a földrajzi nevek kisebbségi megjelölésének következetes feltüntetésével javítható.

Felhasznált irodalom

Tanulmányok

- Alfredsson, Gudmundur: A frame with incomplete painting. *International Journal on Minority and Group Rights*. VII. évf., 2000, 291–304.
- Ben-Rafael, Elizier: Introduction. In: Shohamy et al. (eds.): *Linguistic Landscape in the City*. Bristol: Multilingual Matters, 2010, xi–xxviii.
- Dwyer, James G.: Inter-country adoption and the special rights fallacy. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. XXXV. évf., 2013, 189–267.
- Fiala-Butora János: Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények. *Fundamentum*. XXIII. évf. 1-2, 2019, 14.
- Fiala-Butora János: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és az Európai Nyelvi Karta végrehajtása: egységes standard vagy szétfejlődés?, *Kisebbségi Szemle 2017(3)*, 2018, 57–69.
- Fiala-Butora János: Hungarians in Slovakia and the evolution of Hungarian-Slovakian bilateral relations – improvement or stalemate?, *European Yearbook of Minority Issues*. XII. évf., 2016, 158–196.
- Fiala-Butora János: A szlovák nyelvhasználati szabályozás elemzése Szlovákia nemzetközi kötelezettségvállalásainak tükrében, In: Tóth Károly (ed.): *Nyelvi Jogok*. Szerkesztette: Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2013, 71–105.
- Fiala-Butora János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában, In: Eplényi Kata – Kántor Zoltán (eds.): *Térvesztés és határtalanítás*. Budapest: Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2012, 144–171.
- Gal, Susan: Language, its stakes and its effects. In: Goodin, Robert-Tilly, Charles (eds.): *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 376–391.
- Gerencsér Balázs: Nép és nemzet, nyelv, állampolgárság. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*, Budapest: Pázmány Press, 2020, 645–680.
- Henrard, Kristin – Dunbar, Robert: *Synergies in Minority Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Jaworski, Adam – Thurlow, Crispin: Introducing Semiotic Landscapes. In: Jaworski, Adam – Thurlow, Crispin: *Semiotic Landscapes: Language, Image, Space*. London: Continuum, 2013, 1–40.

- Keane, David –Castellino, Joshua: Is the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the De Facto Minority Rights Treaty?, In: Buckley, Carla M. – Donald, Alice – Leach, Philip (eds.): *Towards Convergence in International Human Rights Law*. Nottingham Studies on Human Rights, Volume: 5, Leiden: Brill Nijhoff, 2016, 275-295
- Király Zsolt: Pered kérelme diktatúrába ütközött. *Körkép*, 2013. október 16. Letöltés helye: www.korkep.sk; letöltés ideje: 2020. május 29.
- Laihonen, Petteri: Nyelvi tájkép egy csallóközi és mátyusföldi faluban. *Fórum társadalomtudományi szemle*. XIV. évf., 2012/3, 27–50.
- Landry, Rodrigue – Bourhis, Richard Y.: Linguistic Landscape and Ethnolinguistic Vitality: An Empirical Study. *Journal of Language and Social Psychology*. XVI. évf., 1997, 23–49.
- Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo (eds.): *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff, 2013.
- Mózes Szabolcs: Tešedíkovo, nem Pered – csak a szlovák név jó. *Új Szó*, 2013. szeptember 5. Letöltés helye: www.ujsozso.com; letöltés ideje: 2020. május 29.
- Satinská, Lucia: Bratalicious Prešburg: napjaink Pozsonya nyelvi tájképének többnyelvűsége. *Fórum társadalomtudományi szemle*. XV. évf. 2013/2, 89–108.
- Scollon, Ron-Scollon, Suzie Wong: *Discourses in Place. Language in the Material World*. London: Routledge, 2003.
- Sloboda, Marián: State Ideology and Linguistic Landscape. A Comparative Analysis of (Post)communist Belarus, Czech Republic and Slovakia. In: Shohamy, Elana-Gorter, Durk (eds.): *Linguistic Landscape: Expanding the Scenery*. London: Routledge, 2009, 173–188.
- Szabó Mihály Gizella: A szlovákiai települések és domborzati elemek magyar nevének standardizációs problémáiról. *Fórum társadalomtudományi szemle*. XIII. évf., 2011/3, 21–44.
- Török Tamás: Zoboralja történeti helyneveinek vizsgálata. In: *Fórum társadalomtudományi szemle*. IV. évf. 2002/1, 27–42.

Jogszabályok

A belügyi megbízott A-311/16-II/3-1948 sz. rendelete Szlovákia városainak, községeinek és településeinek hivatalos nevének megváltoztatásáról

360/1990 sz. törvény a községekről

191/1994 sz. törvény a községek kisebbségi nyelven történő megjelöléséről

270/1995 sz. törvény a Szlovák köztársaság államnyelvéről

221/1996 sz. törvény a Szlovák Köztársaság területi és közigazgatási beosztásáról

184/1999 sz. törvény a kisebbségek nyelvének használatáról

Bírósági és kormány-döntések

Öztürk v. Németország, Emberi Jogok Európai Bírósága, 8544/79 sz., 1984. február 21.-i ítélet.

Podkolzina v. Lettország, Emberi Jogok Európai Bírósága, 46726/99 sz., 2002. április 9.-i ítélete.

Mentzen v. Lettország, Emberi Jogok Európai Bírósága, 71074/01 sz., 2004. december 7.-i döntése

A Szlovák Köztársaság kormányának 612/2013 sz. határozata Tešedíkovo község javaslatáról a község nevének Peredre változtatásáról, 2013. október 16.

Előterjesztés a Szlovák Köztársaság kormányának 612/2013 sz. határozatához, Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma, 2013. október 16.

A Szlovák Alkotmánybíróság I. ÚS 39/2014-9 sz. határozata, 2014. január 29.

Kereset személyiségi jogok védelme érdekében, 2016. október 15.

A Galántai Járásbíróság határozata, 8C/327/2016-36, 2016. november 29.

A Nagyszombati Kerületi Bíróság határozata, 252Co/54/2018-69, 2019. március 26.

Alkotmányos panasz, 2019. június 26.

A Szlovák Alkotmánybíróság IV. ÚS 615/2020-20 sz. határozata, 2020. december 2.

Jegyzőkönyvek

Jegyzőkönyv a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának üléséről, 1990. augusztus 29.

A Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának Álláspontja, 1991. november 4.

Jegyzőkönyv a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának üléséről, 1992. május 27.

Jegyzőkönyv a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának üléséről, 1992. október 20.

A Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma Terminológiai Bizottságának álláspontja, 1992. október 22.

Levelek

A Kétnyelvű Dél-Szlovákia Mozgalom levele a Robert Kaliňák belügyminiszternek, 2013. október 31.

Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma: Nyílt levél – Válasz, i.sz. KM-TO-2013/003413, 2013. november 19.

Az ombudsman levele a Kétnyelvű Dél-Szlovákia Mozgalomnak, i.sz. 4542/2013/VOP, 2013. december 6.

Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma: Nyílt levél – Válasz, i.sz. i.sz. KM-TO-2013/003413, 2013. december 30.

Levél a Szlovák Tudományos Akadémia Ľudovít Štúr Nyelvtudományi Intézetének, Kétnyelvű Dél-Szlovákia Mozgalom, 2014. április 18.

Miroslav Tibor Morovics, a Szlovák Tudományos Akadémia elnökségi tagjának levele, iktatószám nélkül, 2014. július 16.

Nemzetközi jogi dokumentumok

Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, H(95)10, Strasbourg, 1 February 1995

European Charter for Regional or Minority Languages, Council of Europe, ETS 148, Strasbourg, 5 November 1992

Explanatory report to the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Council of Europe, H(95)10, Strasbourg, 1 February 1995

Application of the Charter in the Slovak Republic, European Charter of Regional and Minority Languages, ECRML (2016) 2, Strasbourg, 27 April 2016

Fourth Opinion on the Slovak Republic, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2014)004, 3 December 2014.

Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report submitted on 28 January 2014 by Slovakia on the implementation of the Framework Convention on the Protection of National Minorities for consideration by the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention, Somorja – Šamorín, 30 July 2014

Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report by Slovakia on the implementation of the European Charter for Regional and Minority Languages, submitted on 30 March 2015, for consideration by the Council of Europe's Committee of Experts on the Charter, Somorja – Šamorín, 15 September 2015

III. fejezet

Aktualitások

Orbán Tamás: Diplomáciai viták az ukrán oktatási törvénynek az oktatás nyelvét szabályzó előírásairól

DIPLOMÁCIAI VITÁK AZ UKRÁN OKTATÁSI TÖRVÉNYNEK AZ OKTATÁS NYELVÉT SZABÁLYZÓ ELŐÍRÁSAIRÓL

1 Bevezetés

Az ukrán parlament 2017 őszén elfogadott egy átfogó oktatási reformcsomagot, melynek 7. cikkelye kimondta, hogy „Az oktatási intézményekben zajló oktatási folyamat nyelve az államnyelv [...]”.¹ A jogfosztás évente csaknem félmillió nemzetiségi nyelven tanuló diákot érint és egyértelmű negatív hatásokkal jár a nyelvi közösségek hosszútávú reprodukciójára. A törvény bevezetése egy évekig elhúzódó nemzetközi vita kialakulásához vezetett, amelyben számos ország kormánya, valamint országos és szupranacionális szervezetek is kivették a részüket, mindegyikük a saját érdekei és képességei mentén alakítva ki álláspontját, illetve döntött a nyomásgyakorlás módjáról.

Az oktatási törvény a 2014-es *Euromajdan* tüntetéshullám következtében hatalomra kerülő Porosenko-adminisztráció nacionalista reformpolitikájába tagozódik bele, amely az orosz befolyás csökkentésével a nemzeti szuverenitás növelését, valamint egyes ukrán identitás-pilélérek (nyelv, vallás) megerősítését tűzte ki célul. Az Ukrajna népességének közel negyedét jelentő 11 millió nemzetiségi állampolgárból 8,3 millió oroszot tartanak számon,² így elsősorban ők (valamint a több, mint 5,5 millió orosz anyanyelvű, de magát ukrán nemzetiségűnek valló állampolgár)³ váltak az ukránosító politika elsőszámú célpont-

* Kutató, Danube Institute, Budapest. tamas.orban@danubeinstitute.hu.

¹ Law on Education, 2017, No. 2145-VIII, [online]. Letöltés helye: www.mon.gov.ua; letöltés ideje: 2020.03.06.

² Національний склад населення. *UkrCensus*, 2001 [online]. Letöltés helye: www.2001.ukrcensus.gov.ua; letöltés ideje: 2020.02.20.

³ Мовний склад населення. *UkrCensus*, 2001 [online]. Letöltés helye: www.2001.ukrcensus.gov.ua; letöltés ideje: 2020.02.20.

jaivá, Kijev szerint a nemzeti kohézió és szuverenitás erősítése céljából. Azonban az oktatási törvényhez – és a későbbi nyelvtörvényhez – hasonló regresszív intézkedések rajtuk kívül több, mint hárommillió más nemzetiséghez tartozó egyént is érint, melyek között számos olyan nagyszámú nyelvi közösség is megtalálható, amelyek euroatlanti intézményekhez tartozó anyaországokkal rendelkeznek. A nemzetközi vita folyamán ezen az országok képviselői jutottak a legfontosabb szerephez, hiszen a Nyugat felé orientálódó Kijevvel szemben számukra jelentősen több nyomásgyakorló eszköz állt rendelkezésre, mint a kérdésben sokkal érdekeltőbb Moszkvának.

A diplomáciai vita kezdeti sarokpontjaként kell értelmeznünk a Velencei Bizottság ajánláscsomagját, mely két hónappal az oktatási törvény parlamenti elfogadása (2017 szeptember 5.) után, december 8-án került publikálásra, és amely 127 pontban taglalja a törvény – és különösen a 7. cikkely – általi jogsértéseket, amelyek szembe mennek az Ukrajna által is elfogadott, alapvető nemzetiségi és nyelvi jogokat védő nemzetközi keretegyezményekben foglaltakkal. Minthogy a Velencei Bizottság (a továbbiakban: VB) az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) legmagasabb szintű alkotmányjogi tekintélyének számít és határozatait az ET és társult államain belül *soft-law* normákként fogadják el, a vita legtöbb résztvevője a VB ajánlásaihoz igazította saját követeléseit Kijevvel szemben, mintegy „horgony” -funkciót⁴ adva a dokumentumnak a tárgyalások során. Az helyzet megoldására tett konkrét javaslatokat a dokumentum utolsó pontjai tartalmazzák. A 125. pont kimondja, hogy „a megfelelő megoldás minden bizonnyal a 7. cikkely módosítása lenne”, míg a 126. pontban a bizottság kifejti, hogy amennyiben a 7. cikkely nem módosul, úgy a problémákat a törvény végrehajtása során kell kezelni. E tekintetben többek között ajánlja, hogy Ukrajna biztosítsa az EU hivatalos nyelvein történő oktatás fennmaradását, hosszabbítsa meg a törvény bevezetését megelőző átmeneti időszakot, mentesítse a magániskolákat a törvény joghatósága alól, ill.

⁴ *Horgony* – tárgyalástechnikai fogalom, azokat a kezdeti elvárásokat jelöli, amelyekhez a folyamat elért eredményeit viszonyítják.

a törvény végrehajtása során végig tartson fenn egy megfelelő szintű párbeszédet a kisebbségek képviselőivel és minden érdekelt féllel.⁵

Jelen tanulmány célja, hogy az időben kiterjedt (és máig lezáratlan) nemzetközi vita elemzéséül szolgáljon és annak eseményeit rendszerbe foglalja. Legfontosabb célkitűzései között szerepel a vita résztvevőinek – ill. azok álláspontjainak, megtett lépéseinek és elért eredményeinek – meghatározása, valamint a tárgyalási folyamat változó alakulásának bemutatása az egyes periódusok elkülönítése által. Módszertani szempontból elmondható, hogy a fent leírt elemzői munkához a vitához tartozó események részletes ismerete szükséges, amelyek összegyűjtése egy előzetes kutatás feladata volt. Az elkészült és közel 250 releváns eseményt – a különböző országok és szervezetek képviselői közti találkozókat, tárgyalásokat, nyilatkozatokat, közleményeket és interjúkat – tartalmazó kronológia jelenti tehát ennek az elemzésnek az alapját. A kronológiában szereplő eseményeket elsősorban az EU, Ukrajna és Magyarország hivatalos hírügynökségeinek⁶ oldalairól gyűjtöttem össze, de emellett több tucat egyéb nemzetközi hírlapot is felhasználtam.

2 A diplomáciai vita periodizálása

Az ukrán oktatási törvény körüli diplomáciai vita kapcsán egy hosszasan elnyúló konfliktusról beszélünk, amely, ha mindent figyelembe veszünk, már lassan négy éve tart. Egy ilyen kiterjedt folyamat vizsgálatakor szükségszerű, hogy periodizáljuk az eseményeket, amely leegyszerűsítheti a későbbi elemzést. Ahhoz, hogy a vitát különböző fázisokra oszthassuk, meg kell határoznunk olyan időbeli pontokat, amelyek eseményei megváltoztatták a vita általános menetét. Ezek a sarokpontok lehetnek a törvény elfogadásának lépései, de az ukrán belpolitika változásai is.

⁵ A Velencei Bizottság CDL-AD(2017)030-e számú Véleménye a 2017. szeptember 5-i oktatási törvény rendelkezéseiről. Strasbourg, 2017. december 11. [online], 25. Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2021.05.03.

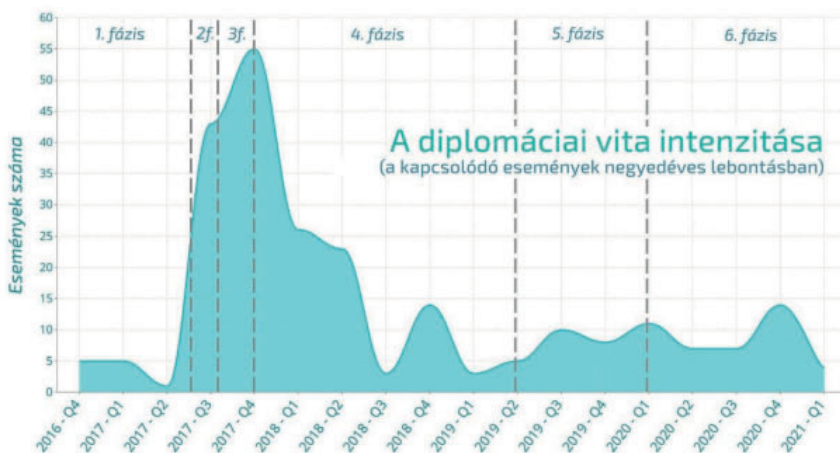
⁶ EU Newsroom, UkrInform, MTI.

Ezek figyelembevételével felrajzolhatjuk a következő fázisokat:

- 1. *fázis* (2016. október 19. – 2017. szeptember 5.): az oktatási reformcsomag előterjesztése és a parlamenti elfogadása közti időszak, melyet kevés tárgyalás és a résztvevők alacsony száma jellemez;
- 2. *fázis* (2017. szeptember 5–25.): a törvény parlamenti elfogadása és az elnöki ratifikáció közötti időszak, amely az események sűrűségéből és a résztvevők magas számából ítélve a legintenzívebb periódus;
- 3. *fázis* (2017. szeptember 25. – december 8.): a ratifikáció és a Velencei Bizottság ajánlásainak megjelenése közti időszak, melyet az egyes pozíciók konkrét kidolgozása és az ajánlásokra való várakozás jellemez;
- 4. *fázis* (2017. december 8. – 2019. május 20.): a VB ajánlásai és Zelenszkij ukrán elnöki beiktatása közti időszak, amelyben a VB ajánlások határozták meg a tárgyalási pontokat, de a vita hosszú idő alatt fokozatosan ellaposodott;
- 5. *fázis* (2019. május 20. – 2020. január 16.): Zelenszkij hivatalba lépése és a törvény kiegészítésének elfogadása közti időszak, amelyben a kormányváltás következtében lendületet kapott a tárgyalási folyamat;
- 6. *fázis* (2020. január 16. –): az oktatási törvény elfogadását követő időszak, amelyben az újonnan bevezetett jogi keret új perspektívákat nyitott meg a vitában.

Ha a kronológia eseményeinek számát időben ábrázoljuk, akkor szintén kirajzolódnak ezek a periódusok, sőt a vita intenzitásai is (1. sz. *ábra*). Az ábrán jól látható, hogy a legtöbb nyilatkozat, felszólalás és tárgyalás a második és harmadik fázisban volt, vagyis rögtön a törvény elfogadását követően, valamint az is, hogy a vita ezután fokozatosan lecsendesült, Zelenszkij hivatalba lépése után pedig új erőre kapott. A grafikon ezen kívül azt is megmutatja, hogy bár voltak kisebb-nagyobb hullámvölgyek, a vita folyamatosan jelen volt az elmúlt négy évben.

1. sz. ábra: A diplomáciai vita intenzitása és fázisai

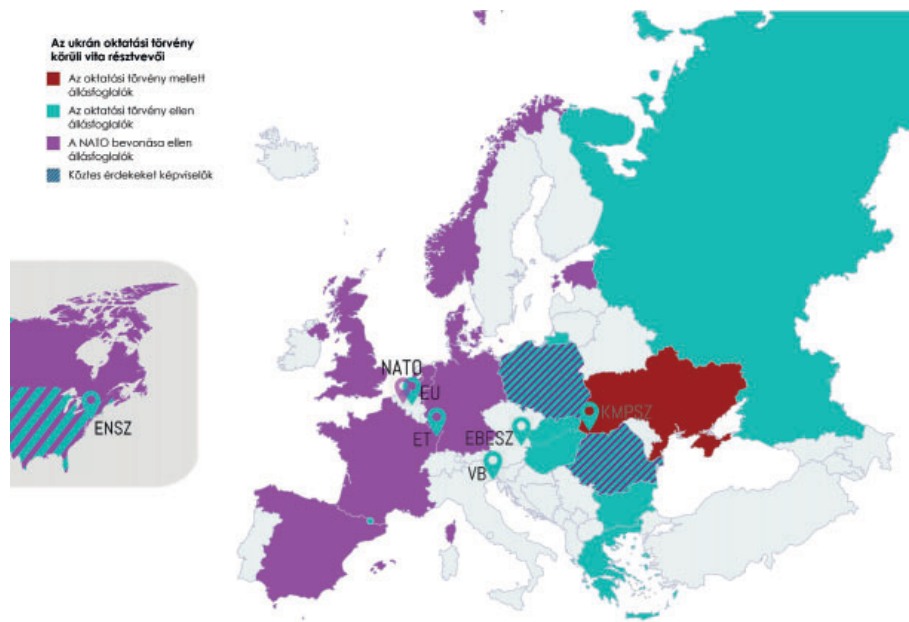


Forrás: a szerző.

3 A diplomáciai vita résztvevői és álláspontjaik

Az oktatási törvény körüli politikai csatározás színtere, csakúgy, mint a résztvevő felek sora igencsak kiterjedt az elmúlt években, mindezt valamilyen szinten érzékeltetni, rendszerezni kell, hogy helyesen állapíthassuk meg az egyes döntéseket befolyásoló ellentétes érdekeket. A következő alfejezetekben aszerint fogom tárgyalni az eseményeket, hogy melyek voltak az érintett résztvevők, a döntéseiket befolyásoló érdekek és a kialakuló álláspontjaik. Mindezt leegyszerűsítve a 2. sz. ábra is szemlélteti.

2. sz. ábra: A diplomáciai vita résztvevői és álláspontjaik



Forrás: a szerző.

3.1 Ukrajna

Az oktatási törvény elfogadásának kezdeti fázisában az ukrán kormány tagjai a kritikák nagy részét egyszerűen figyelmen kívül hagyták (mint ahogy tették a nemzetiségi szervezetek közös tiltakozó beadványával is)⁷ vagy pedig mentegetőző, tagadó álláspontot vettek fel. Ez utóbbira jó példa Ivanna Klimpus-Cincadze, Ukrajna euroatlanti integrációjáért felelős miniszterelnök-helyettesének válasza, amikor Bocskor Andrea, a Fidesz-KDNP EP-képviselője megkérdezte tőle az EP Külügyi Bizottsági ülésén, hogy tud-e valamit tenni a jogfosztás ellen. Az eset még 2016 novemberében történt, tehát még jóval a törvény elfogadása előtt. A miniszterelnök-helyettes kifejtette, hogy szó sincs arról, hogy kormánya jogfosztásra készülne, ez csupán „orosz propa-

⁷ Molnár Krisztina: Ukrajnai kisebbségi szervezetek tiltakoznak a nemzetiségi anyanyelvi oktatás tervezett korlátozásai ellen. *Kárpátalja*, 2016. október 25. [online]. Letöltés helye: www.karpatalja.ma; letöltés ideje: 2020.03.15.

ganda”.⁸ A kronológiából jól látszik, hogy ukrán politikusok később is előszeretettel hivatkoztak a Kreml feltételezett propagandistáira, olyan vádak esetében is, amelyek tárgya történetesen igaz volt.

A jogfosztás tényének tagadása a kormány általános politikáját képezte egészen a törvény elfogadásáig. 2017 szeptemberétől azonban retorikai váltás következett be: azt látjuk, hogy Kijev már nem tagadta a törvénybe foglaltak létét, csupán az intézkedés súlyát igyekezett csökkenteni a közvélemény szemében, hogy meggyőzze a környező országok és a nemzetközi szervezetek képviselőit arról, hogy a törvény leginkább a kisebbségek érdekeit szolgálja.⁹

A törvény elfogadását követő hetekben Kijev akkora nemzetközi ellenállásba ütközött, hogy 2017 szeptemberének végére már kénytelen volt kikérni a Velencei Bizottság szakvéleményét a törvénnyel kapcsolatban,¹⁰ annak ellenére, hogy még mindig fenntartotta azt a véleményt, hogy a törvény nem ütközik nemzetközi jogszabályokba. A szakvélemény kikérésével Kijev időt is nyert politikájának átgondolására, hisz minden fél az ajánlások elkészülésére várt, hogy ahhoz mérten igazítsa követeléseit.

Közben fontos volt, hogy tárgyalásai menetéről az ukrán kormány saját képet fessen, és legalább látszatszövetségesekre tegyen szert a független szaktekintélyek sorából. Ezt mutatja, hogy míg október 6-án Thorbjorn Jagland ET-főtitkár levelében biztosította Szijjártó Pétert külügyminisztert, hogy a birtokában lévő minden eszközt fel fog használni a törvény megváltoztatása érdekében,¹¹ addig ugyanaznap

⁸ Veszélyben a kisebbségi nyelvhasználat az ukrán oktatásban. *Fidesz – EU*, 2016. november 22. [online]. Letöltés helye: www.fidesz-eu.hu; letöltés ideje: 2020.03.16.

⁹ Bocskor Andrea: Az ukrán nyelv elsajátítása nem mehet az anyanyelv rovására! *Kárpátalja Lap*, 2017. január 13. [online]. Letöltés helye: www.karpatjalap.net; letöltés ideje: 2020.03.16.

¹⁰ CoE secretary general criticises Ukraine’s education law. *The Hungary Journal*, 2017. október 6. [online]. Letöltés helye: www.thehungaryjournal.com; letöltés ideje: 2020.03.18.

¹¹ Az Európa Tanács főtitkára egyetért Magyarországgal. *Magyar Hírlap*, 2017 október 6. [online]. Letöltés helye: www.magyarhirlap.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

Dmitro Kuleba, Ukrajna ET-képviselője egy találkozó után Twitterén azt nyilatkozta, hogy a főtítkár és az ET pozitívan áll a reformhoz.¹²

Ugyanezt a retorikai stratégiát alkalmazták, amikor végre megjelent a Velencei Bizottság ajánlás csomagja. Említettem, hogy a dokumentum leginkább a törvény szövegének megváltoztatásában látta a helyes megoldást, sőt, ezt több, mint száz pontban meg is indokolta. Ennek ellenére az ukrán oktatási minisztérium hivatalos közleménye úgy értelmezte a leírtakat, mintha a Bizottság és az ET mellette foglalt volna állást a vitában, és csupán enyhe részletkérdésekben kérte volna a törvény módosítását.¹³

Ezt követően a vita szinte valamennyi résztvevője külön felkérte az ukrán kormányt, hogy haladéktalanul tegyen eleget a VB ajánláscsomag 126. pontjának, amely a minimális elvárások konkrét megfogalmazását tartalmazza. Kijev természetesen rögtön megígérte az érintett feleknek, hogy az előírások szerint fog eljárni, azonban a kutatás során több pontban világossá vált, hogy a kellő döntéseket nehézkesen (vagy egyáltalán nem) hozták meg ebben az időszakban.

Az egyik ilyen epizód az átmeneti időszak meghosszabbításával áll összefüggésben. A VB ajánlása a törvény 2018. január 1-jei hatálybalépése előtt egy hónappal jelent meg, így bőven lett volna idő meghozni az elhalasztásról szóló döntést. Ennek ellenére az oktatási minisztérium csak 2018. február 5-én jelentette be, hogy hivatalosan is elfogadta ezt az ajánlást és a parlament elé fogja terjeszteni a bevezetési határidő 2023-ig történő kitolását.¹⁴ Biztosak lehetünk benne, hogy az ígéretekkel ellentétben erre a döntésre csak a bejelentés előtti napokban került sor, hiszen február 1-jén Lilija Hrinevics oktatási miniszter még egy olyan levelet küldött szét az ország minden közigazgatási hivatalába, amelyben emlékeztette őket, hogy a törvény hatályban van, és ennek megfelelően az oktatás csak ukránul folyhat, sőt a tanintézményekben

¹² Uo.

¹³ Position of the ministry of education and science of Ukraine regarding the Opinion [...]. *Міністерство освіти і науки України*, 2017. december 13. [online]. Letöltés helye: www.mon.gov.ua; letöltés ideje: 2020.03.18.

¹⁴ Kijev kész elhalasztani a kisebbségekre vonatkozó cikk életbe léptetését. *Mandiner*, 2018. február 5. [online]. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2020.03.15.

az órákon kívül is ukránul kell érintkezniük.¹⁵ Továbbá, míg az átmeneti időszak meghosszabbításáról való szavazást az ukrán parlament a bejelentés után rövidesen napirendre is tűzte, a szavazást nem tartották meg, így egészen 2019 áprilisáig nem létezett jogi garancia a bevezetés 2023-ig történő elhalasztására.¹⁶

Az ajánlás egy másik, kulcsfontosságú pontjánál is merültek fel problémák, mégpedig a kisebbségek képviselőivel tartandó szoros együttműködésben. A vitát az a tény mérgeztette el, hogy a magyar szervezetek mellőzését nem megoldani igyekezett a kormány, hanem letagadni, sőt egyenesen félreinformálni róla. Ez utóbbi két esetben is megtörtént 2018 tavaszán, amikor Olena Zerkal külügyminiszter-helyettes, majd két héttel később Lilija Hrinevics oktatási miniszter azt állították, hogy az oktatási tárca képviselői találkoztak a magyar kisebbségi szervezetekkel és sikerült mindkét félnek elfogadható megállapodást kötni. A magyar szervezetek hivatalos nyilatkozataiból viszont kiderült, hogy semmilyen találkozóra nem került sor, következképpen megállapodás szem születhetett.^{17,18} Hasonló eset Kijev–Budapest viszonylatban is történt, hisz egy alkalommal a magyar külügyi államtitkárnak kellett megcáfolnia az ukrán közmédiában megjelenő hírt, miszerint a két országnak sikerült teljes mértékben megállapodnia.¹⁹ Mindebből arra lehet következtetni, hogy az ukrán kormány csak a szupranacionális szervezetek előtt akarta azt a látszatot kelteni, hogy betartja az ajánlásokat, valódi lépések viszont nem képeztek prioritást.

¹⁵ Kocsis Julianna: Az ukránosítás újabb példája: Lilija Hrinevics levelét megírta. *Kárpátalja*, 2018. február 6. [online]. Letöltés helye: www.karpatalja.ma; letöltés ideje: 2020.03.18.

¹⁶ Borbás Barna: Tényleg új jogfosztás készül Ukrajnában. *Válasz Online*, 2020. február 5. [online]. Letöltés helye: www.valaszonline.hu; letöltés ideje: 2020.03.19.

¹⁷ Zsoldi Tímea: Kárpátaljai magyar szervezetek: nincs megállapodás az ukrán oktatási törvényről. *Kárpátalja*, 2018. március 29. [online]. Letöltés helye: www.karpatalja.ma; letöltés ideje: 2020.03.20.

¹⁸ Zsoldi Tímea: Az ukrán kormány szándékosan félretájékoztat. *Kárpátalja*, 2018. április 18. [online]. Letöltés helye: www.karpatalja.ma; letöltés ideje: 2020.03.20.

¹⁹ Ukrán oktatás – semmifajta megállapodás nem született. *Magyar Idők*, 2018. február 8. [online]. Letöltés helye: www.magyaridok.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

Kijev hónapokig tartó zárkózott és elutasító politikájába 2018. április 23-a után állt be fordulat, miután a magyar kormány harmadszor vétózta meg a NATO-Ukrajna Bizottsági ülés megtartását,²⁰ így Kijevnek nyilvánvalóvá vált, hogy engedmények nélkül a konfliktus nem fog megoldódni. Az enyhülést mutatja, hogy Pavlo Klimkin ukrán külügyminiszter már májusban megállapodott a magyar kollégájával, hogy a konfliktus kezelésére fel fognak állítani egy magyar-ukrán kormányközi munkacsoportot,²¹ ahogy azt az 1991-es magyar-ukrán alapszerződés is megkövetelte. Június elején újra elindult a hosszú ideig szünetelő konzultáció a magyar kisebbség képviselőivel és az oktatási miniszter itt már kész volt kompromisszumos lehetőségekről is tárgyalni,²² június 23-án pedig Alsószlatinán megtartották az első vegyesbizottsági gyűlést, az oktatási és a külügyminiszterek jelenlétében.²³

Minden jel arra mutatott, hogy 2018 nyarán Kijev végre kész elkezdni tárgyalni a magyar kormány által is elfogadható kompromisszumokról. A kezdeti lépések mégsem vezettek közelebb a megoldáshoz, őszre megakadt a párbeszéd, majd újra elmergesedett a két ország kapcsolata. A tárgyalások elakadását jelzi egy szimbolikus gesztus is, amivel Kijev elsősorban Budapestnek kívánt üzeni. November 14-én az Ukrán Biztonsági Szolgálat (SZBU) kihallgatta Orosz Ildikót, a KMPSZ (Kárpátaljai Magyar Pedagógusszövetség) elnökét, mivel egy ismeretlen parlamenti képviselő feljelentette a Terror Háza előtt tartott október 23-ai beszédéért.²⁴ Az ügyben végül nem indult eljárás, de a magyar kisebbségi szervezetek megfélemlítési kísérlete jól mutat-

²⁰ Hungary blocks Ukraine-NATO Commission ministerial meeting again. *Левый Берег*, 2018. április 23. [online]. Letöltés helye: www.en.lb.ua; letöltés ideje: 2020.03.17.

²¹ Magyarország kormányközi munkacsoport létrehozását javasolja. *Magyarország Kormánya*, 2018. május 12. [online]. Letöltés helye: www.kormany.hu; letöltés ideje: 2020.03.17.

²² Előrelépést ért el a magyar delegáció az ukrán oktatási törvénnyel kapcsolatban. *Origo*, 2018. június 5. [online]. Letöltés helye: www.origo.hu; letöltés ideje: 2020.03.17.

²³ Stier Gábor: Lehet-e bízni Kijevben? *Demokrata*, 2018. július 5. [online]. Letöltés helye: www.demokrata.hu; letöltés ideje: 2020.03.17.

²⁴ Budapesti beszéde miatt beidézték Orosz Ildikót. *Demokrata*, 2018. november 15. [online]. Letöltés helye: www.demokrata.hu; letöltés ideje: 2020.03.17.

ja, hogy ekkor már Kijev sem számított arra, hogy Magyarországgal könnyen rendeződne a konfliktus.

A következő év első hónapjai is csak rontottak az esélyeken, hisz Porosenko elnök nem volt hajlandó folytatni a párbeszédet, sőt (amivel igazán befagyasztotta a tárgyalási folyamatot) 2019. május 15-én aláírt egy újabb jogfosztó szabályozást, az ún. nyelvtörvényt.²⁵ A nyelvtörvény, mivel egyrészt több eddig meglévő jogot vett el a kisebbségektől, mint az oktatási törvény, másrészt több embert is érint napi szinten, pillanatnyilag elvonta a vitázó felek figyelmét a témáról, így az oktatási törvénnyel kapcsolatos tárgyalások és egyeztetések tovább ritkultak.

Az újabb változás 2019 májusában, Volodimir Zelenszkij elnökké választásával látszott körvonalazódni. Zelenszkij több tekintetben is szöges ellentéte kívánt lenni elődjének, és ezt az oktatási törvény kapcsán is rövidesen bebizonyította. 2019 őszére újra beindult a Budapesttel és a kárpátaljai magyar szervezetekkel való kommunikáció, és nemcsak az elnök, hanem Vadim Prisztajko és Hanna Novoszad, az új kül- és oktatási miniszterek is nagyobb rugalmassággal kezelték az elképzelt kompromisszumokat. Az első valódi előrelépés is Zelenszkij nevéhez fűződik, hisz 2020 márciusában aláírta az ukrán parlament által januárban elfogadott „Az általános középiskolai oktatásról szóló törvény”-t, ami lényegében az oktatási törvény 7. cikkelyének részletes kifejtése, és ami által Ukrajna (saját értékelése szerint) teljesítette a Velencei Bizottság ajánlásait.²⁶ 2020 májusában Dmitro Kuleba ukrán külügyminiszternek sikerült egy „tárgyalási menetrendben” megegyeznie magyar kollégájával, melynek része még legalább két külügyminiszteri és egy elnöki találkozó, valamint egy új formátumú kisebbségvédelmi vegyesbizottság felállítása a kérdések konszenzusos rendezésére. A bizottság már júliusban létrejött és elfogadta a felek

²⁵ Закон України – Про забезпечення функціонування української мови як державної (Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény), 2019, No. 2704-VIII. [online]. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua; letöltés ideje: 2020.03.17.

²⁶ Elfogadták az új oktatási törvényt. *Kárpát Hír*, 2020. január 16. [online]. Letöltés helye: www.karpathir.com; letöltés ideje: 2020.03.19.

együttműködési nyilatkozatát,²⁷ az Orbán–Zelenszkij találkozó azonban a vírus miatt egyelőre elmaradt.

3.2 Magyarország

Magyarország pozíciója már a kezdetektől az oktatási törvény lehető leghatározottabb elutasítása volt, sőt, azt biztosan kijelenthetjük, hogy a magyar kormány mindegyik más résztvevőnél aktívabb diplomáciai küzdelmet folytatott a törvény visszavonása vagy enyhítése céljából. Szijjártó Péter külügyminiszter roppant egyszerűen fogalmazta meg a magyar álláspontot: „[...] a kormány csak akkor tekinti megoldottnak a kérdést, ha a kárpátaljai magyarok azt mondják, a helyzet nekik így elfogadható.”²⁸

Ennek értelmében a magyar diplomácia már a törvénytervezet bejelentésétől kezdve folyamatos tárgyalást folytatott mind Kijevvel, mind pedig a szupranacionális szervezetek képviselőivel. A törvény elfogadását megelőző időszakban főleg a Fidesz Európai Parlamenti frakciója bizonyult különösen aktívnak, amely Bocskor Andrea képviselővel az élen felhívta az Európai Bizottság figyelmét a problémára,²⁹ segített bemutatni a kárpátaljai civil és tudományos szervezetek által szerkesztett árnyékjelentést,³⁰ és képes volt több ország képviselőit is bevonni a Kijevvel szembeni folyamatos tiltakozásba.³¹

²⁷ Спільна заява Співголів Змішаної [...]. *Посольство України в Угорщині*, 2020 július 14. [online]. Letöltés helye: www.hungary.mfa.gov.ua; letöltés ideje: 2021.03.28.

²⁸ Szijjártó Péter: Megoldás csak az lehet, ha hatályon kívül kerül az ukrán oktatási törvény egy része. *Mandiner*, 2017. október 17. [online]. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2020.03.23.

²⁹ Bocskor Andrea és munkatársainak az Európai Bizottságnak benyújtott E-008633-16-számú kérdése a kisebbségi nyelvhasználatot korlátozó oktatási reformról Ukrajnában. Brüsszel, 2016. november 17. [online]. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2021.05.03.

³⁰ Nem sérülhetnek a kisebbségek nyelvhasználati jogai! *Fidesz – EU*, 2016. november 24. [online]. Letöltés helye: www.fidesz-eu.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

³¹ Ukrajn nyelvtörvény: EP-képviselők nyílt levele Porosenko elnöknek. *Fidesz – EU*, 2017. szeptember 13. [online]. Letöltés helye: www.fidesz-eu.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

Ahogy közeledett a törvény elfogadásának időpontja, egyre inkább Szijjártó Péter külügyminiszter lett az, aki a vitában leginkább képviselte a magyar érdekeket. A törvény parlamenti elfogadása után Szijjártó berendelte Ukrajna budapesti nagykövetét a külügyminisztériumba és tájékoztatta, hogy a magyar kormány „szégyennek és gyalázatnak” tartja, ami történt, és ha az elnök ratifikálni fogja a törvényt, akkor annak súlyos következményei lehetnek.³² A külügyminiszter beváltotta ígéretét, hisz a törvény szeptember 25-ei ratifikációja másnapján, még szingapúri tartózkodása alatt azt nyilatkozta, hogy Magyarország „blokkolni és vétózni fog minden olyan lépést, amely „[...] Ukrajnának újabb előrelépést jelentene az európai integrációs folyamatokban.”³³

Ennek a kivételesen erős nyomásgyakorló eszköznek a használatát Európa-szerte több ország is ellenezte, hiszen másoknak is érdeke, hogy az euroatlanti intézmények keleti irányba bővüljenek. Ennek ellenére a lépés nem precedens nélküli, hisz 1955-ben Dánia is arra használta a vétóját, hogy a NATO-ba csatlakozni kívánó NSZK-ból (sikeresen) kikényszerítse a németországi dán kisebbség helyzetének rendezését.³⁴

Magyarország végül minden ukrán és nemzetközi kritika ellenére következetesen kitartott döntése mellett és eddig már négyszer vétózta meg a NATO–Ukrajna Bizottsági ülés megtartását,³⁵ így az a törvény elfogadása óta egyszer sem ülhetett össze. A bizottsági ülés blokkolása mellett Magyarország más esetekben is használta a vétóját, egy alkalommal Porosenko elnök egy NATO-csúcson való részvételének meg-

³² Szijjártó Péter berendelte a minisztériumba Ukrajna budapesti nagykövetét. *Magyarország Kormánya*, 2017. szeptember 6. [online]. Letöltés helye: www.kormany.hu; letöltés ideje: 2020.03.24.

³³ Szijjártó Ukrajnát fenyegeti – „Ez fájni fog!”. *Népszava*, 2017. szeptember 26. [online]. Letöltés helye: www.nepszava.hu; letöltés ideje: 2020.03.24.

³⁴ 60 years since the signing of the Bonn-Copenhagen Declarations: the German-Danish friendship in action. *Federal Foreign Office*, 2015. március 30. [online]. Letöltés helye: www.auswaertiges-amt.de; letöltés ideje: 2020.03.24.

³⁵ Somer, Iryna: Hungary again blocks NATO-Ukraine Commission, vows to continue. *Kyiv Post*, 2018. október 3. [online]. Letöltés helye: www.kyivpost.com; letöltés ideje: 2020.03.24.

akadályozására,³⁶ egy másik alkalommal a Szövetség tagállamainak Ukrajnával foglalkozó közös nyilatkozatának aláírásakor,³⁷ de később mindkét vétót visszavonta, mert a zárónyilatkozatokba bekerültek azok a passzusok, amelyek szerint a NATO elítéli az ukrajnai kisebbségek jogfosztását. Ukrajna NATO-hoz való közeledésének blokkolása mellett Szijjártó meglebegtette az EU-integráció megtorpedózását is, amikor bejelentette, hogy Magyarország kezdeményezi a 2017-ben aláírt EU–Ukrajna társulási szerződés felülvizsgálatát.³⁸

A magyar kormány vétójogainak gyakorlása mellett a vita teljes időtartama alatt aktív konzultációt folytatott Kijevvel, a vitában szövetséges államokkal és a nemzetközi szervezetek vezetőivel is. Szijjártó és társai többször találkoztak Jens Stoltenberg NATO főtítkárral, Thorbjorn Jagland ET-elnökkel, Johannes Hahn szomszédságpolitikáért felelős Európai Biztossal és Lamberto Zannier EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet) Kisebbségi Főbiztossal is, akik mind biztosították a magyar kormányt támogatásukról. Szijjártó ezen kívül felszólalt minden olyan nemzetközi szervezet közgyűlésén (az ENSZ-et is beleértve), amelynek Magyarország tagja, sőt az EBESZ-től még egy állandó megfigyelő bizottság Kárpátaljára való telepítését is kérte.³⁹ Az is mutatja, hogy az oktatási törvény ügye mennyire számít prioritásnak a magyar fél számára, hogy még az Orbán–Trump találkozon is bekerült a megvitatni való pontok közé.⁴⁰

Míg az oktatási törvényt ellenző többi állam többnyire csak arra kérte Ukrajnát, hogy valósítsa meg a Velencei Bizottság ajánlásait, addig a magyar kormány a vita nagyrésztében kitartott eredeti állás-

³⁶ Hungary agrees to Ukraine's participation in NATO summit [...]. *Unian*, 2018. június 22. [online]. Letöltés helye: www.unian.info; letöltés ideje: 2020.03.25.

³⁷ Magyarország megvétózta a NATO közös nyilatkozatát. *HVG*, 2019. október 30. [online]. Letöltés helye: www.hvg.hu; letöltés ideje: 2020.03.25.

³⁸ Magyarország kezdeményezi az ukrán–EU-s társulási megállapodás felülvizsgálatát. *Magyar Nemzet*, 2017. október 9. [online]. Letöltés helye: www.magyar nemzet.hu; letöltés ideje: 2020.03.25.

³⁹ Magyarország állandó EBESZ-megfigyelők kér Kárpátaljára. *Origo*, 2017. október 9. [online]. Letöltés helye: www.origo.hu; letöltés 2020.03.25.

⁴⁰ Kovács András: Óriási siker Orbán Viktor és Donald Trump csúcstalálkozója. *Origo*, 2019. május 14. [online]. Letöltés helye: www.origo.hu; letöltés ideje: 2020.03.26.

pontja mellett, miszerint csak akkor oldódik meg a konfliktus, ha a kárpátaljai magyarok visszakapják pont azokat a jogait, amelyek a törvény bevezetése előtt megillették őket, vagyis a teljes iskolai képzésre kiterjedő anyanyelvi oktatás lehetőségét.⁴¹

Bár a magyar fél ezt a követelését a mai napig fenntartja, a vita folyamán voltak jelei annak, hogy kompromisszumos megoldás is létrejöhet. 2018 júniusában például Szijjártó (valószínűleg nagy nemzetközi nyomásra) a NATO–Ukraina Bizottságot blokkoló vétő feloldását már enyhébb feltételekhez kötötte: a törvény bevezetésének 2023-ig történő elhalasztása, a magániskoláknak a törvény alóli mentelmi joga és a kárpátaljai magyarság képviselőivel való folyamatos konzultáció már elegendő lett volna.⁴² Később, amikor mindhárom kondíció technikai-
lag megvalósult a 2020 elején elfogadott „Általános középiskolai oktatásról szóló törvény” bevezetésekor, Szijjártó átfogalmazta Magyarország elvárásait, amivel egyben reagált az új kiegészítésben foglaltakra is. A legfontosabb követelés ettől kezdve az lett, hogy az új háromszintes rendszeren belül a magyar nemzetiséget sorolják az „öshonos” kisebbségeknek fenntartott első kategóriába, ne pedig a valamivel kevesebb nyelvi jogot biztosított másodikba, amelybe az EU nyelveit beszélő nemzetiségek kerültek.⁴³

Az ukrán titkosszolgálat 2020 novemberében lefolytatott akciója⁴⁴ a KMKSZ (Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség) székháza és vezetősége ellen újra elmérgesítette az ukrán–magyar viszonyt, az azt megelőző hónapok jelentős eredményeit veszélyeztetve. Bár az esetet nem közvetlen az oktatási törvény vitája váltotta ki, hónapokig megnehezítette a tárgyalások menetét. 2021 február végén mégis sikerült összeül-

⁴¹ Szijjártó Péter: Magyarország addig blokkolja Ukrajna NATO-közeledését [...]. *Mandiner*, 2019. december 4. [online]. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2020.03.17.

⁴² Szijjarto names three conftions for Hungary to unblock NATO-Ukraine Commission. *Unian*, 2018. június 25. [online]. Letöltés helye: www.unian.info; letöltés ideje: 2020.03.26.

⁴³ Novoszdad: Nem kivitelezhetők Szijjártó javaslatai. *Híradó*, 2020. február 8. [online]. Letöltés helye: www.hirado.hu; letöltés ideje: 2020.04.05.

⁴⁴ Ház kutatások a KMKSZ elnökénél [...]. *KMKSZ*, 2020. december 2. [online]. Letöltés helye: www.kmksz.com.ua; letöltés ideje: 2021.03.29.

nie egy új kormányközi oktatási munkacsoportnak,⁴⁵ amit Kijev a vita lezárásának kezdeteként értékelt. A magyar kormány viszont továbbra is kitart az eredeti álláspontja mellett, miszerint az ukrainai magyar szervezeteké az utolsó szó, az eddigi engedmények még nem elegendőek. Szijjártó március végén azt nyilatkozta, hogy a tárgyalások „nem a jó irányba haladnak”, országa tehát továbbra is fenntartja a vétőt.⁴⁶

3.3 Az oktatási törvény ellen fellépő egyéb államok

Az ország egyharmadát alkotó orosz nyelvi kisebbség jogvédelme Moszkva számára egyértelmű prioritás, sőt nemcsak a határon túli nemzettársak iránti köteleességvállalásból, hanem geopolitikai érdekek mentén is. Oroszország egyik legfontosabb külpolitikai célja, hogy megakadályozza vagy lassítsa Ukrajna nyugati irányú integrációját, ezért igyekszik minden olyan problémát a nemzetközi közvélemény elé tárni, amelyek ezt a folyamatot veszélyeztethetik. Ide tartoznak a kisebbségek jogegyenlőségében fellépő hiányosságok is, hisz a nemzetközi dokumentumokban foglaltak betartása előfeltétele az EU-ba és a NATO-ba való tartozásnak. Ugyanakkor ebből kifolyólag feltételezhetjük, hogy stratégiaileg Moszkvának nem elsőszámú érdeke, hogy Ukrajna helyreállítsa a nemzetiségek jogait, hisz az utat nyitna a további integrációnak. Valószínűleg ezt a szempontot is figyelembe veszik a Kreml falai mögött, mindenesetre a hivatalos kommunikációkban nem találunk arra utaló jelet, hogy Moszkva fenn szeretné tartani a konfliktust, viszont olyan nagyszabású diplomáciai nyomásgyakorlást se tapasztalhatunk, mint Magyarország részéről.

Az oktatási törvény elfogadására Oroszország is azonnal reagált, sőt az orosz külügyminisztérium hivatalos közleménye nem csak elítélte azt, hanem nemzetközi összefogásra buzdította az európai országokat. Két héttel később pedig az orosz parlament elfogadott egy

⁴⁵ A magyar-ukrán oktatási munkacsoport ülése Kijevben. *Magyarország Kormánya*, 2021. [online]. Letöltés helye: www.kormany.hu; letöltés ideje: 2021.03.29.

⁴⁶ Szijjarto, Peter: Hungary 'doesn't want cold war'. *The Budapest Times*, 2021. március 24. [online]. Letöltés helye: www.budapesttimes.hu; letöltés ideje: 2021.03.29.

tiltakozó dokumentumot, amely az oktatási törvényt „az orosz nép elleni etnocídium”-nak nevezte.⁴⁷ Az orosz kormány képviselői ezután többször találkoztak az Európa Tanács és az EBESZ vezetőivel az oktatási törvény ügyében,⁴⁸ és megegyeztek a magyar kormánnyal is a közös nyomásgyakorlásban.⁴⁹

Az oktatási törvény ellen fellépő EU-tagállamok már a kezdetektől közösen fogalmazták meg tiltakozásukat, és közben álláspontjukat nagymértékben a magyar kormányéhoz igazították. A törvényt egyértelműen elítélő államok Magyarország mellett Románia, Bulgária és Görögország voltak, ami érthető, mert ezek Ukrajnai kisebbségeit hasonlóan érintette az intézkedés. Rajtuk kívül részt vett a vitában Lengyelország is, de egy idő után elutasította a fenti országokkal való közös érdekképviselést, mert Magyarország politikájával ütköző érdekek mentén határozta meg a sajátját.

A román, a bolgár és a görög kormány viszont következetesen együttműködött Magyarországgal a nemzetközi vitában.⁵⁰ Mindannyiuk részletes bilaterális tárgyalásokat is folytatott Kijevvel, de a nemzetközi fórumokon (EP, ET, EBESZ) igyekeztek közösen fellépni.⁵¹ A három partnerország közül Románia volt az, amely bilaterális tárgyalásai alatt határozottságával kiemelkedett, ami érthető is, hisz nagyjából ugyanakkora ukrajnai kisebbséggel rendelkezik, mint Magyarország. A román külügyi tárca Magyarországhoz képest sokkal korábban, már 2017 szeptemberében megegyezett Kijevvel, hogy a törvény részleteit az oktatási miniszterek által vezetett vegyes mun-

⁴⁷ Az oroszok elleni „etnocídiummal” vádolta meg Kijevet az Állami Duma. *Kárpátalja Lap*, 2017. szeptember 27. [online]. Letöltés helye: www.karpatjalap.net; letöltés ideje: 2020.03.17.

⁴⁸ On Sergey Lavrov's meeting with OSCE Secretary General Thomas Greminger. *OSCE*, 2017. november 3. [online]. Letöltés helye: www.osce.mid.ru; letöltés ideje: 2020.03.17.

⁴⁹ Az orosz külügyminiszter-helyettessel tárgyalt Szijjártó Péter. *Magyarország Kormánya*, 2017. szeptember 11. [online]. Letöltés helye: www.kormany.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

⁵⁰ Soltész Miklós a bolgár miniszterelnök-helyettessel tárgyalt. *HírCenter*, 2017. szeptember 17. [online]. Letöltés helye: www.hircenter.info; letöltés ideje: 2020.03.18.

⁵¹ Oktatási törvény: közös román-magyar-görög-bolgár fellépés. *Kárpát Hír*, 2017. szeptember 15. [online]. Letöltés helye: www.karpathir.com; letöltés ideje: 2020.03.18.

kacsoport fogja kidolgozni, és a román iskoláknak lehetőségük lesz differenciált tanterv bevezetésére.⁵² A vegyesbizottsági tárgyalássorozat mégsem hozta meg a várt eredményt, hisz 2018 júniusában Valentin Popa román oktatási miniszter telefonon közölte Szijjártó Péterrel, hogy Kijevvel semmi féle megállapodást nem sikerült kötni, így Bukarest továbbra is kész szorosan együttműködni a magyar kormánnyal.⁵³

Évekig tartó együttműködés és konzultáció után meglepő fordulat állt be Bukarest politikájába. 2020 februárjában Románia is részt vett a vétózás miatt elégedetlenségüknek szót adó NATO-tagállamok akciójában a magyar kormánnyal szemben, holott az előtt fontosabbnak tartotta az ukrajnai együttműködést.⁵⁴ Feltételezhetjük, hogy az akkor frissen elfogadott középszintű oktatásról szóló törvény volt az, ami miatt már rendeződni látták az oktatási törvény körüli konfliktust és emiatt hirtelen fontosabbá váltak a geo- és biztonságpolitikai érdekek.

Részvételében kevésbé jelentős, de, mint az oktatási törvény ellen hivatalosan is felszólaló állam, meg kell említeni Szlovákiát is, amely ugyan nem folytatott aktív konzultációt se Kijevvel, se a törvényt támadó más országokkal, de a képviselőin keresztül az EU-n belüli nyomásgyakorlásból kivette a részét.⁵⁵ Végül a vitában Magyarországgal szövetséget vállaló országok között még van egy említésre méltó: Andorra. Az ibériai törpeállam azért maradt ki a fenti felsorolásból, mert Ukrajnában nem rendelkezik kisebbséggel, sőt nem tagja az EU-nak sem. Mindezek ellenére Andorra miniszterelnöke biztosította Szijjártó Pétert egyik találkozásuk alkalmából, hogy országa minden nemzetközi fórumon fel fog szólalni a kárpátaljai magyarság érdekében.⁵⁶

⁵² Ucraina se obligă să respecte dreptul românilor la educație în limba maternă. *Sputnik MD*, 2018. január 11. [online]. Letöltés helye: www.ro.sputnik.md; letöltés ideje: 2020.03.19.

⁵³ Herczeg Márk: Szijjártó a román oktatási miniszterrel egyeztetett az ukrán oktatási törvényről. 444, 2018. június 14. [online]. Letöltés helye: www.444.hu; letöltés ideje: 2020.03.19.

⁵⁴ Panyi Szabolcs: Bement egy tucat diplomata a magyar külügybe [...]. 444, 2020. február 13. [online]. Letöltés helye: www.444.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

⁵⁵ Ukrán nyelvtörvény: EP-képviselők [...], *Fidesz – EU*, 2017, i.m.

⁵⁶ Hungary builds relations with Andorra. *About Hungary*, 2017. november 15. [online]. Letöltés helye: www.abouthungary.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

3.4 Az oktatási törvény ellen fellépő nemzetközi szervezetek

Az európai nemzetközi és szupranacionális szervezetek képviselői is a kormányokhoz hasonlóan állást foglaltak az oktatási törvénnyel kapcsolatban, többségük szigorúan elítélve azt.

Az Európai Bizottság részéről Johannes Hahn, a szomszédságpolitikáért és csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos már 2017 februárjában – hét hónappal a törvény elfogadása előtt – elkezdett tárgyalni Kijevvel, majd biztosította a magyar felet, hogy Ukrajna vállalta, hogy az európai normáknak megfelelően fog eljárni, mindenesetre az EB szoros figyelemmel fogja kísérni a törvény bevezetését.⁵⁷ Bár a Bizottság Ukrajnával szembeni reményei nem váltak be, az EU intézményei tartották magukat az ígérethez, és végig figyelemmel követték a folyamatokat. A törvény elfogadása után az EP Kisebbségi Munkacsoportja levélben továbbította tiltakozását Porosenko elnöknek, egyben kérve, hogy ne ratifikálja azt.⁵⁸ Többször, személyesen felszólalt az ügyben Federica Mogherini, az EU kül- és biztonságipolitikai főképviselője is, aki megfogalmazta, hogy az EU teljes mértékben elvárja, hogy Kijev teljesítse a Velencei Bizottság ajánlásait, hisz az EU-ba lépésnek alapfeltétele a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.⁵⁹ Rajta kívül még felszólalt az ügyben Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke, és Antonio Tajani, az Európai Parlament elnöke is, akik később mindketten aktív konzultációt folytattak Kijevvel.⁶⁰

Az EU részéről konkrét lépésnek számít, hogy az EU-Ukrajna Parlamenti Társulási Bizottság 2018. szeptember 18-ai ülésének zárónyi-

⁵⁷ Johannes Hahn E-008633/2016(ASW)-számú válasza a Bizottság nevében az ukrán oktatási törvénnyel kapcsolatban. Brüsszel, 2017. február 6. [online]. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2021. 05. 04.

⁵⁸ Az EP Kisebbségi Munkacsoportja elítéli az ukrán oktatási törvényt. *Fidesz – EU*, 2017. szeptember 14. [online]. Letöltés helye: www.fidesz-eu.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

⁵⁹ Mogherini, Federica: Az EU tárgyalni fog Ukrajnával az oktatási törvényről. *Mandiner*, 2017. október 17. [online]. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

⁶⁰ Az EU is figyel az ukrán oktatási törvényre. *Index*, 2017. november 30. [online]. Letöltés helye: www.index.hu; letöltés ideje: 2020.03.18.

latkozatába (Bocskor Andrea EP-képviselő indítványára) bekerült egy kisebbségvédelmi passzus is, amely felszólította Kijevet a Velencei Bizottság ajánlásainak teljeskörű és haladéktalan végrehajtására.⁶¹

Tagadhatatlan azonban, hogy a szupranacionális szervezetek közül az Európa Tanács foglalkozott a legtöbbet az ukrán oktatási törvény kérdésével, ami nem meglepő, hisz a Tanács tagállamai közé tartozik Ukrajna és Oroszország is, így leginkább az ő feladatuk volt a vitás felek közti közvetítés. Thorbjorn Jagland, az ET elnöke ebből kifolyólag példásan vette ki a részét a vitából, hisz ő volt az, aki korai és határozott fellépésével elérte, hogy Kijev kikérje a Velencei Bizottság véleményét.⁶² Jagland ezt követően még rengetegszer tárgyalt mind Kijevvel, mind pedig az oktatási törvényt ellenző kormányok képviselőivel. Az Európa Tanács továbbá nem várta meg, hogy elkészüljön a VB ajánláscsomagja, ehelyett már hetekkel a törvény ratifikációja után elfogadott egy sürgősségi határozatot, amely arra szólította fel Ukrajnát, hogy hagyja meg a nemzetiségi nyelven történő oktatási rendszert.⁶³ Később, 2018. január 23-án elfogadott egy másik, a kisebbségi nyelvek védelméről szóló jelentést is, amely kiemelten célozta meg az ukrán oktatási törvény problémakörét.⁶⁴

Az Európa Tanács alá tartozó Velencei Bizottság, mint a legmagasabb szintű szaktekinély, nemcsak az eredeti ajánláscsomag bemutatásával lépett közbe, hanem az ajánlások betartását is szorosan követte. A Bizottság elnöke, Gianni Buquicchio egy alkalommal biztosította a magyar kormányt, hogy személyesen vesz részt az utókövetésben, és a VB kiemelt figyelmet fordít az ukrainai folyamatokra.⁶⁵ Ez abból is látszott, hogy 2019. december 6-án újabb ajánláscsomagot tettek közzé,

⁶¹ Az EU elvárja a kisebbségi jogok tiszteletben tartását Ukrajnában. *Fidesz-EU*, 2018. szeptember 24. [online]. Letöltés helye: www.fidesz-eu.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

⁶² CoE secretary criticizes [...]. *The Hungary Journal*, 2017, i.m.

⁶³ Jelentés: Az ukrán nyelvtörvény korlátozza a kisebbségek oktatását. *Origo*, 2017. október 12. [online]. Letöltés helye: www.origo.hu; letöltés ideje: 2020.03.19.

⁶⁴ Áttörés a kisebbségi nyelvek védelmével foglalkozó ET-jelentés elfogadása. *Origo*, 2018. január 25. [online]. Letöltés helye: www.origo.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

⁶⁵ Ukrán oktatási törvény – A Velencei Bizottság elnöke is szerepet vállal az ajánlások utókövetésében. *Kárpát Info*, 2018. május 22. [online]. Letöltés helye: www.karpatinfo.net; letöltés ideje: 2020.03.19.

melynek elsőszámú tárgya a 2019-es ukrán nyelvtörvény, de kitérnek benne az oktatási törvény problémáira is. A dokumentum 139. pontja sorolja fel a konkrét elvárásokat, mint például a kisebbségek közti különbségtétel megszüntetését, a nemzetiségi képviselőkkel való hatékony konzultációt, valamint a törvény hatálybalépésének 2023-ig történő elhalasztását mindegyik kisebbség esetében.⁶⁶

Az EU és az ET mellett felszólalt az oktatási törvény ellen az EBESZ és az ENSZ (Egyesült Nemzetek Szervezete) is. Előbbi főtitzára, Thomas Greminger több alkalommal tárgyalt Kijevvel és a törvényt ellenző kormányokkal, elsősorban a tágabb konfliktus elkerülése céljából,⁶⁷ míg az ENSZ ukrainai emberi jogi megfigyelő bizottsága közétett egy jelentést, amely részletesen kifejti, hogy az oktatási törvény miként sérti az Alapokmányban foglaltakat.⁶⁸

3.5 Köztes érdekeket képviselő államok és nemzetközi szervezetek

Az oktatási törvényt bevezető ukránon kívül egyetlen ország kormánya sem támogatta egyértelműen az oktatási törvényt, de azért voltak olyan államok és szupranacionális szervezetek, amelyek a nemzetiségi jogok helyett inkább a geo- és biztonságpolitikai érdekeik mentén alkították ki álláspontjaikat.

Az ilyen államok között a legfontosabb Lengyelország, amely szintén rendelkezik kisebbséggel Ukrajnában, tárgyalásaiban mégis rugalmasabb és megengedőbb volt Kijevvel szemben, mert külpolitikai érdekei közt nagyon magas helyen áll Ukrajna NATO-csatlakozása. A lengyel-ukrán stratégiai együttműködés alapvető fontosságú a len-

⁶⁶ A Velencei Bizottság CDL-AD(2019)032-e számú Véleménye Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényről. Strasbourg, 2019. december 9. [online], 29-30. Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2021.05.03.

⁶⁷ On Sergey Lavrov's meeting [...]. OSCE, 2017, i.m.

⁶⁸ Ukrán oktatási törvény – Moszkva konzultációt akar a jogszabály végrehajtásáról. *Webrádió*, 2018. június 20. [online]. Letöltés helye: www.webradio.hu; letöltés ideje: 2020.03.19.

gyel geopolitikai gondolkodásban, mert Varsó számára a két ország földrajzi elhelyezkedése egyértelműen gazdasági és biztonságpolitikai interdependenciát feltételez az orosz befolyással szemben.⁶⁹

A vita kezdeti fázisában a lengyel külügyminisztérium még ugyanúgy járt el, mint a többi érintett ország, és hivatalos közleményben ítélte el az oktatási törvényt, majd egy másik nyilatkozatban kijelentette, hogy mindent meg fog tenni a lengyel nyelvű oktatás biztosításáért.⁷⁰ Ezt követően a lengyel kül- és oktatási minisztérium is konzultációba kezdett Kijevvel, viszont saját lépéseiket elhatárolták Magyarországtól, főleg azután, hogy Szijjártó Péter bejelentette, hogy kezdeményezni fogja az EU–Ukrajna társulási szerződés felülvizsgálását. A bejelentést követően a lengyel külügy még aznap nyilatkozatában kijelentette, hogy nem támogatja a szerinte „indokolatlan” lépést.⁷¹

A maga részéről Lengyelország igyekezett minél gyorsabban és bilaterálisan megoldani a problémát. Egy hónappal a törvény ratifikációja után a két oktatási miniszter, Anna Zalewska és Lilija Hrinevics aláírtak egy kétoldalú nyilatkozatot, amelyben kölcsönösen biztosították egymás kisebbségeinek az anyanyelven való tanulás jogát. Ukrán oldalon ez közösen kidolgozandó differenciált tantervet jelentett a lengyel diákok számára.⁷² Kevés esetet leszámítva úgy tűnt, hogy ezzel rendeződött a két ország közti helyzet, ezután Lengyelország már inkább a magyar–ukrán megbékélést sürgette.⁷³

Egy másik meghatározó ország, amelyik kivette a részét a vitából az az Egyesült Államok volt. Bár a törvény elfogadásakor a kijevi ame-

⁶⁹ Szeptycki, Andrzej: Poland–Ukraine Relations. In: *UNISCI Journal* 11(40). 2016, 57.

⁷⁰ A lengyel külügy is figyelemmel kíséri az ukrán oktatási törvényt. *Híradó*, 2017. szeptember 8. [online]. Letöltés helye: www.hirado.hu; letöltés ideje: 2020.03.21.

⁷¹ Ukrán nyelvtörvény: Varsó nem vizsgálná felül Ukrajna uniós megállapodását. *Origo*, 2017. október 16. [online]. Letöltés helye: www.origo.hu; letöltés ideje: 2020.03.21.

⁷² Lengyel–ukrán közös nyilatkozatot írtak alá az anyanyelvi oktatásról. *Magyar Hírlap*, 2017 október 25. [online]. Letöltés helye: www.magyarhirlap.hu; letöltés ideje: 2020.03.23.

⁷³ Lengyelország: Ukrajna és Magyarország „családi” vitájában a NATO főtítkára segíthet. *Kárpátalja Lap*, 2018. május 28. [online]. Letöltés helye: www.karpataljalap.net; letöltés ideje: 2020.03.23.

riki nagykövetség még gratulált a reformok bevezetéséhez,⁷⁴ a későbbi megnyilvánulások fényében ez csak átgondolatlan PR- baklövésnek tűnik, hiszen Mike Pompeo amerikai külügyminiszter hivatalosan is elítélte a törvényt, sőt felajánlotta a magyar kormánynak a segítségét.⁷⁵

Azonban ahogy időben elhúzódott a vita, az Egyesült Államok egyre türelmetlenebbé vált a kialakult helyzettel kapcsolatban, hisz az ukrainai NATO-bővítés számára is fontosabb érdek, mint a nemzeti-ségi jogok tiszteletben tartása. Erre utal az amerikai diplomaták többszörös kérése a magyar kormány felé, hogy rendezzék bilaterálisan a kérdést, és hagyjanak fel a NATO–Ukrajna Bizottsági ülés blokkolásával. A magyar kormány vétóját elmarasztaló szavakkal illetve többek között Kay Bailey Hutchinson, az USA NATO-nagykövete⁷⁶ és David Cornstein budapesti nagykövet is, aki arra figyelmeztette Budapestet, hogy „ha Ukrajna elesik, akkor Magyarország kerül az orosz agresszió frontvonalába”.⁷⁷ A Biden-adminisztráció eddig nyilvános felszólalást nem tett az ügyben, azonban várható, hogy hamarosan újra előtérbe kerül, hiszen mind az elnök, mind Antony Blinken külügyminiszter többször hangoztatta a NATO keleti határai megerősítésének szükségességét.⁷⁸

Ukrajna NATO-integrációjának blokkolása sok olyan ország ellenérzését is kiváltotta, amelyek az oktatási törvény ügyében nem foglaltak konkrét álláspontot. Bár arról szó sincs, hogy ezek az országok támogatnák az ukrainai kisebbségek jogfosztását, azt azonban ellenzik, hogy a magyar kormány vétójogát használja nyomásgyakorlásként. Tizenegy, később tizenkét NATO-tagállam (köztük USA, Egyesült Ki-

⁷⁴ U.S. Embassy Kyiv: Congrats to Ukraine on moving forward [...]. *Twitter*, 2017. szeptember 10. [online]. Letöltés helye: www.twitter.com; letöltés ideje: 2020.03.23.

⁷⁵ Erről tárgyalt Szijjártó és Pompeo Washingtonban. *Mandiner*, 2018. május 31. [online]. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

⁷⁶ NATO vezérhelyettes: teljesen reális cél Ukrajna csatlakozása. *Portfolio*, 2018. április 13. [online]. Letöltés helye: www.portfolio.hu; letöltés ideje: 2020.03.20.

⁷⁷ U.S. urges Hungary not to block Ukraine's NATO engagement. *Reuters*, 2018. december 13. [online]. Letöltés helye: www.reuters.com; letöltés ideje: 2020.03.21.

⁷⁸ German, Tracy: Russia: Biden brings a new US challenge to Putin's backyard. *The Conversation*, 2020. november 11. [online]. Letöltés helye: www.theconversation.com; letöltés ideje: 2021.05.04.

ráltság, Franciaország, Németország, Kanada, Spanyolország, Hollandia, Dánia, Norvégia, Észtország és a második alkalommal Románia is) közösen szólította fel a magyar kormányt, hogy hagyjon fel a bizottsági ülés blokkolásával.⁷⁹

Hasonló véleményen volt a NATO vezetősége is, sőt kritikájuknak hangot is adtak. Jens Stoltenberg NATO-főtitkár több alkalommal találkozott a magyar külügyminiszterrel, hogy a témáról egyeztessenek, és ezeken a találkozókön többnyire ő is a konfliktus megoldását sürgette, hogy az ne veszélyeztesse az Atlanti Szövetség jövőjét.⁸⁰

4 A nyomásgyakorlással eddig elért eredmények

Amikor a ténylegesen elért eredményekről beszélünk, akkor nem tartozik ide a Velencei Bizottság ajánláscsomagja, sem a nemzetközi szervezetek felszólításai, mert ezek még semmilyen jogi garanciát nem adnak arra, hogy Kijev be is tartja őket. Ebben a fejezetben tehát csak azokról a változásokról lesz szó, amelyek valóban bekerültek az ukrán jogalkotáshoz.

Az első előrelépés az oktatási törvény 2018-as bevezetésének 2023-ig történő elhalasztása volt. Bár az ukrán oktatási minisztérium már 2018 februárjában elfogadta a Velencei Bizottság ezen ajánlatát, jogi értelemben csak másfél évvel később, a 2019. április 25-i „nyelvtörvény” elfogadásával vált ez hivatalossá, mivel az mellékesen rögzítette az oktatási törvény bevezetésének időpontjait is. Azt meg kell említenünk, hogy Kijev ezt a lépést sem a VB-ajánlás szerint hajtotta végre, hiszen az minden kisebbség esetében előírta a halasztást, ezzel szemben Ukrajna csak az EU nyelveit beszélő nemzetiségek esetében döntött így, minden más kisebbség számára a törvény 2020. január 1-jétől életben van.⁸¹

A másik és egyben legjelentősebb eredményt „Az általános középiskolai oktatásról szóló törvény” bevezetése jelenti, mely a kisebbségeket

⁷⁹ Panyi 2020, *i.m.*

⁸⁰ Kugyela Tamás: A NATO-főtitkár is rászólt Ukrajnára a nyelvtörvény miatt. *Index*, 2018. február 13. [online]. Letöltés helye: www.index.hu; letöltés ideje: 2020.03.25.

⁸¹ Borbás 2020, *i.m.*

egyáltalán nem elégíti ki, de ettől még komoly előrelépésnek számít. A 2020. március 13-án ratifikált törvény az oktatási törvény kiegészítéseként jött létre és Kijev szerint teljesíti a Velencei Bizottság összes ajánlását. A törvény magyar szempontból két fontos változást ír elő: a nemzetiségek közti differenciálást az oktatás területén, ill. a magániskoláknak az oktatási törvény alól való mentesülését.⁸²

Az előbbi tekintetében a törvény három oktatási modellt hozott létre, amelyek lényege, hogy eltérő arányban kötelezik a diákokat az államnyelven való tanulásra. Az első kategóriába az „őshonos” kisebbségek (gyakorlatban csak a krími tatárok) tartoznak, számukra megengedi a törvény, hogy csak 11. osztálytól térjenek át az államnyelven való oktatásra. Azért, hogy itt más őshonos kisebbségek ne jöhessenek szóba, a megfogalmazásba belekerült a „államformációval nem rendelkező” kritérium is. A második modell az EU-s nyelveket beszélő (magyar, román, bolgár, görög, lengyel, és szlovák nemzetiségekre) kisebbségekre vonatkozik, és az államnyelvre való fokozatos áttérést írja elő. Az ebbe a kategóriába tartozó diákok az elemi iskolát még anyanyelven végezhetik, 5. osztálytól már a tananyag 20%-át, 9. osztálytól a 40%-át, 10. osztálytól pedig legkevesebb 60%-át kell ukránul tanulniuk. A törvény továbbá biztosítja az iskolák azon jogát, hogy maguk válasszák ki az ukránul tartandó tárgyakat. A harmadik modell az ukránnal rokon nyelveket beszélő (vagyis elsősorban az orosz és a belorusz) kisebbségeknek van fenntartva, és előírja, hogy 5. osztálytól a tananyag 80%-át kell ukránul tanulniuk.

A gyakorlatban tehát a magyar kisebbség jogfosztása még mindig fennáll, hisz az anyanyelvi oktatás visszaállítása csak részben valósult meg, a magániskolákkal szembeni engedmény pedig csak nagyon limitáltan segíti a magyar közösséget, hisz Kárpátalján a diákok csupán 3-4%-a jár az összesen öt magániskola egyikébe.⁸³

⁸² Elfogadták az új oktatási törvényt. *Kárpát Hír*, 2020, *i.m.*

⁸³ Uo.

5 A diplomáciai vita kilátásai

Ha figyelembe vesszük a jelenlegi eredményeket és álláspontokat, pár „jóslatot” tehetünk az elkövetkező idősakra nézve, még ha lehetetlen is lenne pontosan meghatározni a vita további kimenetelét.

Először is Kijev – a Zelenszkijhez fűzött minden remény ellenére – közel sem volt hajlandó a magyar fél elvárásainak megfelelő engedményeket tenni, és csak limitáltan változtatott a Porosenko-adminisztráció nacionalista oktatáspolitikáján, ami arra utalhat, hogy nincs szándékában a kompromisszumok jövőbeli kibővítése sem. Annál is inkább, hogy az általános középiskolai oktatásról szóló törvény bevezetését Kijev úgy értékelte, mint ami teljes mértékben eleget tesz a Velencei Bizottság ajánlásainak, következésképpen a magyar kormány-nak se lehet már több kifogása.⁸⁴ Ennek ellenére azt látjuk, hogy Kijev a konfliktus mihamarabbi rendezésében érdekelt, így ha az oktatáspolitikában nem is, de az általános nemzetiségpolitikában hajlandó további engedményekre, ezt mutatja az a döntés, hogy az előkészületben lévő új kisebbségi jogokról szóló törvénycsomagot Budapest elvárásaival megegyezően a lehető legrövidebb úton szeretnék beiktatni,⁸⁵ illetve az a tény, hogy megkezdték az Orbán–Zelenszkij találkozó előkészítését is.⁸⁶

Magyar szempontból erősen kétséges, hogy a közeljövőben Budapest visszavonná a NATO–Ukrajna Bizottságot blokkoló vétóját, hisz amint már említettem, a követeléseit elsősorban a kárpátaljai magyar szervezetek álláspontjához igazítja. Mivel a KMKSZ és a KMPSZ közel sem nevezhető elégedettnek a törvény kiegészítésével,⁸⁷ feltételezhető,

⁸⁴ Kuleba, Dmytro: By an unsurprising coincidence [...]. *Twitter*, 2020 január 16. [online]. Letöltés helye: www.twitter.com; letöltés ideje: 2020.04.13.

⁸⁵ Ukraine will not delay adoption of law on national minorities – Kuleba. *UkrInform*, 2020 február 7. [online]. Letöltés helye: www.ukrinform.net; letöltés ideje: 2020.04.08.

⁸⁶ Zelensky could meet with Orbán in spring. *Ukrinform*, 2020 február 7. [online]. Letöltés helye: www.ukrinform.net; letöltés ideje: 2020.04.08.

⁸⁷ Brenzovics László: Nyilatkozat a közép fokú oktatásról szóló törvény aláírásával kapcsolatban. *KMKSZ*, 2020 március 17. [online]. Letöltés helye: www.kmksz.com.ua; letöltés ideje: 2020.04.10.

hogy a magyar kormány sem fogja a kérdést megoldottnak tekinteni. Két tényező azonban még finomíthat Budapest álláspontján, az egyik a közeljövőben parlament elé kerülő új ukrán kisebbségi törvény, amely még tartalmazhat a megbékéléshez vezető kompromisszumokat, a másik pedig a NATO-n belüli növekvő nyomás és türelmetlenség, aminek egyre látványosabban adnak hangot a kifogásukat megfogalmazó tagállamok, és aminek az új amerikai adminisztráció is várhatóan nagyobb figyelmet fog szentelni.

Az mindenképpen elmondható, hogy Porosenkóval ellentétben Zelenskij politikáját nem a makacs, kompromisszummentes elutasítás jellemzi, az ő megválasztásával megtört a jég és a párbeszéd újraindításával úgy tűnik, hogy a vége felé jár a két ország „hidegháborúja”.

6 Következtetések

A tanulmány megvalósította a bevezetőben felvázolt célt, hisz sikerült benne meghatározni a vita történetének legfontosabb pontjait és a résztvevő feleket, párhuzamba állítani a specifikus érdekeket és a megtett lépéseket, elemezni a nyomásgyakorlás által eddig elért eredményeket és mindebből releváns prognózist felállítani arra vonatkozóan, hogy miként alakulhat a vita a továbbiakban. Mivel tehát az oktatási törvény részleteire vonatkozó közvetkeztetéseket már az előző fejezetekben levontam, itt csak pár általánosabb megfigyelésre fogok kitérni, amelyeket a kérdéses konfliktus is előtérbe hozott.

Általános következtetésként elmondhatjuk, hogy a tanulmány azt is megmutatta, hogy melyek azok a faktorok, amelyek a hasonló nemzetközi vitákat képesek befolyásolni, valamint azt, hogy milyen eszközökkel és lehetőségekkel rendelkezik egy állam vagy nemzetközi szervezet, ha egy másik szuverén állam belügyei valamilyen okból sértik az érdekeit. Láthattuk, hogy egy-egy döntést hosszas mérlegelés előz meg, és hogy a nemzetközi életben az egyes aktorok érdekei számos ponton fonódnak egymásba, rendkívül megnehezítve a tárgyalási folyamatokat. Az is egyértelművé vált, hogy a nemzetközi vitákban csak

kompromisszumos megoldások születhetnek, hisz a legmagasabb szintű legitimációt az állami szuverenitás adja, a külső tényezők befolyása tehát minden esetben limitált.

Egy másik – specifikusabb – következtetés az, hogy az általános emberi és kisebbségi jogok közel sem sérthetetlenek, és ami fontosabb, nem garantálhatóak. Ez a tétel talán egyértelműnek tűnik, de attól még hajlamosak vagyunk azt gondolni, hogy a 21. század Európájában, ahol tucatnyi ünnepelt keretegyezmény védi a polgárok jogait, nem történhet meg az oktatási törvényhez hasonló jogfosztás. Vagy ha mégis, akkor a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi presztízzsel rendelkező államok rögtön beavatkoznának az igazságosság nevében, és napok alatt rendre parancsolnák a szerződéseket megszegő kormányokat. A valóság viszont az, hogy ezeknek a nagy nemzetközi szervezeteknek nem áll hatalmukban (sőt esetenként érdekükben sem), hogy az állami szinten történő jogfosztást megakadályozzák.

Ezért lehet az, hogy az Európai Unió és a többi szervezet csak a sértett tagállamoktól érkező folyamatos nyomásra hajlandóak maguk is lépéseket tenni. Viszont ebből következik egy harmadik és szintén lényeges pont, amelyet már többek között Konrad Adenauer, Helmut Kohl és Orbán Viktor is megfogalmazott:⁸⁸ ha egy ország feladja szuverenitásának egy részét azáltal, hogy tagjává válik egy nemzetközi szervezetnek, a szervezeten belül „nagyobb” szuverenításra tehet szert. Ennek fontosságára a jelen tanulmány is rávilágított, hisz a leghatékonyabb nyomásgyakorló eszközök használatára Magyarországnak, mint teljesen független államnak nem lett volna lehetősége, de EU-tagállamként már bevonhatta az európai intézményeket is a küzdelembe, NATO-tagként pedig felhasználhatta a vétőjogát Ukrajnával szemben.

Végeredményben azt mondhatjuk el, hogy az ukrán oktatási törvény körüli nemzetközi vita elemzése nem más, mint egy esettanulmány, hisz a vita fennállásának közel négy éve alatt remekül tudta illusztrálni a tágabb és gyakorlati értelemben vett nemzetközi kapcso-

⁸⁸ Janke, Igor: *Hajrá, magyarok! – az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*. Göd: Rézbong Kiadó. 2013, 297.

latok mozgásterét, dinamizmusát és működésének alapelveit. A dolgozatban leírt és elemzett vita tehát mintapéldánya lehetne a 21. századi Európa parlamentekben meghirdetett és pódiumok mögül vívott modern háborúinak.

Felhasznált irodalom

- 60 years since the signing of the Bonn-Copenhagen Declarations: the German-Danish friendship in action. *Federal Foreign Office*, 2015. március 30. [online]. Letöltés helye: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/daenemark-node/150326-steinmeier-lidegaard-albig/270486?isLocal=false&isPreview=false>, letöltés ideje: 2020.03.24.
- A lengyel külügy is figyelemmel kíséri az ukrán oktatási törvényt. *Híradó*, 2017. szeptember 8. [online]. Letöltés helye: <https://hirado.hu/2017/09/08/a-lengyel-kulugy-is-figyelemmel-kiseri-az-ukran-oktatasi-torvenyt/#>, letöltés ideje: 2020.03.21.
- A magyar-ukrán oktatási munkacsoport ülése Kijevben. *Magyarország Kormánya*, 2021. [online]. Letöltés helye: <https://kormany.hu/hirek/a-magyar-ukran-oktatasi-munkacsoport-ulese-kijevben>, letöltés ideje: 2021.03.29.
- A Velencei Bizottság CDL-AD(2017)030-e számú Véleménye a 2017. szeptember 5-i oktatási törvény rendelkezéseiről. Strasbourg, 2017. december 11. [online], 25. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2017)030-e), letöltés ideje: 2021.05.03.
- A Velencei Bizottság CDL-AD(2019)032-e számú Véleménye Az ukrán, mint államnelyv működésének biztosításáról szóló törvényről. Strasbourg, 2019. december 9. [online] 29–30. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2019)032-e), letöltés ideje: 2021.05.03.
- Áttörés a kisebbségi nyelvek védelmével foglalkozó ET-jelentés elfogadása. *Origo*, 2018. január 25. [online]. Letöltés helye: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20180125-kisebbségi-nyelvek-vedelme-et-nemeth-zsolt.html>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Az EP Kisebbségi Munkacsoportja elítéli az ukrán oktatási törvényt. *Fidesz – EU*, 2017. szeptember 14. [online]. Letöltés helye: <https://fidesz-eu.hu/hu/az-ep-kisebbségi-munkacsoportja-eliteli-az-ukran-oktatasi-torvenyt/>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Az EU elvárja a kisebbségi jogok tiszteletben tartását Ukrajnában. *Fidesz-EU*, 2018. szeptember 24. [online]. Letöltés helye: <https://fidesz-eu.hu/hu/az-eu-elvarja-kisebbségi-jogok-tiszteletben-tartasat-ukrajnaban/>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Az EU is figyel az ukrán oktatási törvényre. *Index*, 2017. november 30. [online]. Letöltés helye: https://index.hu/kulfold/ep/2017/11/30/az_eu_is_figyel_az_ukran_oktatasi_torvenyre/, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Az Európa Tanács főtákar egyetért Magyarországgal. *Magyar Hírlap*, 2017 október 6. [online]. Letöltés helye: https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/Az_Europa_Tanacs_fotikara_egyetert_Magyarorszaggal, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Az orosz külügyminiszter-helyettessel tárgyalt Szijjártó Péter. *Magyarország Kormánya*, 2017. szeptember 11. [online]. Letöltés helye: <https://www.kormany.hu/hu/>

- kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/az-orosz-kulugyminiszter-helyettes-20targyalt-szijjarto-peter, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Az oroszok elleni „etnocídiummal” vádolta meg Kijevet az Állami Duma. *Kárpátalja Lap*, 2017. szeptember 27. [online]. Letöltés helye: <https://karpataljalap.net/2017/09/27/az-oroszok-elleni-etnocidiummal-vadolta-meg-kijevet-az-allami-duma>, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Bocskor Andrea et al. által az Európai Bizottságnak benyújtott E-008633-16-számú kérdése A kisebbségi nyelvhasználatot korlátozó oktatási reformról Ukrajnában. Brüsszel, 2016. november 17. [online]. Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-008633_HU.html, letöltés ideje: 2021.05.03.
- Bocskor Andrea: Az ukrán nyelv elsajátítása nem mehet az anyanyelv rovására! *Kárpátalja Lap*, 2017. január 13. [online]. Letöltés helye: <https://karpataljalap.net/2017/01/13/az-ukran-nyelv-elsajatitasa-nem-mehet-az-anyanyelv-rovasara>, letöltés ideje: 2020.03.16.
- Borbás Barna: Tényleg új jogfosztás készül Ukrajnában. *Válasz Online*, 2020. február 5. [online]. Letöltés helye: <https://www.valaszonline.hu/2020/02/05/ukrajna-oktatasi-torveny-nyelvtorveny-karpatalja-szabalyozas/>, letöltés ideje: 2020.03.19.
- Brenzovics László: Nyilatkozat a közép fokú oktatásról szóló törvény aláírásával kapcsolatban. *KMKSZ*, 2020. március 17. [online]. Letöltés helye: <https://kmksz.com.ua/2020/03/17/nyilatkozat-a-kozepfoku-oktatasrol-szolo-torveny-alairasaval-kapcsolatban/>, letöltés ideje: 2020.04.10.
- Budapesti beszéde miatt beidézték Orosz Ildikót. *Demokrata*, 2018. november 15. [online]. Letöltés helye: <https://demokrata.hu/vilag/budapesti-beszede-miatt-beideztek-orosz-ildikot-110610/>, letöltés ideje: 2020.03.17.
- CoE secretary general criticises Ukraine's education law. *The Hungary Journal*, 2017. október 6. [online]. Letöltés helye: <https://thehungaryjournal.com/2017/10/06/coe-secretary-general-criticises-ukraines-education-law/>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Elfogadták az új oktatási törvényt. *Kárpát Hír*, 2020. január 16. [online]. Letöltés helye: <https://karpathir.com/2020/01/16/elfogadtak-az-uj-oktatasi-torvenyt/>, letöltés ideje: 2020.03.19.
- Előrelépést ért el a magyar delegáció az ukrán oktatási törvénnyel kapcsolatban. *Origo*, 2018. június 5. [online]. Letöltés helye: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20180605-kijevi-targyalas-az-ukran-oktatasi-torvenyrol.html>, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Erről tárgyalt Szijjártó és Pompeo Washingtonban. *Mandiner*, 2018. május 31. [online]. Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20180531_erről_targyalt_szijjarto_es_pompeo_washingtonban, letöltés ideje: 2020.03.20.

- Házkutatások a KMKSZ elnökénél [...]. *KMKSZ*, 2020. december 2. [online]. Letöltés helye: <https://kmksz.com.ua/2020/12/02/hazkutatasok-a-kmksz-elnokenel-valamint-a-szervezet-irodainal-es-alapitvanyainal-mi-is-tortent-valojaban/>, letöltés ideje: 2021.03.29.
- Herczeg Márk: Szijjártó a román oktatási miniszterrel egyeztetett az ukrán oktatási törvényről. *444*, 2018. június 14. [online]. Letöltés helye: <https://444.hu/2018/06/14/szijjarto-egyeztetett-a-roman-oktatasi-miniszterrel-az-ukran-oktatasi-torvenyrol>, letöltés ideje: 2020.03.19.
- Hungary agrees to Ukraine's participation in NATO summit [...]. *Unian*, 2018 június 22. [online]. Letöltés helye: <https://www.unian.info/politics/10162691-hungary-agrees-to-ukraine-s-participation-in-nato-summit-but-keeps-blocking-bilateral-commission.html>, letöltés ideje: 2020.03.25.
- Hungary blocks Ukraine-NATO Commission ministerial meeting again. *Левый Берег*, 2018. április 23. [online]. Letöltés helye: https://en.lb.ua/news/2018/04/23/5917_hungary_blocks_ukrainenato.html, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Hungary builds relations with Andorra. *About Hungary*, 2017. november 15. [online]. Letöltés helye: <http://abouthungary.hu/news-in-brief/hungary-builds-relations-with-andorra/>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Janke, Igor: *Hajrá, magyarok! – az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*. Göd: Rézbong Kiadó. 2013, 297.
- Jelentés: Az ukrán nyelvtörvény korlátozza a kisebbségek oktatását. *Origo*, 2017. október 12. [online]. Letöltés helye: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20171012-europa-tanacs-az-ukran-nyelvtorveny-akadalyozza-a-kisebbssegek-jogait.html>, letöltés ideje: 2020.03.19.
- Johannes Hahn E-008633/2016(ASW)-számú válasza a Bizottság nevében az ukrán oktatási törvénnyel kapcsolatban. Brüsszel, 2017. február 6. [online]. Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-008633-ASW_HU.html, letöltés ideje: 2021. 05. 04.
- Kijev kész elhalasztani a kisebbségekre vonatkozó cikk életbe léptetését. *Mandiner*, 2018 február 5. [online]. Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20180205_kijev_kesz_elhalasztani_a_kisebbssegekre_vonatkozo_cikk_letbe_lepteteset, letöltés ideje: 2020.03.15.
- Kocsis Julianna: Az ukránosítás újabb példája: Lilija Hrinevics levelét megírta. *Kárpátalja*, 2018. február 6. [online]. Letöltés helye: <https://karpatalja.ma/karpatalja/oktatas/az-ukranositas-ujabb-peldaja-lilija-hrinevics-levelet-megirta/>, letöltés ideje: 2020.03.18.

- Kovács András: Óriási siker Orbán Viktor és Donald Trump csúcstalálkozója. *Origo*, 2019. május 14. [online]. Letöltés helye: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20190514-orban-viktor-donald-trump-csucstalalkozo.html>, letöltés ideje: 2020.03.26.
- Kugyela Tamás: A NATO-főtitkár is rászólt Ukrajnára a nyelvtörvény miatt. *Index*, 2018. február 13. [online]. Letöltés helye: https://index.hu/kulfold/eurologus/2018/02/13/a_nato-fotitkar_is_raszolt_ukrajnara_a_nyelvtorveny_miatt/, letöltés ideje: 2020.03.25.
- Kuleba, Dmytro: By an unsurprising coincidence [...]. *Twitter*, 2020. január 16. [online]. Letöltés helye: <https://twitter.com/DmytroKuleba/status/1217779656558026753>, letöltés ideje: 2020.04.13.
- Law on Education, 2017, No. 2145-VIII, [online]. Letöltés helye: https://mon.gov.ua/ua/npa/law-education#_Toc493603844, letöltés ideje: 2020.03.06.
- Lengyelország: Ukrajna és Magyarország „családi” vitájában a NATO főtitkára segíthet. *Kárpátalja Lap*, 2018. május 28. [online]. Letöltés helye: <https://karpataljalap.net/2018/05/28/lengyelorszag-ukrajna-es-magyarorszag-csaladi-vitajaban-nato-fotitkara-segitket>, letöltés ideje: 2020.03.23.
- Lengyel-ukrán közös nyilatkozatot írtak alá az anyanyelvi oktatásról. *Magyar Hírlap*, 2017. október 25. [online]. Letöltés helye: https://www.magyarhirnap.hu/kulfold/Lengyelukran_kozos_nyilatkozatot_irtak_ala_az_anyanyelvi_oktatasrol, letöltés ideje: 2020.03.23.
- Magyarország állandó EBESZ-megfigyelőt kér Kárpátaljáról. *Origo*, 2017. október 9. [online]. Letöltés helye: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20171207-magyarorszag-karpatalja-ebes.html>, letöltés ideje: 2020.03.25.
- Magyarország kezdeményezi az ukrán-EU-s társulási megállapodás felülvizsgálatát. *Magyar Nemzet*, 2017. október 9. [online]. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu/archivum/hataron-tul/magyarorszag-kezdemenyezi-az-ukran-eu-s-tarsulasi-megallapodas-felulvizsgalat-3861625/>, letöltés ideje: 2020.03.25.
- Magyarország kormányközi munkacsoport létrehozását javasolja. *Magyarország Kormány*, 2018. május 12. [online]. Letöltés helye: <https://www.kormany.hu/hu/kul-gazdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/magyarorszag-kormanykozi-%20munkacsoport-letrehozast-javasolja>, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Magyarország megvétózta a NATO közös nyilatkozatát. *HVG*, 2019. október 30. [online]. Letöltés helye: https://hvg.hu/itthon/20191030_magyarorszag_veto_nato_nyilatkozat_ukrajna, letöltés ideje: 2020.03.25.
- Mogherini, Federica: Az EU tárgyalni fog Ukrajnával az oktatási törvényről. *Mandiner*, 2017. október 17. [online]. Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20171017_mogherini_az_eu_targyalni_fog_ukrajnaval_az_oktatasi_torvenyrol, letöltés ideje: 2020.03.18.

- Molnár Krisztina: Ukrajnai kisebbségi szervezetek tiltakoznak a nemzetiségi anyanyelvű oktatás tervezett korlátozásai ellen. *Kárpátalja*, 2016. október 25. [online]. Letöltés helye: <https://karpatalja.ma/karpatalja/kozelet/ukrajnai-kisebbségi-szervezetek-tiltakoznak-a-nemzetisegek-anyanyelvű-oktatási-jogainak-tervezett-korlatozasa-ellen/>, letöltés ideje: 2020.03.15.
- NATO vezérhelyettes: teljesen reális cél Ukrajna csatlakozása. *Portfolio*, 2018. április 13. [online]. Letöltés helye: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20180413/nato-vezérhelyettes-teljesen-reális-cél-ukrajna-csatlakozása-282382>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Nem sérülhetnek a kisebbségek nyelvhasználati jogai! *Fidesz – EU*, 2016. november 24. [online]. Letöltés helye: <https://fidesz-eu.hu/hu/nem-serulhetnek-a-kisebbségek-nyelvhasználati-jogai/>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Novosad: Nem kivitelezhetők Szijjártó javaslatai. *Híradó*, 2020. február 8. [online]. Letöltés helye: <https://hirado.hu/kulfold/kulpolitika/cikk/2020/02/08/novosad-nem-kivitelezhetok-szijjarto-javaslatai#>, letöltés ideje: 2020.04.05.
- Oktatási törvény: közös román-magyar-görög-bolgár fellépés. *Kárpát Hír*, 2017. szeptember 15. [online]. Letöltés helye: <https://karpathir.com/2017/09/15/oktatási-törvény-kozos-roman-magyar-gorog-bolgar-fellepes/>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- On Sergey Lavrov's meeting with OSCE Secretary General Thomas Greminger. *OSCE*, 2017. november 3. [online]. Letöltés helye: <https://osce.mid.ru/web/osce-en/-/on-sergey-lavrov-s-meeting-with-osce-secretary-general-thomas-greminger-3-november-2017?inheritRedirect=true>, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Panyi Szabolcs: Bement egy tucat diplomata a magyar külügybe [...]. 444, 2020. február 13. [online]. Letöltés helye: <https://444.hu/2020/02/13/bement-egy-tucat-diplomata-a-magyar-kulugybe-feszult-vita-lett-belole-ukrajna-miatt>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Position of the ministry of education and science of Ukraine regarding the Opinion [...]. *Міністерство освіти і науки України*, 2017. december 13. [online]. Letöltés helye: <https://mon.gov.ua/eng/news/position-ministry-education-and-science-ukraine-regarding-opinion-european-commission-democracy-through-law-venice-commission-provisions-law-education-5-september-2017-cdl-ad-2017-030>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Soltész Miklós a bolgár miniszterelnök-helyettessel tárgyalt. *HírCenter*, 2017. szeptember 17. [online]. Letöltés helye: <https://hircenter.info/soltesz-miklos-a-bolgár-miniszterelnok-helyettessel-targyalt/4555842>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Somer, Iryna: Hungary again blocks NATO-Ukraine Commission, vows to continue. *Kyiv Post*, 2018. október 3. [online]. Letöltés helye: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/hungary-again-blocks-nato-ukraine-commission-vows-to-continue.html?cn-reloaded=1>, letöltés ideje: 2020.03.24.

- Stier Gábor: Lehet-e bízni Kijevben? *Demokrata*, 2018. július 5. [online]. Letöltés helye: <https://demokrata.hu/magyarorszag/lehet-e-bizni-kijevben-105952/>, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Szeptycki, Andrzej: Poland-Ukraine Relations. In: *UNISCI Journal* 11(40). 2016, 57.
- Szijjarto names three conditions for Hungary to unblock NATO-Ukraine Commission. *Unian*, 2018. június 25. [online]. Letöltés helye: <https://www.unian.info/politics/10164182-szijjarto-names-three-conditions-for-hungary-to-unblock-nato-ukraine-commission.html>, letöltés ideje: 2020.03.26.
- Szijjártó Péter berendelte a minisztériumba Ukrajna budapesti nagykövetét. *Magyarország Kormánya*, 2017. szeptember 6. [online]. Letöltés helye: <https://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/szijjarto-peter-berendelte-a-%20miniszteriumba-ukrajna-budapesti-nagykovetet>, letöltés ideje: 2020.03.24.
- Szijjártó Ukrainát fenyegeti – "Ez fájni fog!". *Népszava*, 2017. szeptember 26. [online]. Letöltés helye: https://nepszava.hu/1141476_szijjarto-ukrainat-fenyegeti-ez-fajni-fog, letöltés ideje: 2020.03.24.
- Szijjarto, Peter: Hungary 'doesn't want cold war'. *The Budapest Times*, 2021. március 24. [online]. Letöltés helye: <https://www.budapesttimes.hu/hungary/szijjarto-hungary-doesnt-want-cold-war/>, letöltés ideje: 2021.03.29.
- Szijjártó Péter: Magyarország addig blokkolja Ukrajna NATO-közeledését [...]. *Mandiner*, 2019. december 4. [online]. Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20191204_szijjarto_magyarorszag_addig_blokkolja_ukrajna_nato_tagsagat_amig_a_karpataljai_magyarok_vissza_nem_kapjak_a_jogaikat, letöltés ideje: 2020.03.17.
- Szijjártó Péter: Megoldás csak az lehet, ha hatályon kívül kerül az ukrán oktatási törvény egy része. *Mandiner*, 2017. október 17. [online]. Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20171017_szijjarto_megoldas_csak_az_lehet_ha_hatalyon_kivul_kerul_az_ukran_oktatasi_torveny_egy_resze, letöltés ideje: 2020.03.23.
- U.S. Embassy Kyiv: Congrats to Ukraine on moving forward [...]. *Twitter*, 2017. szeptember 10. [online]. Letöltés helye: <https://twitter.com/USEmbassyKyiv/status/906801089181306880>, letöltés ideje: 2020.03.23.
- U.S. urges Hungary not to block Ukraine's NATO engagement. *Reuters*, 2018. december 13. [online]. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-hungary/u-s-urges-hungary-not-to-block-ukraines-nato-engagement-idUSKB-N1OC1KB>, letöltés ideje: 2020.03.21.
- Ucraina se obligă să respecte dreptul românilor la educație în limba maternă. *Sputnik MD*, 2018. január 11. [online]. Letöltés helye: <https://ro.sputnik.md/diaspora/20180111/16632768/ucraina-romani-educatie-melescanu-cernauti.html>, letöltés ideje: 2020.03.19.

- Ukraine will not delay adoption of law on national minorities – Kuleba. *UkrInform*, 2020. február 7. [online]. Letöltés helye: <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2871753-ukraine-will-not-delay-adoption-of-law-on-national-minorities-kuleba.html>, letöltés ideje: 2020.04.08.
- Ukrán nyelvtörvény: EP-képviselők nyílt levele Porosenko elnöknek. *Fidesz – EU*, 2017. szeptember 13. [online]. Letöltés helye: <https://fidesz-eu.hu/hu/ukran-nyelvtorveny-ep-kepviselok-nyilt-levele-porosenko-elnoknek/>, letöltés ideje: 2020.03.18.
- Ukrán nyelvtörvény: Varsó nem vizsgálná felül Ukrajna uniós megállapodását. *Origo*, 2017. október 16. [online]. Letöltés helye: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20171016-lengyelorszag-nem-latja-indokoltnak-felulvizsgalni-ukrajna-unios-tarsulasi-megallapodasat.html>, letöltés ideje: 2020.03.21.
- Ukrán oktatás – semmifajta megállapodás nem született. *Magyar Idők*, 2018. február 8. [online]. Letöltés helye: <https://www.magyaridok.hu/kulfold/ukran-oktatasi-torveny-semmifajta-megallapodas-nem-szuletett-2778739/>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Ukrán oktatási törvény – A Velencei Bizottság elnöke is szerepet vállal az ajánlások utókövetésében. *Kárpát Info*, 2018. május 22. [online]. Letöltés helye: <https://karpatinfo.net/cikk/kulfold/200005563-ukran-oktatasi-torveny-velencei-bizottsag-elnok-szerepet-vallal-az-ajanlasok-utokoveteseben>, letöltés ideje: 2020.03.19.
- Ukrán oktatási törvény – Moszkva konzultációt akar a jogszabály végrehajtásáról. *Webrádió*, 2018. június 20. [online]. Letöltés helye: <https://webradio.hu/hirek/kulfold/ukran-oktatasi-torveny-moszkva-konzultaciott-akar-a-jogszabaly-vegrehajtasarol>, letöltés ideje: 2020.03.19.
- Veszélyben a kisebbségi nyelvhasználat az ukrán oktatásban. *Fidesz – EU*, 2016. november 22. [online]. Letöltés helye: <https://fidesz-eu.hu/hu/veszelyben-a-kisebbségi-nyelvhasznalat-az-ukran-oktatasban/>, letöltés ideje: 2020.03.16.
- Zelensky could meet with Orbán in spring. *Ukrinform*, 2020. február 7. [online]. Letöltés helye: <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2871717-zelensky-could-meet-with-orban-in-spring.html>, letöltés ideje: 2020.04.08.
- Zsoldi Tímea: Az ukrán kormány szándékosan félretájékoztat. *Kárpátalja*, 2018. április 18. [online]. Letöltés helye: <https://karpatalja.ma/karpatalja/nezopont/az-ukran-kormany-szandekosan-felretajekoztat/>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Zsoldi Tímea: Kárpátaljai magyar szervezetek: nincs megállapodás az ukrán oktatási törvényről. *Kárpátalja*, 2018. március 29. [online]. Letöltés helye: <https://karpatalja.ma/karpatalja/nezopont/karpataljai-magyar-szervezetek-nincs-megallapodas-az-ukran-oktatasi-torvenyrol/>, letöltés ideje: 2020.03.20.
- Мовний склад населення. *UkrCensus*, 2001. [online]. Letöltés helye: <http://2001.ukr-census.gov.ua/results/general/language/>, letöltés ideje: 2020.02.20.

Національний склад населення. *UkrCensus*, 2001. [online]. Letöltés helye: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>, letöltés ideje: 2020.02.20.

Спільна заява Співголів Змішаної [...]. *Посольство України в Угорщині*, 2020. július 14. [online]. Letöltés helye: <https://hungary.mfa.gov.ua/news/spilna-zayava-spivgoliv-zmishanoyi-ukrayinsko-ugorskoyi-komisiyi-z-pitan-zabezpecheniya-prav-nacionalnih-menshin>, letöltés ideje: 2021.03.28.

IV. fejezet

Esszék

Illés Veronika: Prológus a kisebbségvédelemhez:
a kisebbségek és a kisebbségvédelem értelmezése
– szemelvények az ukrainai lengyel és magyar
kisebbségek történetéből

PROLÓGUS A KISEBBSÉGVÉDELEMHEZ: A KISEBBSÉGEK ÉS A KISEBBSÉGVÉDELEM ÉRTELMEZÉSE – SZEMELVÉNYEK AZ UKRAJNAI LENGYEL ÉS MAGYAR KISEBBSÉGEK TÖRTÉNETÉBŐL

1 Bevezetés

A kisebbségvédelemmel foglalkozva elsőként meg kell határoznunk a kisebbségek evidenciaként kezelt fogalmát, nevezetesen, hogy kiket tekintünk e csoport tagjainak és melyek azok az értékek, amelyek védelme érdekében a jog eszköztárához kívánunk nyúlni.

A kisebbség fogalmának meghatározására a nemzetközi jogban a mai napig nem született egységes definíció. Nem véletlen, hisz számos tényezőtől függ, hogy a jogalkotó mely lényegesnek ítélt vonások mentén kíván védelem alá helyezni egy adott társadalmi csoportot, vagy melyek mentén nyújt nekik többletjogosultságokat. A definiálás egyik problematikus pontja, hogy szinte lehetetlen valamennyi állam és kisebbsége viszonyát ugyanolyanként értékelni, valamint az, hogy a szuverenitásukat nagy mértékben érintő kérdéseket a nemzetek belső ügyükként kívánják kezelni, így nehézséget okoz egy-egy olyan meghatározás elfogadása, amely lényegi kérdésekben képes lenne keretek közé szorítani az államokat. A nemzetközi egyezmények számát tekintve tehetünk olyan megállapítást, hogy a *res ipsa loquitur* szabály is helytállni látszik, azonban figyelembe véve a definíciók sokszínűségét és rugalmasságát az egységes jogértelmezés és jogalkalmazás elősegítése szempontjából – valamint annak érdekében, hogy a kodifikációs folyamatok meddő vitába ne torkolljanak – nem elhanyagolható aspek-

* Jogász, doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészet- és Társadalomtudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola, veronika.illes@hotmail.com.

tusa a védelemnek az egyhangú definíció megteremtése (nem állítva ezzel, hogy a definiálás előrébb való feladat, mint maga a kodifikáció).¹

2 Fogalmi megközelítés, osztályozás

A legfontosabb kérdések, amelyeket a fogalom meghatározásakor fel kell tennünk, hogy mely jellemzők megléte esetén tekintünk valamely közösséget kisebbségnek. Ennek mentén haladva egyaránt figyelemmel kell lennünk a szubjektív és objektív tényezőkre.

A kisebbség fogalmának definiálásakor a legelterjedtebb meghatározás Francesco Capotorti nevéhez fűződik, mely a következőképp hangzik:

„Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”²

Capotorti definícióján túl érdemes utalni az 1201 (1993)-as ajánlására, mely az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményt volt hivatott kiegészíteni. Eszerint:

„[...] nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

¹ Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Pro minoritate könyvek, Budapest: Osiris Kiadó. 1996. 36–40.

² Capotorti, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN. Centre for Human Rights - Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Special Rapporteur to carry out a Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Human rights study series. New York: United Nations. 1979, 96.

- a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai,
- b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,
- c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek,
- d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,
- e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”³

Jelen értekezés során a Capotorti féle definícióból indultunk ki, mely meghatározást részeire szedve körvonalazódnak előttünk az objektív és szubjektív elemek. Előbbiek közé tartoznak az *etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságok*, melyeket észrevehetjük az 1201. sz. ajánlásban is.

2.1 Objektív faktorok

Capotorti értelmezésében az *etnikai* fogalom szerepel, amely mellett visszatérő a *faji, nemzetiségi, vagy nemzeti* meghatározás. Ezek alkalmazásában gyakori a következetlenség. A faj biológiai értelmezése szerint minden ember egy fajhoz tartozik, nemzetközi jogi, társadalmi megközelítése esetén pedig valamely származásból adódó fizikai különbségek alapján történő kategorizálást értünk alatta. Az EU Kvalifikációs Irányelve szerint, melyet a magyar jogrendbe a 2007. évi LXXX. számú törvény 64. § (1) bekezdése ültetett át „[...] a faj fogalma magában foglalja különösen a bőrszín, származás, illetve meghatározott etnikai csoporthoz való tartozás szempontjait”.⁴ Közbe kell vetni, hogy vannak meglátások, melyek szerint bár mindezek érvényesek,

³ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201. (1993) ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvvel kapcsolatban.

⁴ 2007. évi LXXX. számú törvény a menedékjogról.

mégsem elégségesek a faji különbségtételhez, mivel a rasszok között nincs nagy biológiai különbség, ez is inkább egy, a társadalom által konstruált kategória és végső soron maga „[...] az adott társadalom – a többség és a kisebbség is – definiálja, hogy ki melyik fajhoz (rasszhoz) tartozik”.⁵ Az etnikai csoportok lényegének visszatérő eleme a közös kulturális identitás, amely a történelmileg kialakult összetartozástudattal rendelkező azon népcsoportokra jellemző, amelyek számszerű kisebbségben vannak az adott államban. Ezt rendszerint oly módon határolják el a nemzeti kisebbségtől, hogy ez utóbbi esetében kiemelhető egy olyan állam, anyaország megléte, amely tagjának tartják magukat, vagy legalábbis egy határokon átívelő összetartozás-tudat köti őket össze az adott nemzettel. Specifikumai ezeknek a közösségeknek, hogy az anyaországban élőkkel azonos történelmük, kultúrájuk, nyelvük van, és adott esetben egyes területek elszakadását követően kerültek kisebbségi helyzetbe, így a földrajzi távolság sem jelentős, társadalmi szerkezetük pedig jellemzően teljes (annak függvényében, hogy ezeket nem csonkították-e meg kisebbségi helyzetbe kerülésüket követően). Ez a fogalom a kelet-közép-európai jelenségre jellemzőket írja le.⁶ Abban az esetben, ha a *nemzetet* a francia felfogással egyetértésben az állampolgárok közösségének tekintjük (Sieyès 1789. januári röpiratában olvashatjuk, hogy a nemzet nem más, mint „közös törvények alatt élő és azonos törvényhozás által képviselt állampolgárok együttese”)⁷ ad absurdum nem beszélhetünk nemzeti kisebbségről sem. Anthony D. Smith definíciójára⁸ támaszkodva – amely szerint a nemzet alapja többek között a közös történelmi és kulturális örökség – és különös figyelmet szentelve a közép- és kelet-európai államoknak láthatjuk, hogy jelen országok esetében a nyelvi és kulturális összetartozásnak erős nemzetalkotó szerepe van, így nem kezelhető evidenciaként, hogy az állam és nemzet határa egybeesik. Nemzetnek

⁵ Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest: Osiris Kiadó. 2006. 256–259.

⁶ Kiss Gy. Csaba: Vázlat a nemzeti kisebbségről. In: *Educatio* 1993/2. 173–178.

⁷ Bihari Mihály: *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest: Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó. 2013.195.

⁸ Smith, Anthony D.: A nemzetek eredete In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel. 2004, 206–209.

az angolszász, és francia értelmezésben az államokat tartják, így a nemzetiségeket etnikumokként határozzák meg, mivel azonban jelen tanulmány során tárgyalt kisebbségek a nemzetté válás folyamatából sem Lengyelország, sem Magyarország esetében nem zárhatók ki, és meglátásom szerint maga a nemzet sem kizárólag jelenlegi állampolgáraira korlátozódik, így jelen írás során nem zárkozom el a nemzeti kisebbségek szóhasználatától.⁹

Ahogy Capotortinál is, szinte valamennyi nemzetközi jogi meghatározásban szerepel a *vallási kisebbség* fogalma, mely talán a legrégebbi válfaja a kisebbségeknek, tekintettel arra, hogy a múltban milyen erős volt a vallás identifikációs szerepe. A megkülönböztetés forrásának központi elemei ebben az esetben a meggyőződés, a vallásos szertartásokon való részvétel, adott esetben az ezektől való tartózkodás, vagy egyéb a vallásosság által megkövetelt tevékenység, véleménynyilvánítás, magatartásforma. A szintén sűrűn előforduló *nyelvi kisebbség* terminus többé kevésbé a nem a hivatalos nyelvet beszélők közösségét érinti, azonban ez általában további jellegzetességekkel is együtt jár, ami viszszavezet minket az etnikai és nemzeti kisebbségek fogalmához.

2.2 Szubjektív komponens

Ezen objektív tényezők kiegészülnek egy szubjektívvel, mégpedig az identitásválasztás szabadságával. Ennek alapja az összetartozás tudat megléte, vagy annak hiánya. E tényező korántsem elhanyagolható, sokkal inkább ez a jogvédelem kvintesszenciája. Szükséges a felismerés, hogy az egyén egy adott közösséghez tartozik, tartozhat, valamint az igény, hogy ennek része kíván lenni, a többségi társadalomtól megkülönböztető sajátosságait meg kívánja őrizni. Ezt Capotorti definíciójában a „megőrzésére irányuló szolidaritás érzése”. Így önmagában nem elegendő a fenti ténybeli elemek megléte, azaz, hogy számukat tekintve kevesebben vannak, továbbá nem domináns a szerepük, és olyan

⁹ Kiss Gy. Csaba: Nemzet, függetlenség, Közép-Európa. In: *Hitel* 28. évf. 2. 2015. február 110–115.

sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a többi lakosságtól. Visszatérve a nemzeti kisebbségek fogalmára, ennek *sine qua nonja* éppen az összetartozástudatban van.

2.3 Kisebbségek csoportosítása

A kisebbségek fenti tagolásán kívül más kategóriák szerint is osztályozhatjuk őket. Vizsgálatukat megközelíthetjük létszámuk, földrajzi elhelyezkedésük és identitásuk felől. Létszámuk tanulmányozásakor Kiss Gy. Csaba munkásságát alapul véve két szemszögből is megközelíthetjük a kérdést. Beszélhetünk egyrészt abszolút másrészt relatív nagyságról. Az előbbi azt tárja elénk, hogy a nemzetiségek milyen létszámban vannak jelen az adott országban, míg a másik arra világít rá, hogy az adott állam teljes népességéhez képest, ez milyen arányt jelent. Az ukrainai lengyelek esetében az első 1959. évi és a szovjet éra alatti utolsó, 1989-es népszámlálási adatok alapján csaknem megfeleződött a lengyelek száma, míg a magyarok esetében kisebb növekedést is észrevehetünk (lásd 1. sz. táblázat). A nemzetiségek relatív száma mindkét kisebbség esetében csökkent, és míg ez a lengyelek esetében érthető, tekintettel a konstans redukcióra, a magyarok esetében növekedés ellenében történt. Míg 1959-ben a 41 milliós összlakossághoz képest a lengyelek a népesség 0,87%-át, a magyarok a 0,34% -át alkották, addig 1989-re előbbieik csak a 0,42%-át utóbbiak pedig 0,31%-át.

1. táblázat: lengyel és magyar nemzetiséget érintő népszámlálási adatok
Szovjet-Ukrajnában 1959-2001

Népszámlálás éve	Lengyelek abszolút nagysága ¹⁰ (fő/ezer)	Lengyelek relatív nagysága	Magyarok abszolút nagysága ¹¹ (fő/ezer)	Magyarok relatív nagysága	Ukrajna összlakossága (fő/ezer) ¹²
1959	363,3	0,86%	146,0	0,34%	41,869
1970	295,1	0,62%	151,9	0,32%	47,126
1979	258,3	0,51%	158,4	0,31%	49,754
1989	219,2	0,42%	155,7	0,30%	51,706
2001	144,1	0,29%	151,5	0,31%	48,457
összesen	- 219000	- 0,57%	+ 5500	- 0,03%	+ 6,588

A rendszerváltást követően létrejött független Ukrajnában az első népszámlálásra 2001-ben került sor, melytől a lengyelek igen sokat vártak, hisz' abban bíztak, a szovjet időszakban manipulálhatták az adatokat és valójában a lengyelek száma legalább a kétszerese az eddig ismerteknek. A 2001. évi népszámlálás azonban drasztikus csökkenésről adott számot, hozzáteszem a demográfiai krízis egész Ukrajnát érintette. A lengyelség száma 1959-től több, mint megfeleződött, és 144,1 ezerre csökkent, és lassan 20 éves távlatból azt sem mondhatjuk, hogy a diktatórikus rendszer leomlásával, és a keleti lengyelség reneszánszával ez megváltozott volna. Mára azt láthatjuk, hogy asszimilációjuk visszafordíthatatlan irányt vett.¹³ Míg a lengyeleknél a beolvadás, és szórvány jellegű közösségük okozta folyamatos csökkenésüket, addig a magyarságnál nagyobb súlya volt az alacsony szaporulatnak és a kivándorlásnak. Kárpátján a magyarság száma 2001-ben 151 ezerre tehető. Bár a magyarság esetében magasabb arányú csökkenést prognosztizáltak, mégsem volt olyan drasztikus mértékű, mint a len-

¹⁰ Eberhardt, Piotr: Ludność Polska na Białorusi, Litwie i Ukrainie według ostatnich spisów powszechnych In: *Roczniki Nauk Społecznych. Tom XXXIII, zeszyt 1 – 2005.* 145-163.

¹¹ Molnár D. István: *Perifériáról periferiára. Kárpátja népessége 1869-től napjainkig.* Budapest: MTA TK Kisebbségkutató Intézet – Kalligram. 2018. 109.

¹² Всеукраїнський перепис населення. Letöltés helye: www.ukrcensus.gov.ua; www.database.ukrcensus.gov.ua, letöltés ideje: 2020. 11.01.

¹³ Eberhardt 2005, i.m. 158-163.

gyekek esetében. Ezt befolyásolta az is, hogy a politikai változásokkal, és az ezzel járó előnyökkel együtt a bizonytalan identitásúak, vagy olyanok, akik korábban félelemből más nemzetiségűeknek mondták magukat, továbbá nagy számban a cigányság is magyarnak vallotta magát az összeíráskor (ennek a következménye az, hogy a cigányság – közismerten magas szaporulata ellenére – lélekszáma a statisztikai adatok szerint csökkent).¹⁴ A szovjet időszak a két nemzetiségre különbözőképpen hatott, amit befolyásolt területi elhelyezkedésük, anyanyelvük, és még más tényezők is. Ennek megértéséhez a következő szempont vizsgálatához kell lépnünk, amely a földrajzi elhelyezkedés alapján osztályozza a kisebbségeket. A csoportosítás alapja lehet, hogy az adott kisebbség egy tömbben, vagy szórványosan helyezkedik el, illetve az is meghatározó, hogy a nemzetiség milyen távolságban él anyaországától. A két változat tökéletes leképeződését láthatjuk a tárgyalt kisebbségek vizsgálata során. Míg a lengyelek szórványban élnek, szinte valamennyi járásban kisebbséget alkotva, addig a magyarság zömében Kárpátalja területén egy tömbben helyezkedik el. Ezen felül a lengyel történelem vizsgálatakor azt is hozzá kell tenni, hogy a második világháború utáni Ukrajnában a lengyelek többségében nem azokon a területeken éltek, amelyek a II. Lengyel Köztársaság felbomlása után szakadtak le, hanem Lengyelország korábbi felosztása során kerültek kisebbségi helyzetbe, így a magyarokkal ellentétben asszimilációjuk jóval korábban megkezdődött (lokációjuk okai a második világháború éveiben történt népiirtásban, és az azt követő deportálások-bankeresendőek). Míg a lengyel nemzetiség száma az anyaországtól messzebb fekvő zsitomiri és hmelnickiji régiókban magasabb, addig a magyarság Ukrajnában tipikus határmenti kisebbség. Ezzel együtt a lengyelek esetében a szláv nyelvek hasonlósága is megkönnyítette a beolvadást, ami katalizátornak minősül az asszimiláció folyamatában. Hozzá tartozik ehhez, hogy az etnikai-nyelvi identifikáció vizsgálatakor arra lehetünk figyelmesek, hogy míg a lengyelek esetében azok közül akik 1959-ben lengyel nemzetiségűeknek vallották magukat csupán 19%-uk nyilatkozott úgy, hogy a lengyelt tartja anyanyelvének,

¹⁴ Molnár D. 2018, *i.m.* 109–127.

és ez a szám 1989-re 12,5%-ra csökkent, addig a magyarok esetében a magyar nemzetiségű és magyar anyanyelvű egyének száma szinte azonos volt, mind a szovjet rendszer előtt, mind utána. Kárpátalján a nyelvi nehézségek sem a vegyes házasságok számának növekedését eredményezték, nem úgy a lengyelek esetében, ahol a kevert nemzetiségű családokból születő gyermekek többségében a domináns nép nyelvét vették fel.¹⁵ A kommunista rezsim idejében az asszimilációt, és az elhagyatottság érzését növelte az anyaország és kisebbsége közötti kapcsolat hiánya, mivel a szocialista internacionalizmussal nem fért össze, hogy akár Magyarország, akár Lengyelország valódi gondoskodó anyaországgént viselkedhessen.

Abban, hogy milyen esélyei vannak egy nemzeti kisebbségnek a fennmaradásra, fontos szerepet játszik – és ez egyben vizsgálatunk következő pontja – az *identitás*. Az identitásokat erősségük alapján kategorizálva megkülönböztethetjük azokat a kisebbségeket, amelyek erős identitással rendelkeznek, és a bizonytalan vagy gyenge identitásúakat.¹⁶ Mind a lengyel, mind a magyar nemzetiséget górcső alá véve megállapíthatjuk, hogy környezetükben megkülönbözteti őket nyugati rítusú vallásuk a jellemzően pravoszláv vallású ukránságtól (vagy a ruszinok esetében görög katolikusúaktól). Jelen esetben észlelhetjük a nemzeti és vallási identitás összefonódását is, kiváltképpen igaz ez a lengyelekre, akiknél a vallásosságnak különösen erős szerepe van. Az identitás mentén történő elhatárolás során figyelmesek lehetünk egy olyan motívumra, hogy a nemzetiségek, amelyek azt követően kerültek kisebbségi sorba, hogy a modern nemzetállamok létrejöttek, erősebb identitástudattal rendelkeznek. Ez abszolút igaz a XX. században kisebbségi sorba került kárpátaljai magyarságra, amely egyben erős regionális tudattal is rendelkezik. Ezen kisebbségeknek sajátos a haza képe, és jellemzően kialakult egyfajta leszűkített hazához való ragaszkodás, amely adott esetben az igazi, régi haza egy letört darabkája, melyben az „ó haza” szimbolikus jellegűvé válik. Ez alapján „a haza nem ország, hanem az egykor volt igazi haza letört darabkája, egy szű-

¹⁵ Stępień, Stanisław (szerk.): *Polacy na ukrainie. Zbiór dokumentów cz. 3. lata 1945-1991. T II. Przemysł: Południowo-Wschodni Instytut Naukowy*. 2017. 7-50.

¹⁶ Kiss Gy. 1993, *i.m.* 173-178.

kebb régió: a szülőföld, az a terület, ahol az ember saját hagyományai szerint él, ahol saját anyanyelvét használhatja, saját nemzettársaival alkot közösséget.”¹⁷

3 Államok és kisebbségeik viszonya

A nemzeti kisebbségek helyzete elválaszthatatlanul összekapcsolódott egyrészt azzal, hogy hol tart fejlődésében az adott állam, amelyben élnek, másrészt azzal, hogy milyen az államok közötti viszony, így érdemes röviden a nemzetközi kisebbségjog fejlődéséről is értekezni. A kisebbségek kérdése jellemzően érzékeny pontja az országoknak, mivel gyakorta a többségi társadalom képviselői szuverenitásukat, egységüket veszélyeztető kérdésként tekintenek erre.¹⁸ Ez az egyes országok esetén (különösen igaz ez Ukrajnára) a nemzetté válás nehézségével, a területi vitákkal, a létbizonytalansággal is összefügg. Kovács Péter ezzel összefüggésben a többség és kisebbség viszonyában kettős vagy kölcsönös frusztrációról beszél, Asbjørn Eide pedig odáig megy a gondolatban, hogy maga a kisebbségi lét is a frusztráltságból ered. Ez egyes kisebbségek esetén visszavezethető a korábbi dicső múlt, domináns pozíció elvesztésére, a másodlagos állampolgári helyzetbe kerülésre, az elszenvedett hátrányokra, és a kárpótlás elmaradására. Éppen ezen frusztráltság inverze fedezhető fel a többségi társadalom tagjainak viselkedésében, akik adott esetben korábbi elnyomott szerepükből kiválva sértésként élik meg a kisebbségek dicsőséges múltjának felelevenítését, mi több létalapjuk megkérdőjelezését, alsóbbrendűségük hangsúlyozását látják benne. Az ördögi kör pedig úgy alakul ki, hogy a domináns csoport, vagy annak egy része az előbbieket mentén területi egységének fenyegetettségét érzékelheti, ezért elutasít minden partikularizmust, félve a szeparatizmustól. Oka lehet e kibékíthetetlenségnek, hogy a kisebbség részéről folytonos elégedetlenséget észlel a többség, amely adott esetben nem a kis lépések

¹⁷ Kovács Elemér: Így látjuk mi. A kárpátaljai magyarság értékrendje. In: *Kárpátaljai Szemle*, IV/6. 1996, 18–19.

¹⁸ Kiss Gy. 1993, i.m. 173–178.

elismerésének negligálásából, hanem azok valódi súlyának hiányából, vagy elmaradásukból erednek.¹⁹ Az elutasítás, a szélsőségekkel szembeni védelem hiánya, az elszenvedett – vélt, vagy valós – hátrányaik pedig inspirálhatják a kisebbségeket a radikalizálódásra – azzal, hogy Jászi Oszkár szavait idézve a folytonos ellentét „[...] a keserűség és a harag nagy tömeget halmozza fel a nemzetiségek lelkében. Ennek dacára a nemzetiségek nagy többségének lelkiállapota inkább a passzív rezignáció, mint a harcok gyűlölet.”²⁰ Bár Jászi Oszkár 1912-es művében ekkor a magyarországi kisebbségekről beszélt, ez éppúgy igaz lehet az általam példaként említett kisebbségek esetében is. A kisebbségvédelem, és a nemzetközi szervezetek állásfoglalásai igyekeznek ezeket az egymást követően gerjesztett indulatokat megszakítani, és itt találhatunk választ nemzetek felett álló jogközösség esetén akár még a büntudat enyhítésének igyekezetére is a kisebbségvédelmi intézkedéseken keresztül. Ennek a büntudatnak – amennyiben létezik – az alapja az, hogy a nemzetek feletti közösségek felismerték, és mégsem tudnak tenni a nemzetállamok működésének egyes diszfunkciói, korlátjai ellen, éppen azért, amiért a nemzetek szuverenitási kérdést csinálnak a kisebbség és az állam viszonyából. A kisebbség-többség viszonyában szintén meghatározó tényező a lojalitás kérdése, mivel az állam elköteleződést vár minden állampolgárától, így a kisebbségeitől is. Azonban a nemzet iránti hűség elsőségének ára van, ez pedig annak a feltételnek a megteremtése, hogy a kisebbségek biztonságban érezhessék magukat (bár még mindezek tudatában is csak *presumptio juris* marad hűségük, hozzátesszem, hogy a lojalitás bizonygatásának elvárása aligha illik a nemzetközi jog mai szellemiségébe). Összegezve az előbbi gondolatsort, abban, hogy a kisebbségek és az állam viszonya milyen, elsőrendű tényező, hogy biztonságban érzik-e magukat, és alapvető igényeiket kielégíti-e a jelenlegi rendszer.²¹ Erre már Jászi

¹⁹ Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Pro minoritate könyvek. Budapest: Osiris Kiadó. 1996. 36–40.

²⁰ Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása, és a nemzetiségi kérdés*. Budapest: NAP Nyomda. 1912. 480.

²¹ Kovács 1996, i.m. 36–40.

Oszkár 1912-es munkájában is rávilágított, amikor a nemzetiségi igényeket a következőképpen fogalmazta meg:

„A népnek a nemzetiségi kérdés egyszerűen jó és a nyelvén tudó közigazgatást és iskolát jelent. Az 'ő véréből' legyen a tisztviselő és a tanító. Ne bántsák a nyelvét és a szokásait. Ne basáskodjanak vele idegen emberek.”²²

Csaknem száztiz évvel később sem mondhatjuk idejét múltnak ezen igényeket.

4 Kisebbségek és nemzetközi jogi védelmük kialakulása

A XXI. század első évtizedeiben is rácsodálkozhatunk arra, hogy milyen nehéz is az alapvető emberi jogokat, értékeket normatívvá tenni, és főként milyen nehéz ezeket realitássá változtatni. Az emberi jogok terén különbséget tehetünk az egyéni és kollektív jogok között. Míg előbbihez számos nemzetközi szerződés kötődik, addig utóbbit a jogalkotók marginalizálták, ami vélhetően arra az elképzelésre vezethető vissza, hogy a konfliktusokat az egyéni emberi jogok biztosítása önmagában megoldja. Ezek a védendő értékek túlnyomórészt a nemzetközi jogba garanciarendszerekkel és szankciókkal övezve kerülnek be, elkerülve a *lex imperfectákból* eredő problémákat.²³ Másként alakult ez a kollektív – azon belül pedig a kisebbségi – jogokat tárgyaló szabályok esetén. A *pacta sunt servanda* elve nyilvánvalóan kevésnek bizonyul, ha az állam nemzeti érdekeivel kerül ellentétbe, még akkor is, ha a modern felfogás szerint egy nemzet érdekével sem lehet ellentétes, hogy állampolgárai számára kívánatos legyen szülőföldjükön maradni. Ahhoz, hogy a természetes és elidegeníthetetlen emberi jogok minden polgár esetében megkérdőjelezhetetlenek legyenek, szükségese

²² Uo. 36–40.

²³ Kovács Péter: A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái. In: *Magyar Kisebbség* 1. évf. 1. 1995.

pozitívan diszkriminatív szabályok, melyek a jogegyenlőséget segítik elő. Ezek kialakulása hosszú és korántsem lezárt folyamat.

A modern nemzetközi kisebbségvédelmi jog az első világháborút követően alakult ki. A világégést követő határrendezések eredményeként számos új kisebbség született. Védelmük a két világháború közötti időszakban a békeszerződéseken, a kisebbségvédelmi egyezményeken alapult, melyeket a Nemzetek Szövetsége ellenőrzött. A kisebbségvédelemmel a nagyhatalmak a béke biztosítására törekedtek, és azoknak a népeknek kívántak elégtételt nyújtani, amelyek nem élhettek önrendelkezési jogukkal. A kialakuló kisebbségvédelmi rendszer egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy vajon képes lesz-e a nemzetállami eszmét dédelgető Közép- és Kelet-Európán a tolerancia jegyében kikényszeríteni a nemzetiségek érdekeit, diszkriminációjuknak gátat szabni. Gondoljunk csak a létrejövő II. Lengyel Köztársaságra, és a világháború végén fennálló körülményekre. Az ország keleti részeire, Kelet-Galíciára, és Volhíniára igényt tartottak egyrészt a lengyelek, akik vissza szerették volna szerezni a XVIII. század óta orosz megszállás alatt tartott területeiket. Kísérletet tettek a függetlenedésre a többséget alkotó és – megkésett – nemzeti ébredésükben bontakozó ukránok. Mindemellert az oroszok továbbra is uralmuk alatt kívánták tartani e földeket. Mindhárom nemzet kizárólagos jogosultságot akart a keleti végek ezen részei felett. A többséget alkotó, de önálló állammal nem rendelkező ukránok végül kimaradtak a döntéshozatalból. E vegyes lakosságú területet a lengyelek és szovjetek osztották fel egymás között.

4.1 Anyagi jogi szabályok

A háborúban kimerült országoknak ilyen körülmények között kellett a békét biztosító megállapodásokat végig vinni. A rendszer lényegében bilaterális és multilaterális egyezményekre támaszkodott, melyek nem voltak általános érvényűek, hanem országok meghatározott csoportjára vonatkoztak, és ahogy már említettem, a Nemzetek Szövetségének védelme alá helyezték őket. Az elsődleges jogforrásokat az *államok*

közötti szerződések biztosították, míg az alaki jogi szabályokat a Népszövetség által hozott határozatok között találhatjuk, melyek a szerződések betartását kívánták előmozdítani. Az anyagi jog legfontosabb forrásai az ún. *kisebbségi szerződések*, valamint a *békeszerződések* egyes fejezetei. Ezek nem voltak általános érvényűek, a kisebbségi szerződések esetében a szerződő felek a szövetséges és társult hatalmak, valamint jellemzően azok az államok voltak, amelyek új területekkel gyarapodtak, és ezzel együtt nagyszámú kisebbség került határain belülre. Ezeknek alapjául a II. Lengyel Köztársasággal 1919. június 28-án megkötött szerződés szolgált (a két világháború közötti időszakban, európai viszonylatban az egyik legnagyobb számú kisebbséggel rendelkező ország lett). A megállapodás két fejezetből állt, melynek első részében tárgyalták azokat az alapvető jogokat, melyeket az államnak be kell tartania, és amelyekkel semmilyen szintű jogszabályi rendelkezés nem lehet ellentétes. Ez az előbb említett szerződés esetében az első 12 cikkelyben került részletes kifejtésre. Első részében rögzítésre kerültek az alapvető jogok, úgy, mint az élet és szabadság védelme, a szabad vallásgyakorláshoz való jog. Ezeket Lengyelországnak: állampolgárai számára születésre, nemzetiségre, nyelvre, fajra, vagy vallásra tekintet nélkül biztosítani kellett. Garantálnia kellett, hogy az új államhatárokon belüli nemzetiségek *ipso facto* teljes jogú állampolgáraivá válnak, amennyiben a lengyel állampolgárságot választják. A törvény deklarálta az alapvető polgári és politikai jogok terén az egyenlőséget, azonban bizonyos jogosultságok érvényesítéséhez pl. anyanyelvi oktatás, követelményeket támasztott. Ezeket a „jelentős”, illetve „számmottevő” szavak használatával jelölte (pl. „jelentős számú kisebbség jelenléte esetén [...]”), így gyenge normativitással rendelkeztek ezek a *soft law*, vagyis puha jog típusú dokumentumok.²⁴

A vesztes államokkal megkötött békeszerződések szintén tartalmaztak kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Ezek egy része ugyancsak a Nemzetek Szövetségének oltalma alatt állt, ezen túlmenően pedig tartalmaztak olyan rendelkezéseket, amelyeken keresztül a megcson-

²⁴ Lengyelországgal Versailles-ban 1919. június 28-án megkötött szerződés: Traktat między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzszonymi a polską, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz.U. 1920, nr 110, poz. 728.

kített országok kaptak garanciát arra, hogy az államok nemzetközi jogi kötelezettséget vállalnak majd a nemzetiségeik védelme érdekében. Ezen rendelkezések eredményeként a békeszerződés alanyai is hivatkozhattak az egyes kisebbségvédelmi szerződésekben vállalt kötelezettségekre.²⁵ Elnézve ezeket a szerződéseket, azt láthatjuk, hogy elméletileg együtt biztosíthatók volna a kisebbségek védelmét. Az előbbieken kívül voltak speciális kisebbségvédelmi tárgyú szerződések, melyek azzal a céllal születtek, hogy a kisebbségvédelmi szerződéseket, valamint a békeszerződéseket kiegészítsék.²⁶ Mindezek mellett még léteztek egyoldalú nyilatkozatok is, melyeket a Népszövetség előtt tettek az adott országok. A deklarációkra – akár kimondatlanul is – gyakran a Népszövetségbe történő felvétel kritériumaként tekintettek. Valamennyi jognyilatkozat közös jellemzője, hogy bennük az államok önként korlátozzák szuverenitásukat.²⁷

4.2 Alaki jogi szabályok

A következőekben arra szeretnék rátérni, hogy mit is jelent a Nemzetek Szövetségének védelme, melynek három variánsa is volt, azonos céllal. Először is az előbbieken tárgyalt nemzetközi jogi rendelkezéseket a Nemzetek Szövetségének Tanácsa hozzájárulása nélkül nem lehetett megváltoztatni. Másodszor a Tanács bármely tagja felhívhatta a figyelmet a rendelkezések megsértésére, amelynek orvoslására a Tanács utasításokat adhatott. És végül itt jön be a képbe a védelem harmadik szintje. Amennyiben valamely tény, vagy jogkérdésben a Tanács és egy adott állam nem értett egyet, bármelyik fél fordulhatott az Állandó Nemzetközi Bírósághoz, amelynek döntése ellen fellebbezni nem lehetett. Bár kötelező érvényű döntésekről beszélünk, azok be

²⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet. 2003. 79–175.

²⁶ Pl. Svédország és Finnország közötti megállapodás, a Népszövetség jóváhagyásával, mely alapján az Åland-szigetek autonóm státuszt kapott (1921. június 27).

²⁷ Szalayné 2003, *i.m.* 79–175.

nem tartását szankcionálni nem tudták, egyedül a Népszövetségből való kizárással lehetett nyomást gyakorolni. Mindez rendben is lenne azonban történetesen a célzott alanyok, a kisebbségek nem rendelkeztek nemzetközi jogalanyiséggel, így az előbbieken vizsgált kisebbségi tematikájú klauzuláknak csupán „tárgyai” voltak. Mivel ilyen formán perképeséssel sem rendelkeztek, petíciójuk informális volta azt a célt szolgálta, hogy felhívja a Tanács figyelmét a jogsértésekre. Ennek példája az Ukrán Nemzeti Demokrata Szövetség, az UNDO Népszövetség előtti tiltakozása az 1930. évi lengyel pacifikációs akciók ellen. Keresetükre azonban érdemleges választ nem kaptak (a rendteremtést elítélték, azonban a lengyel kormány védelmében arra is felhívták a figyelmet, hogy ezt szabotázsakciók előzték meg). Ennek okát abban kereshetjük, hogy döntéseik alapja nem csak a tiszta jog volt, hanem szerepet játszott a politika is. Mivel határozataikat kikényszeríteni nem tudták, azok gyakran kompromisszumon alapultak. Az 1930-as években a Népszövetség egyre inkább elveszítette a befolyását, és egyre kevésbé tudott hatással lenni a kisebbségek helyzetére. Koordinációjában kialakult kisebbségvédelmi rendszert számos kritika érte. Ehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy a kisebbségvédelmi szerződések alanyai sem üdvözölték különösebben a szerződéseket. Míg a nagyhatalmak úgy látták, hogy a világháború tanulságul szolgált arra, hogy a szuverenitás eddigi abszolút jellegét korlátozni kell, addig a kisebbségi kérdésekben érdekelt államok éppen csak elnyert függetlenségük korlátjaként értékelték a rendelkezéseket, melyek egyébként a döntéshozókat nem kötötték saját kisebbségeikkel szemben. A győztes nagyhatalmak célja a politikai stabilitás megteremtése, és nem a kisebbségek valódi védelme volt, azonban, mivel a korábbi birodalmak helyére soknemzetiségű államok jöttek létre, kénytelenek voltak garanciákat nyújtani nekik.²⁸

²⁸ Uo. 79–175.

4.3 Változások a második világháború után

Röviden fontos még beszélni arról is, hogy milyen irányba fejlődött a kisebbségvédelem a II. világháborút követően, annak szörnyű tapasztalataival. 1945 után a prioritások megváltoztak és a középpontba az emberi jogok, az egyén védelme került. A Népszövetség helyét a XX. század második felében az Egyesült Nemzetek Szervezete vette át. A szervezet égisze alatt azonban inkább csak kisebbségvédelmi természetű, vagy kisebbségvédelmet valamilyen formában magukba foglaló rendelkezések születtek, önálló egyezménybe érdekeiket nem foglalták. Az ENSZ Alapokmányának kodifikátorai azon a véleményen voltak, hogy az alapvető emberi jogok védelme elegendő lesz a kisebbségek biztonságának megteremtéséhez. Ebből az alapvetésből indultak ki az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának* 1948. december 10-i elfogadásakor.²⁹ A megalkotott részletes emberi jogi katalógus örökérvényűségét ezen univerzális jellege adja. Kidolgozásának voltak olyan fázisai, amikor esély mutatkozott arra, hogy egy kisebbségi klauzula is helyet kap a nyilatkozatban, azonban erre – részben a nyugati hatalmak érdektelensége, részben az érintett államok ellenállása miatt – nem került sor.³⁰ Az ENSZ-nek – szigorúan az egyéni jogok szintjén maradván – született több olyan dokumentuma, mely a kisebbségvédelmet is érintette. Ilyen volt az *1948. december 9. napján kelt, a népiirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény*, amely tárgyakként a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoportokat nevezi meg II. cikkében.³¹ Hasonló keretek között a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló diszkrimináció tilalmára hívja fel a figyelmet az *1964. évi az ok-*

²⁹ Ellenzavazat nem volt, nyolc ország tartózkodott: Szovjetunió, Belorusszia, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Lengyelország, Ukrajna, illetve Dél-Afrika és Szaud-Arábia.

³⁰ Szalayné 2003, i.m. 149.

³¹ 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népiirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu/, letöltés ideje: 2021.05.17.

tatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény.³² Talán a kisebbségi jogvédelemmel legközelebbi rokonságban az 1965. december 21-én elfogadott egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló dokumentum áll.³³ Első cikke értelmében a különbségtétel tilalmának alapjául a következő attribútumokat jelöli meg: faj, bőrszín, leszármazás, nemzetiségi vagy etnikai származás. Szintén a korábbiakhoz hasonlóan kötelezettséget vállalnak a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosítására az 1966. évi egyezségokmányban, melyben kiemelik, hogy mindezeket fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre, vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül valamennyi részes államnak biztosítania kell. Ezen egyezményekről általánosságban azt lehet mondani, hogy valamennyi tiltja a diszkriminációt, senkit nem lehet meghatározott tulajdonságok mentén hátrányosan megkülönböztetni. Azonban – ahogy azt már fentebb említettem – ezek a jogok nem a kisebbségek kifejezett védelmét szolgálták, és mivel egyebek között az utóbbi rendelkezésben második generációs jogok biztosítását tárgyalják – melyek rendszerint nem alanyi jogok, úgymint pl. a munkához való jog – így peres úton sem érvényesíthetők.³⁴ Az egyezmények olyan rendelkezéseket tartalmaznak, melyek az egyének védelmét biztosították, azonban nem voltak elegendőek egy közösség védelmére, annak ellenére, hogy a felsorolt attribútumok a kisebbségek definiálásakor is kulcsfontosságú szerepet játszanak. Ezen túl, bár a kisebbségvédelemnek szükséges, azonban nem elégséges feltétele a megkülönböztetés tilalma.

Míg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába még nem kerülhetett be, az akkor már megfogalmazott kisebbségvédelmi klauzula, addig a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 27. cikkébe,

³² 1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu/, letöltés ideje: 2021.05.17.

³³ 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu/, letöltés ideje: 2021.05.17.

³⁴ Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. In: *Kisebbségkutatás* 12. évf. 1. 2003, 167–177.

szinte azonos tartalommal már rögzítést nyertek a jogok. Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, azonban tíz évnek kellett eltelnie, hogy végre, 1976-ban hatályba is lépjen, az ominózus cikk pedig következőképpen hangzik:

„Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”³⁵

Az ENSZ lehetőségei – épp világszervezet jellegénél fogva – korlátozottak voltak. Nem lehetett tőle elvárni, hogy valamennyi kisebbség számára egyformán értékes szabályokat hozzon. Ehhez képest az európai kisebbségekre szabott rendelkezés remélhető egy olyan intézménytől, mint az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet – későbbi nevén Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – (amely valójában nem volt nemzetközi szervezet).³⁶ A XX. század második felére datálható működésük során számos olyan dokumentumot kiadtak, amelyek tartalmi szempontból haladást jelentenek a kisebbségi kérdés előremutató megoldásához. Gyengeségük – és talán merészségük is – azzal magyarázható, hogy ezek jogi kötőerővel nem rendelkeztek. Ilyen dokumentumok voltak például a Helsinki Záróokmány, 1989. évi Bécsi találkozó záródokumentuma, vagy sok más mellett még az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum.³⁷

Az 1990-es években a Szovjetunió széthullásával a kisebbségi kérdés újult erővel került középpontba a *ius gentium* világában. Ez a változás adott lendületet az Európa Tanácsnak, melyhez több fontos ki-

³⁵ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu/, letöltés ideje: 2021.05.17.

³⁶ Kelet és Nyugat multilaterális tárgyalási fórumaként szolgált az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. www.vienna.io.gov.hu/ebesz-tortenete.

³⁷ Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet. 2003. 188–210.

sebbségeket védő egyezmény kapcsolódik, mégpedig a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája* (1993), valamint a *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (1995). Úgy tűnt megoldani látszik azokat a problémákat, hogy egyrészt nem volt egy a kisebbségek jogait egységesen rendező dokumentum, másrészt, hogy az eddigiek csak *soft law* dokumentumokként, ajánlásokként léteztek, nem rendelkeztek monitoring rendszerrel. Ehhez képest az Európa Tanács szervezetében elkészített dokumentumok egyik legnagyobb előnye, hogy rendelkeznek kontroll mechanizmussal, amely lehetővé teszi a rendelkezések betartásának ellenőrzését. Mindezek azonban még mindig nem bizonyulnak kellőképpen hatékonyaknak, mert a kivitelezhetőség, ellenőrizhetőség is számos sebből vérzik. Így összességében elmondhatjuk, hogy bár pozitív irányú lépések történtek a kisebbségi jogok terén, ezek inkább óvatos kísérletek, mintsem drasztikus lépések a gyakran veszélyeztetett, megmaradásukért küzdő kisebbségek életében.

5 Konklúziók

Annak érdekében, hogy az első világháborút követően a béke fenttartható legyen, és a területi *status quo* rögzüljön, szükség volt a mindenkori kisebbség-többség viszonyának rendezésére. Ezen szempont tette indokolttá, hogy a háborút lezáró békeszerződések a kisebbségi jogok kérdését is megkísérelje rendezni, mely folyamat új impulzust kapott a délszláv háborúval és a szovjet unió felbomlásával. Mindaddig, amíg ezeket belügyi kérdésként kezelik, és a nemzetközi közösség a be nem avatkozás főszabályát tartja szem előtt - illetve amíg a nemzeti kisebbségek fogalmának definiálására sem születik konszenzus az államok között -, addig a nemzetiségek léte veszélyeztetve van. Ezeket a folyamatokat jól szemléltetik az ukrajnai lengyelek és magyarok létszáma-datairól szóló statisztikák.

A XX. század elején tett lépések elindították azt a folyamatot, amely nemzetközi szintre emelte a kisebbségvédelmet. Először került sor kisebbségi tárgyú normatív szabályok megalkotására a nemzetközi

rendszerben, ugyanakkor ezek kikényszeríthetősége továbbra sem lehetséges általános jelleggel. A II. világháborút követően a prioritások megváltoztak és a középpontba az emberi jogok egyén védelme került, benne a kisebbséghez tartozó személyek emberi jogaival. Ezzel a nemzeti kisebbségek védelme jelentősen átalakult. A XX. század során meghozott döntések alapján – bár ma már túlhaladott a gondolat, hogy a *lex imperfecta*-k nem minősülnek jogi normáknak – látható, hogy a nemzetközi szerződések alaptézise, vagyis a *pacta sunt servanda* elve jogkövetkezmények nélkül nem éri el kívánt hatást. A nemzeti kisebbségeket érintő számos kérdés mind a mai napig nem rendezett, annak ellenére sem, hogy több olyan kezdeményezés volt már, amely igyekezett felkarolni és a nemzetközi szervezetek figyelmét felhívni a kisebbségek problematikus helyzetére. A jelen tanulmányban feltett kérdések aktualitása továbbra is fennáll, és a történelmi eredmények fényében szükséges ezeket – a kisebbségek hatékony védelme érdekében – újragondolni.

Felhasznált irodalom

- Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest: Osiris kiadó. 2006.
- Bihari Mihály: *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest: Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó. 2013.
- Eberhardt, Piotr: Ludność Polska na Białorusi, Litwie i Ukrainie według ostatnich spisów powszechnych In: *Roczniki Nauk Społecznych*. Tom XXXIII, zeszyt 1 – 2005. 145–163.
- Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása, és a nemzetiségi kérdés*. Budapest: NAP Nyomda. 1912.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Pro minoritate könyvek*. Budapest: Osiris Kiadó. 1996.
- Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest: Osiris Kiadó. 2011.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet. 2003.
- Molnár D. István: *Perifériáról perifériára. Kárpátalja népessége 1869-től napjainkig*. Budapest: MTA TK Kisebbségkutató Intézet – Kalligram. 2018.
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet. 2003.
- Smith, Anthony D.: A nemzetek eredete. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel. 2004, 206–209.
- Stępień, Stanisław (szerk.): *Polacy na ukrainie. Zbiór dokumentów cz. 3. lata 1945–1991. T II*. Przemyśl: Południowo-Wschodni Instytut Naukowy. 2017.
- Kiss Gy. Csaba: Nemzet, függetlenség, Közép-Európa. In: *Hitel* 28. évf. 2. 2015.
- Kiss Gy. Csaba: Vázlat a nemzeti kisebbségről. In: *Educatio* 1993/2.
- Kovács Elemér: Így látjuk mi. A kárpátaljai magyarság értékrendje. In: *Kárpátaljai Szemle* IV/6. 1996.
- Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. In: *Kisebbségkutatás* 12. évf. 1. 2003.

Internetes hivatkozások

Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York: United Nations. 1979, 96. Letöltés helye: <https://undocs.org/>, letöltés ideje: 2020.04.22.

Kovács Péter: A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái. In: *Magyar Kisebbség* 1. évf. 1. 1995. Letöltés helye: <http://epa.oszk.hu/>, letöltés ideje: 2020.04.22.

Всеукраїнський перепис населення. Letöltés helye: <http://ukrcensus.gov.ua/>, letöltés ideje: 2020. 11.01.

Jogszabályok

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/>, letöltés ideje: 2020.04.22.

Traktat między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a polską, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz.U. 1920, nr 110, poz. 728. Letöltés helye: <http://isap.sejm.gov.pl/>, letöltés ideje: 2020.04.22.

1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetvének megelőzése és megbüntetéséről. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/>, letöltés ideje: 2021.05.17.

1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/>, letöltés ideje: 2021.05.17.

1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/>, letöltés ideje: 2021.05.17.

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/>, letöltés ideje: 2021.05.17.

RESUME

Oszkár GORCSA

The Geneva and Hague Conventions and the Case of First World War Serbian POWs in Hungary

The study gives a brief introduction to the evolution of the international laws of war between 1864–1907, focusing on the first multilateral treaties addressing the conduct of warfare. The major concerns of these treaties focused on the applicable rules in case of armed conflicts (*jus in bello*), eventually contributing to the creation of the first POW camp institutions alongside with their bureaucratic management processes.

In the case of Hungary, professional research on the prisoners of war has begun only in the vicinity of the First World War centenary, therefore a number of misconceptions regarding the topic have not yet been readdressed. Hence, the study puts an emphasize on the legislation regarding Serbian prisoners of war in Austria–Hungary and expounds on the situation of POW camps, putting special emphasis on the arrival of the Serbian POWs to the country. The study assesses the everyday life of the prisoner labor force, examines and addresses the criticisms raised by Serbian historians in regard to their (mis) management and (mal)treatment.

The paper concludes with the analyses of the difficulties and complications relating to the adherence of the conventions. The sources of this article are based on the records of the Military History Archives in Budapest, data retrieved from the National Archives of Hungary, and the relevant literature.

Napsugár Ágnes ORBÁNNÉ SZÉL

**The Protection of Minority Children, as an Element
of Child-friendly Justice, under Act No. CXXX of 2016
on the Code of Civil Procedure of Hungary**

National minorities are constituent parts of the state and have adequate protection according to the Fundamental Law of Hungary. This protection includes the right to use their language before the Courts. The implementation of child- centered justice, which aims to protect minors, has been a priority in Hungary since 2012. This article seeks answers to that question, whether minors belonging to a national minority community are given extra protection under the Hungarian Code of Civil Procedure? Is there a specific regulation for them within the domestic legal system of the country? Do the two different protections (protection of minors and protection of national minorities) cumulate? Are the legal provisions currently in force effective enough or is there room for improvement? Is there relevant case law? The study points out that the Hungarian Code of Civil Procedure does not contain any specific provisions on the procedural rights of minors belong to national minorities. The provisions on minors' rights can be found throughout the procedural rules, however, they are fragmented, focusing mainly on the technical rules of the hearing. Furthermore, the right of national minorities to use their languages is regulated in a provision separated from provisions on minors. Despite the fact that, the legal provisions provide effective protection, the implementation of these provisions is burdened by numerous obstacles.

János FIALA-BUTORA

Place-names in Minority Languages: The Case of the Referendum in Pered / Tesedikovo

The article explores the international human rights obligations and possible international legal remedies protecting the official names of municipalities in minority languages through the example of the Slovakian village of Tesedikovo/Pered. The municipality, which has a Hungarian-speaking majority, was called Pered both in Hungarian and Slovak until 1947, when it was renamed Tesedikov. On 12 March 2012, the residents decided in a local referendum to change the name back to Pered. However, the government did not approve the change.

The article argues that international treaties on minority protection are of little help in situations like this. They provide protection to names in minority languages, which are displayed in addition to official names in the majority language. The case of Pered was brought before the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, but they did not express concern.

On the other hand, mainstream human rights treaties could be relevant in certain situations. The International Covenant on Civil and Political Rights protects the right to participate in public affairs, which covers local referenda. In this case, the results of the referendum were frustrated by the government, which created at least an interference with this right. By examining the government's reasoning, we can conclude that the only justification raised by the state relate to anti-Hungarian sentiments. Discriminatory treatment can be accepted if it follows a legitimate aim, is based on objective criteria, and is proportionate to that aim, but should never be accepted as an end in itself. Therefore, the article concludes that the UN Human Rights Committee should be able to protect official names in minority languages in situations like Pered, where residents express their will in referendums properly under domestic laws. It does not apply to names that got accepted by the local residents and who therefore do not oppose them, at least not in substantial numbers.

Tamás ORBÁN

Diplomatic Disputes Regarding the Language of Instruction in the Ukrainian Law on Education

The 2017 Law on Education in Ukraine declared that the language of instruction shall be the state language. This decision affected nearly half a million students speaking minority languages, and has impacted, in particular, the life and future prospects of the Hungarian community living in Transcarpathia in a significant way.

In response, the Hungarian government, along with other governments and international organisations, have launched a comprehensive diplomatic debate with Kyiv in order to protect the rights of minorities living in Ukraine. After recognizing the infringement of basic rights, the Venice Commission issued an Opinion, containing suggestions for amendment of domestic laws in force, all of which have still not been fully implemented by Ukraine. The Hungarian government (and its partners) therefore have raised awareness on every appropriate international fora in order to place pressure on Kyiv and to protect the interests of the minorities in Ukraine.

What were the most crucial points that influenced the outcome of these debates? What were the specific interests of the different actors and what tools did they utilise to pursue these? What concessions have been made so far and what challenges lie ahead in the future of this diplomatic dispute? The study primarily focuses on these questions.

Furthermore, by looking at the story of this diplomatic dispute as a case study, we can draw wider conclusions as well, regarding the nature and *modus operandi* of the functioning of states and international organizations they are included in.

Veronika ILLÉS

**Prologue for the Protection of Minorities: Excerpts
from the History of Polish and Hungarian Minorities
in Ukraine**

Studies regarding minorities and their rights is abundant, yet we continue to revisit some fundamental issues that remain unclear. Given there are no universally accepted guidelines on the definition of national minorities, how can these communities be classified, and where are the limits of their legal protection? Are collective rights more effective in the protection of national minorities than individual rights? Does one exist without the other at all? In the present study, I intend to gauge these questions on the examples of the Hungarian and Polish minorities living in Ukraine. The history of these communities demonstrates, in many ways, the contradictions of minority politics in Central and Eastern Europe, while also providing some possible answers thereto.



KÉSZÜLT A MAGYAR KORMÁNY
TÁMOGATÁSÁVAL



MINISZTERELNÖKSÉG
NEMZETPOLITIKAI ÁLLAMTITKARSÁG



BETHLEN GÁBOR
Alap