

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola



**Az európai integráció hatása az ukrajnai nemzetiségek képviselői és
jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a magyar nemzetiség
helyzetére**

Kovács Viktória

Doktori {PhD} értekezés

A Doktori Iskola vezetője:

Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár, az MTA doktora

Témavezető:

Dr. habil. Móré Sándor egyetemi docens

Budapest

2025

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

**Kovács Viktória „Az európai integráció hatása az ukrajnai nemzetiségek
képviselési és jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a magyar nemzetiség
helyzetére” című PhD értekezéséhez**

Kovács Viktória doktori kutatómunkáját a jog és politika határterületén végzi, ezen belül pedig a kisebbségi jogvédelem európai és ukrán sajátosságait vizsgálja. A disszertációja alapos forrásismeretre, sokrétű szakirodalmi források feldolgozásra és kritikai gondolkodásra épül. Munkáját következetesen, önállóan és elmélyülten végzi, illetve képes a bonyolult jogi és politikai összefüggések értelmezésére is.

Különösen értékelendő a kutatás időszerűsége és társadalmi jelentősége, valamint az, hogy a szerző érzékenyen, de tudományos igényességgel közelít a kisebbségvédelem politikai kihívásaihoz. A doktori dolgozat szakmai színvonala alapján alkalmas arra, hogy érdemben hozzájáruljon a kisebbségi jogvédelem hazai és nemzetközi diskurzusához.

A téma kutatása tudományos bátorságra is vall, mivel nemcsak rendkívül aktuális, hanem – politikai töltete és az orosz-ukrán konfliktus miatt – érzékeny és kényes is. Az értekezés-tervezet egyértelműen magán viseli a szerző felfogását, értékválasztását és értékítéletét, de egyben objektív, igényes és pontos fogalomhasználatra épül, ami bizonyítja a munka eredetiségét, tudományos színvonalát és innovatív jellegét is.

A szerző egy meglehetősen szerteágazó, összetett témát kutat több szempontú megközelítésben. E tekintetben is kifejezetten hasznosnak vélem az egyes fejezetek végén artikulált részkövetkeztetéseket, amelyek érdemiek, vitára alkalmasak és kiválóan megalapozzák a további lehetséges kutatásokat, akár a szerző, akár a szakma részéről.

Mindezekre tekintettel a doktori értekezés-tervezetet műhelyvitán történő megvitatásra alkalmasnak tartom és azt feltétlenül javaslom. Pozitív visszajelzések esetén, illetve az esetlegesen javasolt kiegészítések, módosítások átgondolása és beépítése után pedig majd javaslom a nyilvános doktori védésre bocsátást is.

Budapest, 2025. április 24.

Dr. habil. Móré Sándor
Továbbképzési Központ vezető
egyetemi docens

Köszönetnyilvánítás

Köszönöm családomnak a megértést és türelmet, témavezetőmnek, Dr. habil. Móri Sándornak a nem lankadó motivációt és a mesteri vezetéset, a Doktori Iskolának és Dr. Jakab Éva Professzor Asszonynak a támogatást, Professzoraimnak és Tanárimnak az átadott tudást.

Hálás vagyok mindezért Istennek!

Mottó:

Nincs nagyobb jogtalanság,
mint a Törvény szelleme helyett
a Törvény betűjét érvényesíteni.

Hugo Grotius

Vita communis maxima crux –

A közös élet nagy kereszt.

Tartalomjegyzék

1	BEVEZETÉS	8
1.1	Problémafelvetés: témaválasztás okai, aktualitása	8
1.2	A dolgozat főbb célkitűzései.....	14
1.3	Hipotézisek	15
1.4	Módszertani megközelítés	16
1.5	Szakirodalmi áttekintés.....	17
1.6	A dolgozat felépítése.....	29
2	FOGALMI APPARÁTUS.....	31
2.1	A nemzeti kisebbségek fogalma, képviselete és védelme az európai integrációs rendszerekben	31
2.2	A nemzetiségek fogalma Ukrajnában – definíciós kísérletek.....	43
2.2.1	A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos gondolkodásmód és szabályozás a Szovjetunióban	43
2.2.2	Nemzetiségekkel kapcsolatos definíciós kísérletek és jogi aktusok a modern Ukrajnában	44
2.3	Ukrajna nemzetiségei.....	48
2.4	Összehasonlítás más országok „nemzetiség” fogalmával	52
2.5	Következtetés.....	54
3	JOGTÖRTÉNETI HÁTTÉR	56
3.1	Az ukrán államiság kialakulása	56
3.1.1	Történelmi előzmények. Az ukrán államiság gyökerei.	56
3.1.2	A lengyel–litván uralom	57
3.1.3	A kozákság törekvése a szervezett államalakulatra.....	58
3.1.4	Ukránság a lengyel, osztrák–magyar, orosz birodalmakon belül	59
3.1.5	Ukrán államkezdeményezések a XX. század elején.....	61
3.2	Ukrajna alkotmányfejlődése a XX. századtól napjainkig.....	62
3.2.1	A konfliktusos történelmi örökség.....	62
3.2.2	Ukrajna alkotmányfejlődésének jellemzői a szovjet időszakban	63
3.2.3	Ukrajna Alkotmánya a rendszerváltás után	65
3.2.4	Az Alkotmány egyes jellemzői.....	67
3.3	Az ukrán és román alkotmányfejlődés főbb vonásainak összehasonlítása.....	68
3.4	Fontosabb alkotmánymódosítások.....	77
3.5	Következtetések	80

4	A NEMZETISÉGEK JOGVÉDELMI RENDSZERE	83
4.1	Az Alkotmánybíróság	83
4.2	Az igazságszolgáltatási rendszer szereplői	86
4.3	Küzdelem a magas szintű korrupció ellen	88
4.4	Az ombudsman	90
4.5	Az államnyelv védelméért felelős biztos (nyelvi ombudsman).....	96
4.6	Következtetés.....	97
5	A NEMZETISÉGEK KÉPVISELETÉRE VONATKOZÓ HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS.....	99
5.1	A nemzetiségek képviselete a helyi önkormányzati rendszerben	99
5.1.1	Előzmények, szovjet örökség	99
5.1.2	A decentralizáció folyamata	100
5.1.3	Az új önkormányzati szintek, mint a nemzetiségi jogok csorbításának eszközei	103
5.1.4	Új közigazgatási egységek létrejötte.....	107
5.1.5	Az ukrain önkormányzatok helye a közigazgatásban.....	108
5.1.6	A reformok hatása a választásokra	112
5.2	Nemzetiségek képviselete az ukrán parlamentben	114
5.2.1	Az ukrán parlamentarizmus kialakulása	114
5.2.2	A parlament szerkezeti és jogi jellemzői	115
5.2.3	A nemzetiségi érdekek megjelenítése a parlamentben	117
5.3	Parlamenti bizottságok.....	125
5.4	Nemzetiségi érdekek megjelenése a kormányzati apparátusban	127
5.5	Következtetés.....	131
6	UKRAJNA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ	133
6.1	Az európai integráció rövid bemutatása	133
6.2	Az EU kapcsolatai Ukrajnával.....	135
6.2.1	EU–Ukrajna társulási szerződés	135
6.2.2	Az EU csatlakozás feltételei	137
6.2.3	A csatlakozást hátráltató tényezők.....	139
6.3	Ukrajna és a szomszédos államok	143
6.3.1	Mi az alapszerződések funkciója, szerepe?	144
6.3.2	Államközi szerződések nemzetiségi vonatkozásai	146
6.4	A külföldi magyarok és a külföldi ukránok helyzetének összehasonlítása....	155
6.4.1	A külföldi magyarokkal kapcsolatos anyaországi viszony és igazgatási tevékenységek.....	155

6.4.2	Az ukrán állam viszonyulása a külföldi ukránokhoz	159
6.5	Következtetés.....	163
7	NEMZETISÉGI JOGOK ÉS MEGVALÓSULÁSUK UKRAJNÁBAN.....	166
7.1	Nyelvhasználat, nyelvi jogok.....	167
7.1.1	Anyanyelvhasználat a közigazgatásban.....	176
7.1.2	Anyanyelvhasználat az igazságszolgáltatásban	179
7.1.3	Média, tömegtájékoztatás, kultúra	180
7.1.4	Földrajzi nevek	181
7.2	Oktatás	181
7.3	A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogalkotás.....	192
7.3.1	Ukránja őslakos népeiről szóló törvény.....	193
7.3.2	A nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény.....	195
7.3.3	A nemzetközi szervezetek észrevételei az ukrán nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos törvényekkel kapcsolatosan	198
7.4	A magyar nemzeti kisebbség helyzete	204
7.5	Az ukrán jogi környezet hatása a kárpátaljai magyarok identitására.....	207
7.6	Következtetés.....	209
8	KÖVETKEZTETÉSEK ÉS ZÁRÓ GONDOLATOK.....	213
8.1	Hipotézisek igazolása	213
8.2	A dolgozat összefoglalása, kitekintéssel az ukrán nemzeti kisebbségek képviselőinek és jogvédelmi rendszerének hiányosságaira és kilátásaira	214
8.3	<i>De lege ferenda</i> javaslatok megfogalmazása	222
	Summary	225
	Irodalomjegyzék.....	227
	Mellékletek.....	237

A leggyakoribb rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EP	Európai Parlament
ET	Európa Tanács
EU	Európai Unió
EUSZ	Maastrichti Szerződés, Európai Unió Szerződés
FUEN	Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója
KMKSZ	Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség
Keretegyezmény	Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (1995)
Nyelvi Karta	Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1992)
UMDSZ	Ukrajnai Magyar Demokratikus Szövetség
Velencei Bizottság	Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Útján

1 BEVEZETÉS

1.1 Problémafelvetés: témaválasztás okai, aktualitása

A kétpólusú világrend felbomlásával megszűntek a nagy, jól elkülöníthető eszmei egységekre bontható világlátást kínáló rendszerek. Korábban egy hétköznapi ember identitása néhány karakteres vezérfonal mentén meghatározható volt: jobb- vagy baloldali, konzervatív vagy liberális, keresztény vagy ateista, nemzeti érzelmű vagy világpolgár. Ma nehezen igazodunk el abban a kérdésben, kik is vagyunk valójában, a társadalom pluralizálódása következtében több tucat identitáskonstrukcióból alakíthatjuk ki a sajátunkat, és az is előfordulhat, hogy valaki más rovására.

A különféle – gazdasági, háborús vagy klimatikus – okokból kialakuló migráció kihívás elé állítja a fejlett, jóléti rendszerekkel bíró államokat is. A Föld lakosságának egy része, amely közvetlenül érintett és elszenvedője a nevezett nehézségekből kialakuló problémáknak, jelenleg is mozgásban van, és előrejelzések szerint az elkövetkező évtizedekben ez csak fokozódni fog. A globalizált világ nagy kihívása, hogy hogyan tudnak hosszú távon együttműködni, együtt élni a különböző kultúrák.

Miért fontosak Magyarország, Európa számára a nemzetiségekkel, a kisebbségekkel kapcsolatos kutatások? Jelenleg 50 millió ember él kisebbségben a kontinensen, ez az össznépesség 10 százaléka. Szempontunkból releváns, hogy az első világháborút lezáró trianoni békediktátummal több millió ember – köztük magyarok –, kerültek a szomszédos államok területére, kisebbségi létbe.

Nincs egységes fogalomrendszer, nincs egyértelműen kidolgozott jogi keret, amely segítené a nemzetiségeket az identitásuk, kultúrájuk és nyelvük megőrzésében, kisebbségi jogaik védelmében. Mivel nincs egységesen meghatározott tipológia, nemzetközi definíció a kisebbségekre vonatkozóan, sokszor összemosódik az őshonos nemzetiségekkel, egyéb bevándorló népcsoportokkal, illetve szexuális kisebbségekkel kapcsolatos fogalomrendszer. A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy a kisebbség jogi fogalma térben és időben változó és mindig a jogalkotói szándék határozza meg, azaz egy politikai döntés valamely érdek alapján.¹ Az európai közösség nem homogén, hanem különböző népcsoportok élnek együtt és állandó gyújtópontot, konfliktusforrást jelent a helyzetük rendezetlensége. Meg kell különböztetni az őshonos, a bevándorló és az egyéb

¹ Pap András László: *Kisebbségek*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) ijoten.hu/szocikk/kisebbssegek (2018). <https://ijoten.hu/uploads/kisebbssegek.pdf>

kisebbségeket (meghatározni, ki számít annak). Jelenleg nincs konszenzus a nemzeti kisebbségek kezelésének mikéntjében. A nagypolitikai, geopolitikai helyzet nem lehet kifogás arra, hogy őshonos nemzetekhez tartozó emberek bizonyos csoportjai megkurtított jogokkal éljenek. Alapvető fontosságú tehát a világban zajló folyamatok vizsgálata és értelmezése, valamint ez alapján nemzetközileg elfogadott jogi standardok, strukturális keretek felállítása.

Számtalan kérdés feszül egymásnak a kisebbség-többség kapcsán. Hogyan kezeljék a szuverén nemzetállamok a területükön élő kisebbségeket? Melyik az a társadalmi konstrukció, amelyben harmonikusan együtt élhetnek a különböző kulturális szokásokat gyakorló egyének és közösségek, összeegyeztethető-e a jövőképük? Hol vannak az egyéni és közösségi tolerancia határai? A nemzeti kisebbségek érdekei nem ütköznek-e szükségszerűen a többségi nemzettel? Vagy globalizálódó világunkban a nemzetben gondolkodás már elavultnak számít? Van-e olyan társadalmi-politikai berendezkedés, ahol előnyös(ebb)en élhetik meg a kisebbségi létet a tárgyalt csoportok? Egyáltalán, létezik olyan környezet, amelyben például a határon túli magyar kisebbségek virágzó, erős identitású, a többségi nemzetet is gazdagító közösséget alkothatnak?

Will Kymlicka, a multikulturalizmus elméleti és gyakorlati vonatkozásait egyaránt jól ismerő kanadai filozófus a liberális nacionalizmus keretében látja a leginkább megvalósíthatónak a nemzeti kisebbségek és a többségi nemzet együttélését. Nem vonja kétségbe, hogy a közös nyelv megléte nagyban hozzájárul a demokratikus részvétel fórumainak megvalósulásához. Ugyanakkor a nemzetállam és az állam etnokulturális kisebbségeinek nacionalizmusa szükségszerűen ütközik egymással. Míg az államok nemzetépítési politikájának célja a közös nyelv, identitás és kultúra megvalósítása, a kisebbségi csoportok jellegzetessége pedig, hogy ellenállnak az asszimilációs törekvéseknek, és „saját önkormányzatú politikai közösség, amely egyaránt lehet független állam, vagy a terjedelmesebb államban létrehozandó autonóm terület” megvalósításán dolgoznak.² A két versengő nézet konfliktusa a jövőre tekintve biztosnak látszik, hiszen nem igazán léteznek „tiszta” nemzetállamok, a közös nemzettudat nem természetes és hosszú ideig tartó folyamat annak felépítése. A nemzetállamok általában a kisebbségeik nemzettudatának lerombolása által építették fel a sajátjukat.³ A társadalmi

² Kymlicka, Will – Straehle, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése. *Kellék.* 25. 2004, 177.

<https://epa.oszk.hu/01100/01148/00020/pdf/kymlicka-strahle.pdf>

³ Uo. 187.

igazságosság, az egyéni szabadságjogok megvalósulása és a béke érdekében egy mai többnemzetiségű államnak szükségszerű lemondania a hatalma egy részéről, és a békés együttélés érdekében bizonyos önrendelkezést biztosítani a területén élő népek számára.

Ukrajna 1991. augusztus 24-én kiáltotta ki függetlenségét a Szovjetuniótól. Az ország két teljesen eltérő világnézet, gazdasági érdekszféra, választóvonal keresztmetszetében helyezkedik el. Az ország középső és nyugati felén élő erős ukrán nemzettudattal rendelkező lakosság Nyugat-Európával, míg a keleti felén élő nagy számú oroszajkú és kulturális identitású népesség inkább az oroszokkal fűzte volna szorosabbra a nemzeti-kulturális, valamint a politikai és gazdasági viszonyokat. A függetlenséget követő évtizedes konfliktusos időszakot követően a 2019-ben megválasztott új ukrán vezetésnek⁴ deklaráltan a legfontosabb célkitűzései között szerepelt az európai integráció, olyannyira, hogy ez Ukrajna Alkotmányába is bekerült. Az új elnök ügyesen használta a közösségi médiát, ez volt az egyik oka a nagyfokú népszerűségének a megválasztásakor. Később az elnök kommunikációs csapata az ukrán nép és a gazdaság felvirágzását bemutató motivációs videók sokaságával árasztotta el a közösségi oldalakat az együtt dobbanó ukrán nemzeti szív tematikával a középpontban. Valóban nagyon sokan bíztak abban, hogy a teljesen új vezetés megállítja az ország évek óta tartó gazdasági, politikai és társadalmi erózióját.

Az elmúlt közel három évtized tapasztalatait vizsgálva két domináns megközelítés rajzolódik ki az ukrán államiság jövőképevel kapcsolatban. Az egyik modell annak lehetőségét veti fel, hogy Ukrajna – néhány nyugat-európai állam mintájára – egy állami-nemzeti kereten belül képes lehet a két nemzet, a két hivatalos nyelv, valamint az autonómiával rendelkező régiók közötti harmonikus együttélés megvalósítására. E megközelítés azonban ütközik azzal a ténnyel, hogy Ukrajna nem hajlandó elismerni az „ukrán politikai nemzet” kétnyelvű és kétkultúrájú karakterét. A másik álláspont szerint ez a fajta modell nem alkalmazható Ukrajna esetében, tekintettel egyrészt az ukrán és az orosz kultúra közötti szoros kapcsolatra, másrészt Oroszország közvetlen földrajzi közelségére. Ez utóbbi tényező következtében az orosz politikai elit egy része rendszeresen megkérdőjelezi még az ukrán nemzet önálló létezését is. Az ország nyelvi helyzetét posztkoloniális nézőpontból értékelő elemzések szerint az orosz nyelv, amelyet a Szovjetunió időszakában „nemzetek közötti kommunikációs nyelvként” és az

⁴ Volodimir Zelenszkij 2019. május 20. óta Ukrajna elnöke.

internacionalizmus eszközeként kényszerítettek rá a társadalomra, mára az ukrán nyelvi és nemzeti függetlenségért folytatott küzdelem egyik szimbolikus ellenpólusává vált.⁵

Az identitásválságban szenvedő Ukrajna így az ukrán nyelv megerősítésétől várta egy új típusú nemzeti összetartozás kialakulását, ahogyan jellemzően más államok is fetisizálták a saját nyelvet az állam- és nemzetépítésük korai szakaszában.⁶

Az ukrán kisebbségvédelmi szabályozás az elmúlt évtizedben látványos átalakuláson ment keresztül, amely során a formailag jogkiterjesztőnek tűnő intézkedések mögött valójában a nemzeti kisebbségek – köztük a magyar közösség – korábban meglévő jogainak jelentős szűkítése zajlott le. E változások még inkább szembetűnők, ha azokat az európai integrációs diskurzus kontextusában vizsgáljuk: míg Ukrajna normatív szinten elköteleződött az európai standardok mellett, a tényleges jogalkotási és végrehajtási gyakorlat ezzel sok esetben ellentétes irányt vett.

Az orosz–ukrán háború árnyékában milliók számára egzisztenciális kérdés a nemzeti kisebbségvédelem átalakulásának eredménye, ezért is nem mindegy, milyen normarendszer alakul ki ezen csoportok jogainak és identitásának megőrzése, a konfliktusok megnyugtató rendezése érdekében.

Ukrajna kiváló termőfölddel, természeti kincsekkel és nagyszámú lakossággal rendelkező ország. Az elmúlt három évtizedben történelmi lehetősége volt egy olyan társadalmi berendezkedés létrehozására, amelyben a soknemzetiségű ország polgárai számára valósággá válhatott volna a békés együttélés és a nemzeti, gazdasági prosperitás.

⁵ Володимир Кулик: Языковые идеологии в украинском политическом и интеллектуальном дискурсах. Отечественные записки. 2007/1. 296–316.

⁶ A dualista Osztrák–Magyar Monarchia keretein belül Magyarország soknemzetiségű államként működött, amelynek vezetése a magyar politikai nemzet koncepcióját követte. E felfogás szerint a nemzet nem nyelvi, hanem történelmi és jogi képződmény, amely az állami lét keretében egyesíti a különböző népeket – magyarokat, németeket, szerbeket, románokat, szlovákokat és másokat. Az 1868. évi nemzetiségi törvény korához képest haladó szemléletet képviselt: biztosította az egyéni szabadságjogokat, széles körű anyanyelvhasználati lehetőséget nyújtott a törvényhatóságokban és a bíróságokon, engedélyezte nemzetiségi iskolák létesítését, valamint nemzetiségi egyesületek és alapítványok működését, amennyiben ezek nem veszélyeztették az állam egységét. A 19. század második felében azonban a kormányzat nyelvpolitikai céljai a magyar nyelv állami szerepének megerősítésére irányultak. Ennek mérföldköve az 1879. évi XVIII. törvénycikk volt, amely előírta a magyar nyelv kötelező tanítását minden népoktatási intézményben. 1883-tól már csak magyarul tudó tanítók taníthattak a nemzetiségi népiskolákban. A rendelkezések végrehajtása azonban nehézségekbe ütközött: számos településen a tanítók nem beszélték a magyar nyelvet, így a nyelvtanítás formális maradt. A minisztériumi rendeletek végrehajtása gyakran megtört a nemzetiségi és felekezeti iskolafenntartók ellenállásán, valamint a helyi hatóságok lassú intézkedésein. A nemzetiségi közösségek többnyire passzív ellenállással reagáltak: a törvényi előírásokat késve, formálisan vagy korlátozott mértékben hajtották végre. A nyelvi asszimiláció elmaradása feszültségeket keltett, és hosszú távon erősítette a kulturális elkülönülést a magyar politikai nemzet koncepciójával szemben. Lásd bővebben: Belovai József: *A nemzetiségek és a népoktatási politika az Osztrák–Magyar Monarchiában*, 2009: URL: <http://www.vmtt.org.rs/mtn2009/Belovai.pdf>

Ha kívülről tekintünk Ukrajnára, akkor azt látjuk, hogy jelenleg háborúban áll egy atomhatalommal. Területe nem állapítható meg pontosan, és nem lehet tudni, hányan élnek az országban. Gazdaságilag romokban van, az ország uniós tagsága pedig azt eredményezné, hogy az európai emberek fizetnék az ország újjáépítését. Az állam működése nem nevezhető a demokrácia mintapéldájának: óriási méreteket ölt a korrupció, a háború miatt nem voltak választások, a háborús kurzusnak és politikai orientáltságnak megszűnt az ellenzéke.

Filozófiai kérdés: a két lehetőség közül miért a második valósult meg? Persze, naivitás arról beszélni, *mi lett volna, ha...* De a kutatásoknak, az események elemzésének fontos része, hogy a jövőre tekintve megfelelő konzekvenciákat vonjunk le, és ennek fényében alakítsuk a jövőbeli európai nemzetiségi politikát, vagy például a magyar nemzetstratégiát. A kisebbségvédelem fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, főként Magyarország és szomszédai szemszögéből. Fel kell hívni a figyelmet a meglévő nemzetközi normák és standardok, valamint a kétoldalú szerződések által előírt kötelezettségek jelentőségére, illetve törekedni ezek kibővítésére. Lehet, hogy egy disszertációban furcsán hatnak a következő gondolatok, de fontos látni a jogi folyamatok mögött az embert, a közösséget is. A nyelvi, oktatási és nemzeti kisebbségi jogok kérdése nem csak egy-egy jog megadásáról vagy szűkítéséről szól Ukrajnában. Egy magyar vers az iskolában, egy népdal az óvodában, egy magyar képeskönyv a könyvesboltban, a magyar zászló kitűzése a beregszászi városházára lehet szimbolikus cselekmény, de nem azért, mert azt akarná bárki jelezni, hogy itt egy talpalatnyi Magyarország van. Szimbolikus azért, mert az emberek az anyanyelvükkel, történetükkel, álmaikkal azt érezhetik, részei annak az országnak, amelyben élnek, értékes a kultúrájuk, fontosak a gondolataik, a kreativitásuk, amivel hozzájárulhatnak az állam gyarapodásához úgy, hogy közben megmaradnak annak, akinek a Jóisten vagy a sors rendelte. A szemléletformáláshoz kapcsolatok, érintések, érzelmek, kötődések kellene és ez a törvény vasszigorával szabályozott közegben aligha fog sikerülni. De örömmel és könnyedén működne mindez egy szabad közegben, az állampolgárok önként keresnék a lehetőséget az ukrán nyelvi fejlődésre, boldogulásra. Ezen lehetőségek megteremtésén kellene munkálkodnia a mindenkori ukrán kormánynak, hogy az identitás megválasztásának alapjoga természetes legyen a sokat szenvedett országban.

A kutatás megkezdése előtt rendkívül fontos szempontnak tartottuk az objektivitás kérdését, a személyes érintettség okán is. Időközben, az orosz–ukrán háború kitörésével a téma a figyelem középpontjába került idehaza és nemzetközi szinten is. Nem lehet

elhallgatni azt a tényt, hogy a háború előzményeinek megítélése eltérő a különböző pártpreferenciákkal, világnézettel rendelkező politikusok, kutatók, szakemberek körében. Egyes események, döntések vizsgálata során keletkező értékváltozást megváltozott, sarkosabb lett a társadalmi-politikai szintéren. Így egyes valós események, döntések negatív színben való feltüntetése már-már „*orosz propagandaként*”, míg más oldalon ezek *relativizálása* történik. Attól függően, hogy a vélemény- vagy nézetkülönbség milyen szinten jelenik meg, láthatjuk, hogy akár súlyos válságot okozhat mind nemzeti politikai, mind globális szinten.

Fontos leszögezni: a jogszabályok, folyamatok és döntések elemzésekor a legmagasabb szintű objektivitásra törekedtünk annak fényében, mik voltak az előzmények, milyen változások zajlottak a társadalomban és azon normatív aktusok, amelyek megvalósultak, hogyan befolyásolják, érintik a nemzetiségekhez tartozó személyek jogainak gyakorlását.

Célunk a téma tág kontextusú bemutatása, az ukrán társadalomban, politikában, jogalkotásban zajló folyamatok megvilágítása és értelmezése annak érdekében, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos döntéshozatalt elősegítse az Európai Unió felé tartó Ukrajnában, vagy a nemzetközi szinteken. Ugyanakkor nem titkolt cél, hogy mindezekkel a kárpátaljai magyar nemzetiség sorsának, megmaradásának megnyugtató rendezését kívánjuk segíteni. A dolgozatban figyelmet fordítottunk a témák logikus láncolatának kialakítására a folyamatok könnyebb megértése érdekében. A téma interdiszciplináris jellegéből adódóan figyelni kellett a tartalom koherenciájára, egyensúlyára, ugyanakkor egyes témakörök csak érintőlegesen kerülnek bemutatásra a terjedelmi korlátok miatt.

A regnáló magyar kormány, főként 2010-től egyértelművé tette, hogy a kisebbségi magyar közösségek a magyar nemzet részét képezik, és a mindenkori magyar kormánynak ezzel számolnia kell a kül- és belpolitikában egyaránt. Az Alaptörvényben is rögzítésre került: az *Alapvetés D* cikke kimondja, hogy „*Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyar identitásuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.*” Ahhoz, hogy a határon túli magyarok sorsa megnyugtatóan rendeződjön, mélységeiben meg kell ismerni a kisebbségekkel foglalkozó nemzetközi és hazai szakirodalmat, különben javaslataink súlytalansága és megalapozatlansága még

messzebbre vetheti a megoldástól az ügyüket. „*Hangsúlyozni kell, hogy különösen fontos tisztán elkülöníteni az őshonos/hagyományos kisebbség védelmét a bevándorlók kisebbségi jogainak védelmétől. Törekednünk kell emellett az európai közvélemény érzékennyé tételére az őshonos kisebbségek jogainak és kulturális, nyelvi reprodukciójának védelmére.*”⁷ A dolgozat kiindulópontja a magyar alapállás, amely a kisebbségvédelem területén kimagasló, és célja, hogy mintaként szolgáljon a környező országok számára a nemzetiségek védelme érdekében. Ugyanakkor az ukrán politikai-társadalmi tér és a normatív aktusok háttérének feltérképezése elősegíti a politikai cselekvés mozgatórugóinak megértését, amelyek fényében egy jól kidolgozott stratégia mentén releváns javaslatokat lehet megfogalmazni a döntéshozók felé.

1.2 A dolgozat főbb célkitűzései

A kutatás célja, hogy feltárja, milyen mértékben felel meg Ukrajna nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogi és intézményi szabályozása a nemzetközi és az európai integrációs normáknak, különös tekintettel a magyar nemzetiség helyzetére. A vizsgálat a releváns joganyag, a nemzetközi standardok és a vonatkozó politikai-társadalmi folyamatok elemzésén alapul.

A kutatás az alábbi főbb kérdésekre keresett választ:

1. Milyen mértékben felel meg Ukrajna nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogszabályi kerete az európai integrációs elvárásoknak és nemzetközi normáknak?
2. Hogyan változtak a nyelvi, oktatási és képviseleti jogok a 2014 utáni ukrán jogalkotásban, és milyen hatást gyakoroltak ezek a kárpátaljai magyar közösség joggyakorlatára?
3. Milyen szerepet játszanak a nemzetközi szervezetek (EU, Európa Tanács, EBESZ, Velencei Bizottság) a kisebbségi jogok érvényesítésében Ukrajnában?
4. Milyen jogpolitikai, történeti és intézményi tényezők akadályozzák a kisebbségvédelem hatékony működését, és milyen megoldási lehetőségek kínálkoznak?

⁷ Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete. Budapest, KIM, 2012.

1.3 Hipotézisek

A kutatás tervezési szakaszában külön figyelmet fordítottunk arra, hogy a vizsgálati irányokat világos kutatási kérdések és ellenőrizhető hipotézisek formájában rögzítsük, ezáltal biztosítva az elemzés átláthatóságát és tudományos megalapozottságát.

H1

Az Ukrajnai Etnikai Ügyek és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálatával által készített kutatások *nem képezik* megbízható alapját a kisebbségi jogalkotási intézkedéseknek.

H2

Az újabb ukrán normatív aktusok *megfelelnek*:

- a) a nemzetközi standardoknak;
- b) az ország kétoldalú szerződésekben vállalt kötelezettségeinek;
- c) biztosítják a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogait;
- d) megőrzik a szerzett jogokat.

H3

Ukrajna kisebbségvédelmi jogi szabályozása *formailag* közelít az európai standardokhoz, de a végrehajtás szintjén számottevő eltérések mutatkoznak.

H4

A nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok hatása *korlátozott*, mivel a belső politikai és biztonsági narratívák elsőbbséget élveznek a jogharmonizációval szemben.

H5

Az ukrajnai kisebbségvédelmi rendszer a nemzetközi standardok által lehetővé tett *jogok minimumát kívánja biztosítani* az országban élő nemzetiségek számára, a társadalmi jogegyenlőségre és az ukrán nemzet egységének biztosítására hivatkozva.

H6

Egyes ukrán törvények az orosz agresszióra tekintettel alapvető *emberi jogokat sértő, diszkriminatív* megoldásokkal élnek az orosz nemzetiséggel szemben.

1.4 Módszertani megközelítés

A fenti kérdések és hipotézisek kijelölése nemcsak a vizsgálat fókuszát rögzíti, hanem meghatározza azt a módszertani keretet is, amelyben az elemzés megvalósult. A dolgozat kutatómódszertanát tekintve a téma normatív, történeti, funkcionális, elemző és összehasonlító (komparatív) módszerekkel került feldolgozásra.

A dolgozat *módszertanának* egyik pillérét a releváns szabályozó normarendszerek elemzése képezi. Szűkebb értelemben ez magában foglalja az az ukrán Alkotmány, az ukrainai kisebbségvédelmi jogszabályok részletes normatív jogelemzését, a kisebbségeket közvetlenül érintő intézményi kereteket, tágabb értelemben pedig a nemzetközi és uniós jogszabályi és intézményi keretek vizsgálatát. A joganyag kiegészül az Európa Tanács dokumentumaival,⁸ amelyek a nemzeti és nemzetközi kisebbségvédelem kontextusában külön relevanciával bírnak. A vizsgálat részét képezi továbbá egyes szomszédos államok vonatkozó gyakorlatainak és jogszabályainak *összehasonlítása*, valamint az európai jogi normák és azok implementációjának értékelése.

A dokumentumelemzés vizsgálati korpuszába beletartoznak: az ukrán törvények és alkotmánybírósági határozatok, a nemzetközi szervezetek értékelő jelentései, a kétoldalú államközi szerződések releváns cikkei, hivatalos statisztikai adatok és közvélemény-kutatások. Az elemzés szempontjai: jogkiterjesztő vagy jogszűkítő hatás, végrehajtás hatékonysága, intézményi felelősségi körök, kisebbségi közösségekre gyakorolt gyakorlati hatás.

A dolgozatban fontosnak tartottuk az egyes részekhez, témakörökhöz kapcsolódóan *kitekinteni*, hogy egy szintén soknemzetiségű, magyar nemzeti kisebbséggel is rendelkező szomszédos állam – Románia – hogyan próbál megfelelni a nemzetközi standardoknak, illetve védelmet nyújtani a területén élő nemzetiségeknek. A Romániával való összehasonlítás azért is kézenfekvő, mivel a kutatás fókuszában levő kárpátaljai magyar kisebbség mellett a román kisebbség rendelkezik hasonló jellemzőkkel (létszám, szervezettség, iskolarendszer stb.) Kárpátalján. A terjedelmi korlátok nem teszik lehetővé, hogy minden területet összehasonlítsunk, de így is jól érzékelhető a két nagyon hasonló történelmi múlttal, alkotmányfejlődéssel rendelkező szomszédos ország kisebbségekkel kapcsolatos megoldásainak a hasonlósága és különbözősége. A jogalkotási gyakorlat elemzése során áttekintjük, milyen jogszabályi

⁸ Ukrajna 1995. november 9. óta az Európa Tanács tagja.

környezet volt biztosított korábban a nemzeti kisebbségek számára, mihez ragaszkodnak többek között az Ukrajnában élő magyarok, románok. Más területeken – mint például az anyaország viszonyulása a határon túli nemzettársak felé – a magyarországi gyakorlatot vetettük össze az ukránnal.

Egy adott ország kisebbségi jogvédelmi rendszerének, társadalmi környezetének lényegi megértéséhez elengedhetetlen a kialakulását megelőző állapot, valamint azoknak a társadalmi, politikai és jogi eseményeknek a *történeti* feltárása, amelyek a létrejöttéhez vezettek. A történeti megközelítés lehetővé teszi, hogy a vizsgált állami struktúra a mai körülmények között értelmezhető legyen. Ez a fajta „történeti elhelyezés” hozzájárul a normatív szabályozási környezet kialakulásának jobb megértéséhez, és segíti a jelenlegi jogszabályi környezet és intézményrendszer strukturális és funkcionális sajátosságainak árnyaltabb értelmezését. A történeti elemzés során bemutatjuk az ukrán állam kisebbségpolitikájának fejlődési ívét 1991-től napjainkig, különös tekintettel a nyelvpolitikai és oktatási szabályozás fordulópontjaira.

A *funkcionális* megközelítés lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló jogi szabályozás miként valósul meg a gyakorlatban, azaz az elméleti jogi keretek mennyiben és milyen módon töltődnek meg tartalommal az alkalmazás során. A funkcionális elemzés középpontjában a jogintézmények működése, a jogszabályok érvényesülése és a kisebbségi jogok gyakorlati érvényesítése áll. A módszer kiemelten alkalmas annak feltárására, hogy a formális normák mögött milyen tényleges garanciák és mechanizmusok működnek, illetve hogy a nemzeti kisebbségek jogai csupán deklaratív jellegűek, vagy valós, intézményesült védelmet élveznek. Az elemzés során figyelmet fordítunk a jogszabályok tényleges társadalmi és politikai funkcióinak vizsgálatára, valamint a végrehajtás akadályainak feltárására.

1.5 Szakirodalmi áttekintés

Amikor egy szomszédos ország, Ukrajna nemzeti kisebbségeinek képviseleti és jogvédelmi rendszeréről gondolkodunk – kitekintéssel a magyar nemzetiség helyzetére – nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a társadalmi közeget, gondolkodásmódot, amelyben a többség-kisebbség viszonyait vesszük jogi szempontból górcső alá.

A nemzeti identitást, a közös történelmi és kulturális egység tudatát a hagyományok, a közös eredetben való hit, a vallási rítusok hordozzák. A közösségi rítusok rendszeres gyakorlatában rejlik a megerősítés folyamata, amelynek legtöbbször a

vallási és oktatási-kulturális intézményrendszerek adnak keretet. Az identitás két fő területen mutatkozhat meg, az egyéniség kifejezésekor és nagyobb szociális közösségekbe való betagozódáskor: ebben található a nemzeti, kulturális és a vallási identitás. Úgy is mondhatjuk, hogy a „ki is vagyok tulajdonképpen, hogy definiálom magamat, azonos azzal, hogy milyen közösséghez tartozónak tekintem magamat.”⁹

Az identitás több rétegű és állandó interakcióban van a környezettel: egyes területek hol megerősödnek, hol meggyengülnek a különböző hatások következtében. „Minden embernek annyiféle identitása van, ahány társadalmi csoporthoz tartozik, ahány strukturális szint és vonatkozási keret révén azonosul másokkal.”¹⁰

A határon túli magyarok identitás- és térszerkezetének, gondolkodásmódjának, prioritásainak feltérképezésére, politikai és jogi helyzetének, önszerveződési stratégiáinak, társadalmi, oktatási és kulturális állapotának megismerésére a rendszerváltást követően több kutatás is indult, amelyek átfogó, hosszútávú trendeket bemutató, szélesebb spektrumú helyzetképet igyekeztek adni. A határon túli magyarsággal kapcsolatos kutatásokat tekintve komoly különbségeket találunk a 2010 előtti és utáni időszakokban, amely a politikai környezet és a kutatási fókusz átalakulásában ragadható meg leginkább. A 2010 előtti, helyzetfelmérő és összehasonlító, főként hagyományos adatgyűjtésen alapuló kutatásokban (népszámlálási adatok, terepmunkán alapuló szociológiai felmérések, interjúk, kisebbségi magyar közösségek mellett más etnikumokkal való viszony vizsgálata)¹¹ kritikai szempontok is megjelentek a magyar és az adott szomszédos államok politikájával szemben, de voltak kétes megítélésű elemzések is (Kárpát-panel, 2007).¹² 2010-után a kutatások nagyobb mértékben kapcsolódtak a nemzetpolitikai stratégia irányvonalaihoz, újabb módszertanok jelentek meg (panelkutatás, longitudinális vizsgálatok, online adatgyűjtés, hálózat- és médiaelemzés), előtérbe kerültek a fiatalok és olyan témák, mint az állampolgárság,

⁹ Bayer József: *Európaiság: politika és morális kultúra*. Budapest, Áron Kiadó, 2006, 24.

¹⁰ Hódi Sándor: *A nemzeti identitás zavarai*. Újvidék, Forum, 1992, 10.

¹¹ Például: Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2008; Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Pozsony, Kalligram, 2004.

¹² 2007-ben a Kárpát Panel kutatócsapata komplex szociológiai felmérést készített a Kárpát-medence magyarságának társadalmi struktúrájáról, identitásáról, a magyar közösségekhez és a többségi nemzethez való viszonyáról. Különösen érzékeny terület volt az identitás feltérképezése az ominózus 2004. december 5-i népszavazás függvényében. Egyes komponensek fogalmi zavarai (pl. nemzet, haza) miatt az eredmények a legtöbb helyen éles vitát és sajtóvisszhangot váltottak ki. Mások a kutatás baloldali politikai erők általi befolyásoltságát emlegették. Lásd bővebben. Papp Z. Attila: *Kárpát Panel 2007 – Egy kutatás gyorsítása*, <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00068/pdf/107-127.pdf>.

gazdaság és migráció kérdései (ilyenek például a korábbi, 2001-es kutatást folytató Mozaik 2011, vagy a GeneZs 2015 ifjúságkutatás, Summa 2017).¹³

„A határon túli magyar közösségek létrejöttüket tekintve olyan kényszerközösségek, amelyek nyolevan év alatt vállalt, akarati közösségekké alakultak.”¹⁴ – írja Bárdi 2004-ben. Trianon után az elcsatolt területeken az anyaország szellemi, anyagi támogatását nélkülözve konzerválódott a magyarságtudat, és az erőltetett asszimilációs kísérletek hatására az ellenállás csak erősödött. A közösség kohézióját nemcsak a közös ellenségkép tartotta fenn, hanem az identitás legfontosabb alkotóelemeinek, mint a saját kultúra, vallás és nyelv gondos ápolását is jelentette.

Pontosan ez a folyamat zajlik a háború sújtotta Ukrajnában: a közös ellenség a nemzeti identitás megerősödését hozta magával, sokan azt mondják, most vált valódi nemzetté az addig megosztott társadalom, amely a 18–19. században a birodalmak széttagoltságában, majd a Szovjetunió árnyékában küzdött a nemzeti megmaradásért. Vannak olyan kutatók, akik szerint a háború tette nyilvánvalóvá a „Russzkij Mir”, azaz orosz világkép tarthatatlanságát¹⁵ (amely megkérdőjelezi az ukrán nemzet önálló voltát), amikor a bevonuló orosz csapatokat nem fogadta olyan kitörő öröm, mint ahogyan azt remélték 2022. február 24-én.

A szovjet időszakban általánosan elfogadott volt, hogy az orosz a birodalomban élők, a nemzetiségek közötti kommunikáció nyelve, bár az egyes tagköztársaságokban, így az Ukrán SZSZK-ban mindig is megosztó kérdés volt az *oroszosító* politika.¹⁶ A függetlenség éveitől kezdődően egyre egyértelműbb volt, hogy az ukrán és orosz nyelv közötti választás egyben értékrendbeli, politikai és kulturális irányt is jelentett.¹⁷ 1990-es évek jogi aktusai még konszolidáltak tekintettek az orosz nyelvre és ezzel együtt a nemzeti kisebbségek nyelveire. A nyelvi politika sokáig ingadozott a nyelvi

¹³ Lásd bővebben: Határon túli magyarokkal kapcsolatos kutatások: <https://kisebbssegkutato.tk.hun-ren.hu/hataron-tuli-magyarokkal-kapcsolatos-kutatasok>; Tátrai Patrik – Molnár József – Kovály Katalin – Erőss Ágnes: A kárpátaljai magyarok lélekszáma és a népesedésüket befolyásoló tényezők a Summa 2017 felmérés alapján. *Kisebbségi Szemle*, 2018/3.; Magyar ifjúságkutatás 2016 eredményei: https://real.mtak.hu/119325/1/magyar_ifjusag_kutatas_2016_gyorsjelentés_a_karpat-medencei_fiatalokrol.pdf.

¹⁴ Bárdi Nándor: *Tény és való: a budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete: problémakatalógus*. Pozsony, Kalligram, 2004, 29.

¹⁵ Kuzio, Taras: Russian stereotypes and myths of Ukraine and Ukrainians and why Novorossiya failed. *Communist and Post-Communist Studies*, 2019/4, 297–309.

¹⁶ Kulyk, Volodymyr: *Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994–2001*. /CORE Working Paper, 6./ Hamburg, Centre for OSCE Research, 2002, 10–11.

¹⁷ Fedinec Csilla: A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrán jogalkotásrövid foglalata. *Fórum*, 2024, 66.

kompromisszum és az ukránosítás között. A fordulat a 2000-es évek elejétől vált sarkossá és tette a nyelvet politikai csatározások tárgyává.

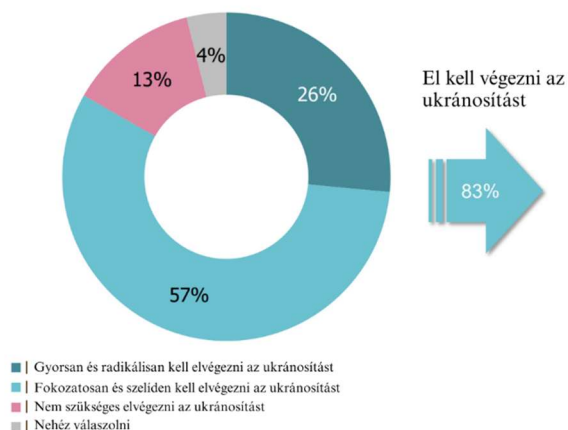
Jelenleg az ukrainai nemzetiségek erőteljes *ukránosító* politikával néznek szembe. Azok a jogszabályok, amelyek az utóbbi évtizedben szabályozták a nemzetiségek helyzetét, mind csorbították az Ukrajnában élő nemzetiségek meglévő jogait. Ehhez állami és európai szinten is asszisztálnak – nem feltétlenül szándékosan – a szakemberek és döntéshozók az európai integrációs folyamat során. A döntéshozatal olyan megalapozatlan és félrevezető kutatások alapján történik, amelyek egy alternatív valóságot láttatnak a nemzetiségek helyzetéről. Csak egy példaként megemlítve, az Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat honlapján elérhető legfrissebb kutatási anyagok a nemzetiségekkel kapcsolatos európai és ukrainai döntéshozatal alapját képezik. A legutóbbi, 2024 októberében készült átfogó országos közvélemény-kutatás az ukrán állampolgárok nyelvi, etnikai és vallási identitását vizsgálta.¹⁸ A 3500, 18 év feletti válaszadó megkérdezésével készült tanulmány a nemzeti kisebbségek és az őslakos népek jogainak tiszteletben tartását és a diszkrimináció tilalmát értékelte, beleértve a belső menekülteket is. A kutatás megfogalmazott *célja*, hogy felmérje a politikai változások szükségességét annak érdekében, hogy jobban megfeleljen e csoportok etnikai, kulturális és nyelvi igényeinek. A nyilvánosságra hozott eredmények alapján a legfontosabb teendők, ajánlások a következők:

- Egyenlő hozzáférés biztosítása az alapvető szociális szolgáltatásokhoz, mint például az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz és a jogi segítségnyújtáshoz, etnikai vagy vallási hovatartozástól függetlenül.
- A veszélyeztetett nyelvek (pl. karaim, gagauz) újraélesztését és fejlesztését szolgáló programok készítése és megvalósítása, különös tekintettel az oktatási anyagokra és a tanárképzésre.¹⁹

¹⁸ A tanulmány módszertana az Európai Unióval és az Európa Tanáccsal közös, „A diszkriminációellenességre és a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó európai szabványok végrehajtásának támogatása Ukrajnában” című projekt támogatásával készült.

¹⁹ New Study Examines Rights and Non-Discrimination of National Minorities and Indigenous Peoples in Ukraine: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/new-study-examines-rights-and-non-discrimination-of-national-minorities-and-indigenous-peoples-in-ukraine>

Az Ön véleménye szerint, milyen módon kellene lezajlania az ukránosítási folyamatnak, tehát az ukrán nyelvre való áttérésnek társadalmunk minden területén?



Вибірка: всі респонденти (n=3500)

Kinek kellene foglalkoznia az ukránosítási folyamattal?

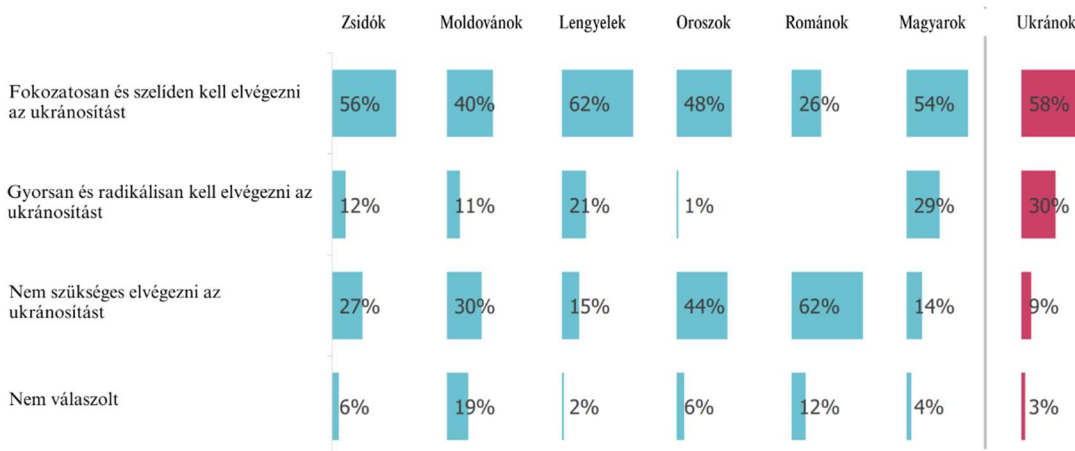


Вибірка: n=3050

1. ábra.. Az Ön véleménye szerint, milyen módon kellene lezajlania az ukránosítási folyamatnak, tehát az ukrán nyelvre való áttérésnek társadalmunk minden területén? Forrás: Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat: <https://dess.gov.ua/ethnopolitics/>

A kutatás olyan kérdéseket is feszeget, mint *Az Ön véleménye szerint, milyen módon kellene lezajlania az ukránosítási folyamatnak, tehát az ukrán nyelvre való áttérésnek társadalmunk minden területén?* A válaszadók 57%-a szerint az ukránosítás folyamatának gyorsnak és radikálisnak kell lennie, míg 26% szerint az ukránosítás szükséges, de fokozatosan és szelídebb formában (összesen 83%), (1. ábra).

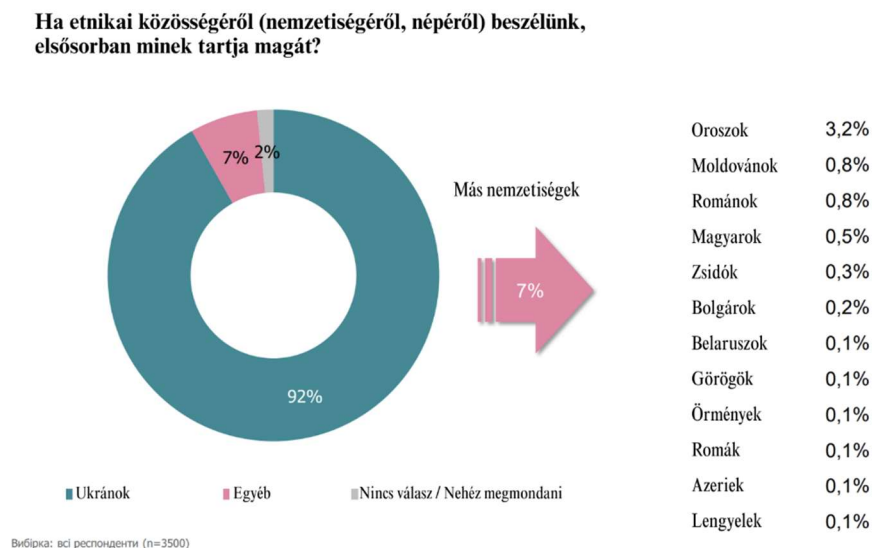
Az Ön véleménye szerint, milyen módon kellene lezajlania az ukránosítási folyamatnak, tehát az ukrán nyelvre való áttérésnek társadalmunk minden területén?



Mintavétel: zsidók n=32, moldovánok n=44, lengyelek n=71, oroszok n=248, románok n=43, magyarok n=39, ukránok n=2920

2. ábra. Az Ön véleménye szerint, milyen módon kellene lezajlania az ukránosítási folyamatnak, tehát az ukrán nyelvre való áttérésnek társadalmunk minden területén (nemzetiségi bontás szerint)? Forrás: Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat: <https://dess.gov.ua/ethnopolitics/>

A 2. ábra azt mutatja, hogy különös módon a megkérdezett nemzetiségek képviselőinek nagy része szerint is – bár szelídebb formában – végbe kell mennie az ukránosítás folyamatának, csupán az oroszok és románok válasza tükrözik nagyobb mértékben, hogy nem szükséges elvégezni az ukránosítást.



3. ábra. Ha etnikai közösségéről (nemzetiségéről, népéről) beszélünk, elsősorban minek tartja magát? Forrás: Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat: <https://dess.gov.ua/ethnopolitics/>

A megkérdezettek 92%-a ukrán nemzetiségűnek tartja magát elsősorban (3. ábra), illetve a válaszadó „magyarok” 67%-a az ukránt tartja anyanyelvének (4. ábra). Kérdéses, hogy a kutatás ebben a formában valóban megfelelő-e a nemzetiségek identitáskonstrukcióinak vagy véleményének a megjelenítésére.

Ön melyik nyelvet tartja anyanyelvének?

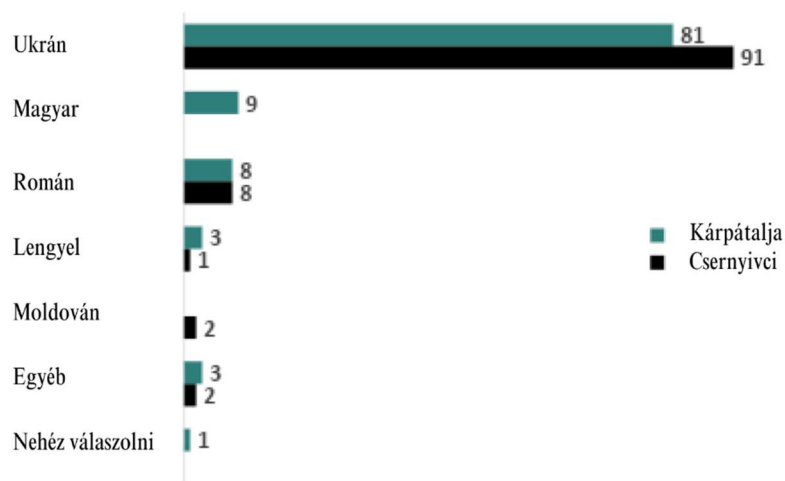
	Zsidók	Moldovánok	Lengyelek	Oroszok	Románok	Magyarok	Ukránok
Ukrán	59%	23%	86%	25%	33%	67%	93%
Orosz	31%	16%	14%	70%		2%	6%
Zsidó	4%						
Román		44%			67%		
Magyar				0%		31%	0%
Egyéb		13%		0%			0%
Nehéz válaszolni	6%	4%		5%			1%

Minta: zsidók n=32, moldovánok n=44, lengyelek n=71, oroszok n=248, románok n=43, magyarok n=39, ukránok n=2920

4. ábra. Ön melyik nyelvet tartja anyanyelvének? Forrás: Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat: <https://dess.gov.ua/ethnopolitics/>

2024 októberében egy másik állami kutatás is készült Csernyivci és Kárpátalja megyékben, azokra a területekre fókuszálva, ahol a magyar és a román kisebbségek többen élnek.²⁰ A megyénként 600-600 fő bevonásával készült elemzés nem törekszik etnikai reprezentativitásra, hanem a kisebbségi jelenlétű régiók általános társadalmi érzékelését vizsgálja társadalmi kohézióról, nyelvi toleranciáról, vallásszabadságról.

Ön Ukrajna melyik nemzeti közösségéhez tartozónak vallja magát?



5. ábra. Ön Ukrajna melyik nemzeti közösségéhez tartozónak vallja magát? Forrás: Elemző összefoglaló a regionális szociológiai kutatások eredményeiről.

A megkérdezettek 81%-a (Kárpátalján) és 91%-a (Csernyivci megyében) ukrán nemzetiségűnek vallotta magát és csupán 9% magyarnak és 8% románnak (5. ábra). A felmérés szerint a megkérdezettek körében magas az ukrán nemzettel való erős azonosulás, ami a kutatók szerint a különböző nemzeti kisebbségek (közösségek) integrációjára utal Ukrajna egységes társadalmi terében. A megkérdezett nemzetiségek (vagyis a zömmel ukránok) a hétköznapi interakciók során az ukránt preferálják otthon (73% és 79%) és a munkavégzés során is. A két megyében az etnikai és kulturális sokszínűség nem akadályként, hanem előnyként jelenik meg. A megkérdezettek többsége toleranciáról, a nemzetiségek közötti párbeszédről, egymás iránti nyitottságról tesz

²⁰ Elemző összefoglaló a regionális szociológiai kutatások eredményeiről (Kárpátalja és Csernyivci megye). A kutatás a 2024 októberében végzett terepmunkán alapul, és az EU–Európa Tanács közös projektje támogatta a kisebbségek jogainak és a diszkrimináció elleni fellépés európai standardjainak ukrainai megvalósítása érdekében. https://dess.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/Analitychnyy_bryf_rezultatamy_rehionalnykh_sotsiologichnykh_doslidzhen_UKR.docx.pdf

tanúbizonyságot. Mindkét régió lakói nagyra értékelik a nemzeti kisebbségek nyelvének megőrzésére tett erőfeszítéseket. A válaszadók többsége úgy véli, hogy e terület kellő figyelmet kap.

A kutatások eredményeinek felhasználása ajánlások formájában a jogalkotók felé (a kutatást végző szervnek többek között ez a feladata) sok kérdést felvet. A felmérések nem az etnikai kisebbségek reprezentatív mintáját vizsgálta, hanem országosan és földrajzi alapon választott ki válaszadókat a kisebbségek által is lakott régiókból. Mivel a megkérdezettek nagy része ukrán identitásúnak vallotta magát, így az eredmények nem tükrözik közvetlenül a kisebbségek véleményét. Ez érvényes mindkét bemutatott kutatás esetében. A másik fontos megállapítás, hogy a társadalmi percepció nem egyenlő a jogi valósággal. A kutatások a lakosság szubjektív érzeteit mérték, nem pedig azt, hogy jogilag vagy gyakorlatban valóban érvényesülnek-e a kisebbségi jogok. A felmérésekben nincs adat a konkrét kisebbségi csoportok strukturális tapasztalatairól. Az ilyen típusú kutatások politikailag könnyen instrumentalizálhatók, például „a kisebbségek jól érzik magukat, nincs szükség további jogi aktusokra.” A pozitív társadalmi hangulatból téves következtetés vonható le a jogi helyzetre vonatkozóan. A dokumentum a társadalmi kohézió és etnikai tolerancia pozitív mutatóit implicit módon úgy értelmezi, mintha azok a kisebbségi jogok megfelelő biztosítását igazolnák, holott ez nem következik automatikusan az adatokból.

Az ilyen típusú kutatások – bár szakmai látszatot keltenek – könnyen eszközzé válhatnak a politikai kommunikációban. Különösen akkor, amikor nemzeti kisebbségek sorsáról döntenek, valódi kisebbségi reprezentáció és érdemi konzultáció nélkül.

Az ukrán állam által követett asszimilációs politika sikerének egyik alapvető feltétele a gazdasági stabilitás és a politikai kiegyensúlyozottság lett volna. Egy szilárd és prosperáló államszerkezet ugyanis képes lehetett volna előmozdítani a nemzeti kisebbségek lojalitását, valamint hosszabb távon hozzájárulhatott volna a közösségek önkéntes integrációjához, illetve akár a fokozatos nyelvi és kulturális asszimilációhoz. Ukrajna azonban e feltételeknek nem tudott maradéktalanul megfelelni, mivel sem gazdasági, sem politikai értelemben nem alakult ki egy tartósan stabil és vonzó állami berendezkedés.²¹ További strukturális nehézséget jelent, hogy az ukrán nemzetépítés alapjául szolgáló, egynyelvűséget és kulturális homogenitást hangsúlyozó nemzeti narratíva nem minden esetben képes elősegíteni az állampolgári lojalitás erősödését – sőt,

²¹ Pavlenko, Aneta: Language rights versus speakers' rights: On the applicability of Western language rights approaches in the Ukrainian context. *Journal of Language and Politics*, 10/1, 2011, 27–54, 49.

bizonyos esetekben kifejezetten akadályozhatja azt.²² Az állami támogatást élvező, monolit ukrán nemzetképzés abban az esetben válik problematikusává, ha a társadalom egyes csoportjai – például a nemzeti kisebbségek – elutasítják az állam által preferált nyelvet, illetve az ezzel együtt járó identitáskonstrukciót. Ilyen helyzetben maga az ukrán nyelv is elveszítheti azt a szimbolikus legitimációját, amely a nemzeti egység és az összetartozás kifejeződéseként szolgálhatna. Ennek megfelelően a nemzetépítés akkor tekinthető fenntarthatónak és eredményesnek, ha figyelembe veszi a nemzeti kisebbségek tényleges identitását. Amennyiben ez elmarad, a homogenizációs törekvések – a politikai integráció remélt elősegítése helyett – akár a társadalmi kohézió gyengüléséhez és a nemzetpolitikai célkitűzések aláásásához is vezethetnek.²³

A nyelvi jogok és az oktatáspolitikai kapcsolatát elemző szakirodalom jelentős része egyetért abban, hogy elviekben indokolható az államnyelv ismeretének követelménye minden állampolgár számára, így Ukrajnában is. Csernicskó István több tanulmányában is hangsúlyozza, hogy az ukrán állam valóban elvárja az államnyelv használatát a lakosság minden csoportjától, ugyanakkor az ehhez szükséges oktatási feltételeket a kisebbségi iskolahálózatban nem biztosította megfelelő módon.²⁴ Ahelyett, hogy célzott, pedagógiaiilag megalapozott programokat alakítottak volna ki a nem ukrán tannyelvű intézmények számára, az állami nyelvpolitikában gyakran az ún. „mélyvíz” típusú oktatási modellt alkalmazták, amely nem biztosít megfelelő átmenetet az anyanyelvről az államnyelvre való áttéréshez. A módszer alkalmazását több nemzetközi szakértő – köztük Skutnabb-Kangas és Dunbar – is élesen bírálta, hivatkozva arra, hogy az ilyen gyakorlat nem felel meg a nemzetközileg elfogadott kisebbségi és nyelvi jogi normáknak.²⁵

A nyelvi emberi jogi megközelítés²⁶ kritikusan értékeli azt az aszimmetrikus nyelvi gyakorlatot, amelyben az ukrán állam elvárja a nemzeti kisebbségek tagjaitól az

²² Shulman, Stephen – Bloom, Stephen: Does Nation Building Increase the Strength of Citizen Loyalty? Theoretical and Empirical Investigations of Ukrainian Nationalism. *Polity*, 46(3), 2014, 354–380.

²³ Csernicskó István: *Nyelvpolitika a háborús Ukrajnában*. Autdor-Shark, Ungvár, 2016, 94.

²⁴ Csernicskó István: A nyelvpolitika és kisebbségi nyelvi jogok Ukrajnában 1991 és 2011 között. *EU Working*, 1/2011; uő: Csernicskó István: *Hogyan váljanak többnyelvűvé a kisebbségek?: Egy (nyelv)pedagógiai kérdés (nyelv)politikai vonatkozásai*. In: Kétnyelvűség: Magyar és nem magyar kontextus = Bilingualism: Hungarian and Non-Hungarian Context. Veszprém, Pannon Egyetem, 2020.

²⁵ Skutnabb-Kangas, Tove – Dunbar, Robert: *Indigenous Children's Education as Linguistic Genocide and a Crime Against Humanity?*, Gáldu Čála, Guovdageaidnu, 2010. Lásd még: Csernicskó (2011), Kulyk, Volodymyr: Language ideologies and language policies in post-Soviet Ukraine, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 34/6, 2013, 471–486.

²⁶ Andrassy György: A nyelvszabadság mint részben területhez kötött emberi jog és a kisebbségi nyelvi jogok. *Magyar Tudomány*, 183/6, 2022, 727–737.

államnyelv elsajátítását, ugyanakkor nem ösztönzi, hogy az ukrán többség tagjai – például a keleti régiók orosz többségű térségeiben, vagy akár Kárpátalján, esetleg Dél-Besszarábiában – elsajátítsák a helyben többségi nemzetiség nyelvét. 2014-ben még a volt államfő, Petro Porosenko részéről is megjelent olyan javaslat, amelyek az ukrán, mint egyetlen államnyelv pozícióját megőrizve biztosítottak volna regionális státuszt a helyi kisebbségi nyelvek számára bizonyos területeken.²⁷ Kompromisszumos és a kisebbségek számára megnyugtató rendelkezések fogalmazódtak meg az Állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvényben (2012), de ezek a kezdeményezések végül nem vezettek hosszútávú, máig ható jogi megoldáshoz, mivel a törvényt az Alkotmánybíróság 2018-ban alkotmányellenesnek nyilvánította.²⁸ Larysa Masenko akadémikus munkáiban hangsúlyos, hogy az ukrán nyelvpolitika szigorítása nem kirekesztő vagy nacionalista lépés, hanem szükségszerű válasz volt az orosz nyelvi dominancia történelmi örökségének feloldására, az orosz agresszió nyelvi dimenziójára, az állam integritásának és kulturális függetlenségének megőrzésének érdekében. A nyelvpolitika nem csupán nyelvi, hanem biztonságpolitikai kérdés is Ukrajnában. Az ukrán szakértő szerint a szigorúbb szabályozásra azért is van szükség, mivel az orosz „soft-power” eszközei – a tévécsatornák, internetes portálok, szórakoztató tartalmak – növelték az ország információs sebezhetőségét, stratégiai cél lett a nyelvi szempontból is „megszállt” információs tér felszabadítása. Oroszbarátként, az ún. „Russzkij Mir” támogatóiként jellemzi mindazokat a politikusokat, akik a békére és a Nyelvi karta rendelkezéseire hivatkozva formálnák a jelenlegi jogszabályi kereteket a nemzeti kisebbségek – kiemelten az orosz – nyelveinek javára.²⁹

A szakirodalomban több szerző is rámutat arra, hogy az ukrán nyelvpolitika területén tartósan fennálló feszültségek nem csupán intézményi vagy jogalkotási hiányosságokra vezethetők vissza, hanem mélyebb szemléleti problémákra is. Kontra Miklós, valamint Phillipson és Skutnabb-Kangas munkásságában szintén hangsúlyos

²⁷ Csernicskó István: *Nyelvpolitika a háborús Ukrajnában*. Autdor-Shark, Ungvár, 2016, 47.

²⁸ Masenko, Larysa – Orel, Maya: *Нам потрібен мовний кордон із Росією. Сучасна мовна політика в Україні очима соціолінгвіста*. Портал мовної політики, 2014; Масюк, Halyna: *Прикладна соціолінгвістика. Питання мовної політики*. Львів, Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2009.

²⁹ Lásd bővebben: Larysa Masenko: *The Language Policy of Ukraine in 2017–2019*. In: Müller, Daniel – Wingender, Monika (ed.): *Language Politics, Language Situations and Conflicts in Multilingual Societies – Case Studies from Contemporary Russia, Ukraine and Belarus*. Wiesbaden, Harrassowitz Verlag, 2021; Лариса Масенко: *Українська мова і вибори в Україні. «Русский мир» намагається йти у наступ: <https://www.radiosvoboda.org/a/30041620.html>; «Україна перемогла на полі культури». Про що свідчить суть «руського мира»? <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrayina-viyna-kultura-peremoha/32845368.html>*.

szerepet kap az az érv, miszerint a nyelvhasználatot nem pusztán kisebbségi jogként, hanem általános emberi jogként szükséges értelmezni – olyanként, amely minden állampolgárt megillet, függetlenül attól, hogy a többséghez vagy a kisebbséghez tartozik-e.³⁰

A probléma gyökere részben abban keresendő, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi szervezetek dokumentumai – köztük a Velencei Bizottság és az EBESZ kisebbségi főbiztosának állásfoglalásai – is hajlamosak az anyanyelvhasználatot kifejezetten kisebbségi jogként, és nem univerzális emberi jogként kezelni. Ezt a kritikát fogalmazza meg Andrassy György is, aki szerint a külön nyelvi jogszabályokban rögzített kisebbségi jogok olyan benyomást keltenek, mintha azok az állam „jóindulatú többletjogosítványai” volnának, és nem a jogegyenlőség természetes kiterjesztései.³¹ Ez a szemlélet szükségszerűen aláássa a nyelvi jogok legitimitását, és hozzájárul ahhoz, hogy a kisebbségek anyanyelvhasználati törekvéseit a politikai közvélemény privilegizált igényként értelmezze. A tapasztalatok is alátámasztják, hogy az ukrán nyelv erőltetett alkalmazása nem vált be a társadalmi kohézió eszközeként.³² A nyelv és a nemzetbiztonság közötti kapcsolat Ukrajnában nem csupán szimbolikus jelentőségű, hanem a politikai döntéshozatal középpontjába került. A 2014-es forradalmat követően az ukrán nyelv államnyelvi státuszának megerősítése és a kisebbségi nyelvek háttérbe szorítása részben biztonságpolitikai indokokra hivatkozva történt. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az ukrán nyelv védelme a nemzeti egység és államiság alapfeltétele, bármely korlátozása nemzetbiztonsági kockázatot jelent. A szakértők azonban figyelmeztetnek: a kisebbségi nyelvek politikai ellenségképpé emelése, valamint a nyelvi jogok biztonságpolitikai megfontolásokkal való szembeállításuk veszélyes precedenst teremtet. A fenyegetettségre hivatkozó retorika a kisebbségeket gyakran külső befolyás eszközeiként tünteti fel, miközben a nyelvi jogok biztosítása épphogy hozzájárulhat a társadalmi stabilitáshoz és a konfliktusok megelőzéséhez.³³

Shulman és Bloom kutatásai szerint a központi nyelvpolitika figyelmen kívül hagyja a regionális nyelvi realitásokat, és olyan egyoldalú követelményeket támaszt,

³⁰ Kontra Miklós: *Nyelvi jogok*. In: Kiefer Ferenc (szerk.): Magyar nyelv. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006; lásd még: Kontra Miklós – Hattyár Helga (szerk.): *Magyarok és nyelvtörvények*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002; Phillipson, Robert – Skutnabb-Kangas, Tove: *Linguistic Rights and Wrongs. Applied Linguistics*, 1995, 16/4, 483–504.

³¹ Andrassy György: *Nyelvi jogok*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Európa Központ, 1998.

³² Csernicskó István: *Az ukrán nyelvű többség színe és fonákja*. In: Fedinec Csilla (szerk.): „Kijevi csirke”. (Geo)politika a mai Ukrajnában. Budapest, Kalligram, 2019, 212.

³³ Csernicskó István: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. *Fórum*, 2022/2, 24–25.

amelyek nem tesznek különbséget a lokális többség és kisebbség helyzete között.³⁴ Hosszú távon az a jogértelmezési fordulat szolgálná a társadalmi kohéziót és stabilitást, amelyben az államnyelv és a kisebbségi nyelvek közötti kapcsolat nem hierarchikus, hanem kiegyensúlyozott rendszerként jelenik meg. Ennek normatív alapját egyrészt Ukrajna Alkotmányának 10. és 53. cikkei, másrészt a nyelvi emberi jogok nemzetközi standardjai biztosíthatják.

A dolgozatban részletesen feldolgozásra kerültek Tóth Mihály³⁵ nemzetközi jogász munkái, amelyek behatóan elemzik az Ukrajnában végbement kisebbségjogi visszalépéseket a függetlenség kikiáltása óta eltelt időszakban. A szerző széles publikációs spektrumon mutatja be az ukrán nemzetépítés folyamatát a nemzeti kisebbségek rovására. A szakember kritikusan értékeli a kisebbségi jogok „formális jogegyenlőséggé” való szűkítését, valamint az ukrán jogrendben megfigyelhető fokozatos asszimilációs tendenciákat, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogállására. Kutatásai hangsúlyozzák, hogy a kisebbségi jogok nem pusztán egyéni szabadságjogokként, hanem kollektív közösségi jogként is értelmezendők, és az államnak ezen a téren nem csupán tűrési, hanem aktív védelmi kötelezettsége is van. Tóth kiemelten fontosnak tartja a nyelvi és kulturális autonómia intézményesítését, és kritikusan viszonyul azokhoz az alkotmányos modellekhez, amelyek kizárólag unitárius és centralizált szemléletben kezelik az állampolgári jogegyenlőséget. Munkáiban – így például az *Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája* című elemzésében – részletesen foglalkozik Ukrajna kisebbségjogi szabályozásának visszalépéseivel, a nyelvtörvény hatásával, valamint a nemzetközi kisebbségvédelmi normák és az ukrán belső jog viszonyával. Véleménye szerint az ukrán „... törvények által létrehozott kisebbségjogi szabályozásnak így összességében alapvető problémája, hogy alkotmánysértő. E jogok zömének gyakorlati megvalósulása ugyanis nem a normaszövegben rögzített előírások, hanem alacsonyabb szintű jogszabályok, kormányrendeletek és helyi önkormányzati aktusok függvénye.”³⁶ Tóth szemlélete szintetizálja a jogi dogmatikát, az alkotmányos elméleteket és a kisebbségi realitásokat,

³⁴ Shulman, Stephen – Bloom, Stephen: Does Nation Building Increase the Strength of Citizen Loyalty? Theoretical and Empirical Investigations of Ukrainian Nationalism. *Polity*, 46(3), 2014.

³⁵ A jogtudományok kandidátusa, Ukrajna Tudományos Akadémiája V. sz. Koreckij Állam és Jogtudományi Intézetének nyugalmazott tudományos főmunkatársa.

³⁶ Tóth Mihály: Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája. *Kisebbségvédelem*, 2024/2, 89.

ami különösen értékessé teszi munkásságát a kelet-közép-európai régió kisebbségvédelmi kihívásainak megértésében.

Fedinec Csilla, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetének tudományos főmunkatársa, elismert szakértője a kortárs ukrainai politikai folyamatok, a határon túli magyar közösségek helyzetének, valamint a kárpátaljai magyarság nyelvi, oktatási és jogi státuszának. Kutatásaiban rendszeresen vizsgálja a kisebbségi jogalkotás alakulását Ukrajnában, a kárpátaljai régió történeti és aktuálpolitikai viszonyait, valamint az ukrán–magyar államközi kapcsolatok hatását a helyi kisebbségi közösségekre. A 2017-es ukrán oktatási törvény, valamint a 2019-es nyelvtörvény körüli jogviták kapcsán szintén kiemelte, hogy a rendelkezések szűkítik a kisebbségi nyelvhasználat intézményes lehetőségeit, főként a középfokú és a felsőoktatásban.

Csernicskó István nyelvészprofesszor, a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola rektora kutatásaiban kiemelt figyelmet fordít az ukrán nyelvpolitika, a nyelvi és oktatási jogok kérdéseire, illetve azok hasznosulására a kisebbségi érdekérvényesítés során. Munkáiban arra hívja fel a figyelmet, hogy az ukrán politikai diskurzusban a nemzeti kisebbségeket gyakran az állami szuverenitást veszélyeztető tényezőként jelenítik meg, amely szemlélet hozzájárul a róluk kialakuló negatív képhez. E narratívára épülő, jogszerű ukrán törvényi szabályozás azonban nem szolgálja a társadalmi integráció és a békés együttélés előmozdítását.

A dolgozat kutatási anyagának alapját, gerincét természetesen a dinamikusan változó ukrainai jogszabályok jelentették.

1.6 A dolgozat felépítése

A dolgozatban megfogalmazott célok egy átfogó kutatás szintéziseként jelennek meg. Az *első és második fejezetekben* azt próbáljuk érzékeltetni, mennyire sokrétű, interdiszciplináris megközelítésre van szükség a téma kibontásához módszertani szempontból is. Az ukrainai újabb jogszabályi aktusok és az állam európai integrációjának érdekében létrejövő kisebbségvédelmi mechanizmusok vizsgálata során fontos rávilágítani a folyamatok hátterére is.

A *harmadik fejezetben* bemutatjuk az ukrainai államépítés folyamatát, kitekintéssel a román alkotmányfejlődésre is. A jogtörténeti háttér megvilágítása segít

megérteni a mai Ukrajnában zajló folyamatokat, a nemzeti identitás megerősítését célzó jogalkotással kapcsolatosan.

A *negyedik és ötödik fejezetekben* részletesen bemutatásra kerülnek a nemzetiségek képviseleti és jogvédelmi rendszerének hatályos jogszabályi keretei és intézményei. A dolgozat kitér az ukrainai nemzetiségek képviseleti és jogvédelmi rendszerének sajátosságaira, amelyek sokszor hátrányosan érintik a soknemzetiségű ország nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárait.

A *hatodik fejezetben* az ország európai integrációs irányváltását elemezzük és megállapítjuk azokat a lépéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az ország nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos normatív szabályozása kompatibilis legyen az Európai Unió elvárásaival.

A *hetedik fejezetben* részletesen foglalkozunk a nemzeti kisebbségek korábbi és újabb nyelvi-, oktatási jogszabályaival, illetve a nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogszabályok tartalmával és azok módosításaival, valamint összefoglaljuk az orosz–ukrán háború egyes nemzeti kisebbségeket érintő következményeit.

A *záró, nyolcadik fejezetben* az összefoglalást követően *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazunk meg a háborúban álló ország számára a jelenlegi és a békekötést követő időszakra vonatkozóan, az európai integráció sikerességének érdekében.

2 FOGALMI APPARÁTUS

A jelen fejezetben megkíséreljük körüljárni, megragadni a nemzetiség, nemzeti kisebbség³⁷ definícióját és a kisebbségek védelmére vonatkozó normákat a nemzetközi dokumentumokban, illetve az ukrán törvényi szabályozásban. A nemzetközi jogi eszközrendszer kötelező jellegének hiánya és az érintett országokban a politikai akarat visszafogottsága nemzetközileg olykor kevésnek bizonyul a nemzetiségek védelmét tekintve. Abban a kérdésben, hogy szükség van-e a nemzetiségek nemzetközi jogi védelmére, szinte teljes a konszenzus, de a konkrét részletekben már nehezebb egyezségekre jutni, mert nehéz egységes és általános nemzetiségvédelmi egyezmény létrehozása az egyes országok nemzetfelfogásának, történelmi-kulturális hagyományainak, és a nemzetiségek számának és létszámának különbözősége miatt. Bizakodásra ad okot az a folyamat, amely során egyes államok készek lemondani szuverenitásuk egy részéről a nemzetközi szervezetek javára és belső jogrendszerük részévé tenni a nemzetiségvédelmi rendelkezéseket.³⁸

2.1 A nemzeti kisebbségek fogalma, képviselete és védelme az európai integrációs rendszerekben

A két világháborút követően Európa térképe alaposan megváltozott, a módosult határok pedig nem feltétlenül estek egybe a nemzetiségi határokkal. Sem a keleti, sem a nyugati hatalmaknak nem állt érdekükben a területükön élő nemzeti kisebbségek jogait komolyan figyelembe venni.

A második világháborút követően sürgetővé vált az emberi jogok védelmében nemzetközi szinten is fellépni. Az *ENSZ alapokmányában* még csak az alapvető egyéni emberi jogok szintjén fogalmazódtak meg elvárások, de ezeken kívül már tartalmazta azt, hogy az egyén megkülönböztetés nélkül gyakorolhassa részvételét országa közügyeiben.³⁹

A résztvevő államok egy része – de még a kelet-közép-európai rendszerváltások következtében megjelenő új entitások (például Szlovákia) is – homogén nemzetállamként

³⁷ Magyarországon a „nemzetiségek” kifejezés használatos, de az ukrán jogszabályok a „nemzeti kisebbségek” terminust használják, ezért ennek megfelelően többnyire ezt használjuk majd a szövegben.

³⁸ Móró Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020, 17.

³⁹ Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948) 2. cikk. 21. cikk 1). <http://www.humanrights.com/hu/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights.html>.

képzelték el a jövőjüket, így igyekeztek nem tudomást venni a területükön élő nemzeti kisebbségekről. Úgy értékelték, a nemzeti kisebbségek számára biztosított jogok magukban hordozzák az adott ország destabilizációjának veszélyét. Például Franciaország ma is minden állampolgárát egyenlőnek tekinti, és nem kíván különjogokat biztosítani a területén élő nemzetiségek számára.

Ukrajna 1973-ban ratifikálta a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát* (1976. március 23-án lépett hatályba),⁴⁰ amelynek 27. cikke a mai napig a nemzetközi kisebbségvédelem alapját képezi. A kötelező erővel bíró dokumentum kimondja: „...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”, azaz a kisebbségek védelme az identitásuk lényegét alkotó szokásrendszerhez kötődik.⁴¹ A 27. cikk nem tekinti jogalanynak a nemzetiséget, mint csoportot, azonban az egyes jogok lényegét értelemszerűen annak csoportként való gyakorlásában lehet megragadni.

Nehézkessé tette a nemzeti kisebbség definiálását az a megfontolás is, hogy az csak olyan nemzeti minoritásra vonatkozhat, amely valamilyen történelmi kontinuitással rendelkezik az adott területen. Így nem vonatkozhatnak a nemzeti kisebbségi jogok a menekültekre, bevándorlókra, a letelepedett külföldiekre. Ezen csoportok nemzeti kisebbségi jogoktól való elkülönülésében szerepet játszott, hogy tagjaik önként, tudatosan döntöttek országuk elhagyásáról. Másik országba költözésükkel vállalták az adott állam meglévő szabályrendszerébe való beilleszkedést. Sokan úgynevezett „kettős mérce” alkalmazását róják fel a jogalkotóknak. Napjainkban azonban ezen csoportok megnövekedett létszáma, illetve másod-, harmadgenerációs leszármazottaik beilleszkedési és identitásproblémái miatt foglalkozni kell majd nemzetközi jogi szinten is a kérdéssel.⁴²

A nemzetközi jogi helyzet feltérképezése során említést kell tennünk az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ, 1992-től EBESZ)* 1975. évi helsinki tanácskozásáról, amelynek Záróokmányában a résztvevők megállapodtak az 1947-es

⁴⁰ A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 1966-ban került elfogadásra.

⁴¹ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki). 27. cikk. In: Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.

⁴² Nagy Andrea: *Bevándorlás, migráció, kisebbségi jogok*. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): *Társadalom, kulturális háttér, gazdaság*. Komárno, 2016, 168.

párizsi béke során kialakult, az európai határokra vonatkozó *status quo* kölcsönös elfogadásában. A két nagyhatalom (USA, Szovjetunió) és szövetségeseik deklarálták az európai államok egyenjogúságát és szuverenitását, ígéretet tettek a felmerülő problémás ügyek békés rendezésére, valamint a területükön élő kisebbségek alapvető emberi jogainak tiszteletben tartására.

A rendszerváltást követően kialakuló súlyos etnikai konfliktusok rendezését, az európai biztonsági egyensúly megszilárdulását, a politikai stabilitás megőrzését a nemzetközi közösség a kisebbségvédelmi normák megfelelő alkalmazásában látta. Ezen időszakot követően jelentősen megnövekedett a kisebbségek jogait tartalmazó nemzetközi dokumentumok száma.⁴³ A nemzetközi szervezetek által kidolgozott dokumentumok, a nemzeti kisebbségek helyzetének megoldására tett kísérletek Európa biztonságát, illetve stabilitását hivatottak biztosítani.

Az EBEÉ 1990. évi *Koppenhágai Dokumentuma*⁴⁴ az identitás megőrzésére és a kisebbségi jogok széles körű gyakorlására biztosít keretet, például egyik lehetőségként az autonómiát is megemlíti, ám magát a nemzeti kisebbség fogalmát nem definiálja. Fontos megjegyezni, hogy a dokumentum a nemzeti kisebbséghez való tartozást egyéni döntés kérdésévé tette, így nem az adott ország jóindulatára van bízva a nemzetiségi hovatartozás megállapítása. Az 1992. évi *Helsinki Dokumentum* kitér arra, hogy a kisebbségek identitásuk megőrzése érdekében egyesületeket, szervezeteket hozhatnak létre és tarthatnak fenn. Továbbá felhívja a részes országokat, hogy támogassák a területükön élő kisebbségek identitásuk megőrzésére tett törekvéseit és teremtsék meg ezek feltételeit is: „...országának politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében tevékenyen részt vehessen, ideértve a döntéshozatali és konzultatív testületekben való részvételt a nemzeti, a regionális és a helyi szinten, többek között politikai pártokon és szervezeteken keresztül.”⁴⁵

A „nemzeti kisebbség” kifejezés hivatalosan 1992-ben jelenik meg először a *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek*

⁴³ Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2003.

⁴⁴ Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentuma (Koppenhágai Dokumentum, 1990). In: Bíró 33.

⁴⁵ EBEÉ Az 1992. évi Helsinki Dokumentum. „A változás kihívásai” II. Helsinki Döntés (1992). Emberi dimenzió. In: Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek.* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. In: Bíró 24.

jogairól⁴⁶ szóló, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott dokumentumban. A Nyilatkozat kimondja, hogy „joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek”.⁴⁷ Emellett „lehetőséget biztosít arra, hogy kapcsolatot létesíthessenek a határokon túl más államok polgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelékek fűzik őket”⁴⁸, illetve, hogy „vállalhassák megkülönböztető jegyeiket, és fejleszthessék kultúrájukat, nyelvüket, vallásukat és szokásaikat.”⁴⁹ A nemzeti vagy etnikai kisebbség fogalmának definíciós nehézségei ellenére fontos, hogy bár a védelem nem csoportra vonatkozik, hanem a csoportot alkotó egyénekre, akik közösségben is gyakorolhatják jogaikat. Ilyen például a saját anyanyelven történő oktatáshoz való jog, az egyesület létrehozására való jog, amelyek egyénileg nyilvánvalóan kivitelezhetetlenek. A Nyilatkozat záradéka arra biztatja az államokat, tegyék lehetővé a kisebbséghez tartozó személyek számára, hogy anyanyelvükön tanulhassanak.⁵⁰ Az ENSZ dokumentumai ma sem tartalmazzak kitélt a nemzeti kisebbség fogalmának pontos meghatározására vonatkozóan.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása tartalmazza az úgynevezett kisebbségek „európai koncepcióját”. Bár a dokumentum eredetileg kiegészítő jegyzőkönyv lett volna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, de néhány ország részéről ellenállásba ütközött, így mégsem került beillesztésre, hatása azonban ennek ellenére jelentős maradt.⁵¹

Az ajánlás a nemzeti kisebbségek definiálására is kísérletet tesz: „személyek csoportja, akik az állam területén laknak és annak állampolgárai; hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal; etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak; jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb mint az állam vagy az állam egy területének (region/région) egyéb

⁴⁶ ENSZ Közgyűlés 47/135 sz. határozata: Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992. <http://www.hunsor.se/dosszie/kissebbsegiKK.pdf>.

⁴⁷ 2. cikk

⁴⁸ 2.5. cikk

⁴⁹ 4.2. cikk

⁵⁰ 4.3. cikk

⁵¹ Móré Sándor: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3–4, 185–186.

népességének; fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizték együttesen azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”⁵²

A komoly vitát kiváltó 11. és 12. cikkben azt is megfogalmazták, hogy a nemzeti kisebbségeket különleges státusz, illetve autonómia illeti meg, valamint a kisebbségi jogot kollektív jogként említik.

Az eltérő megközelítések miatt az Emberi Jogi Bizottság felkérte a Velencei Bizottságot az említett cikkek értelmezésére. Ennek alapján az államoknak be kell vonniuk az érintett kisebbségeket a róluk szóló döntésekbe, illetve a „*speciális státusz, természetesen, sokkal tovább is mehet, lehetővé téve egy régió számára, amelyikben a kisebbség többséget képez, a saját törvénykezési és végrehajtó hatalmat a regionális kérdéseket illetően.*”⁵³ Ez az értelmezés azért is nagyon fontos, mert több szomszédos országgal kötött magyar államközi szerződésben utalást találunk erre az ajánlásra, amely így kötelező érvényűvé válik.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2014. április 8-án fogadta el *A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában* című, 2014/1985-ös számú határozatát, amely az identitáshoz való joggal, a területi berendezkedés kialakításával, az anyanyelvi oktatással, az önálló oktatási intézmények létrehozásával, az anyanyelven történő tanulás folyamatosságával, a kisebbségi nyelvhasználati jogokkal, valamint a diszkrimináció elleni küzdelemmel kapcsolatban fogalmaz meg követendő útmutatásokat a 47 tagállam számára. A határozat alapjául a Kalmár Ferenc képviselő által készített kutatás szolgált. Bár a határozat nem bír kötelező érvénnyel, mégis fontos, irányadó referenciaértéket fogalmaz meg az európai kisebbségvédelem területén a kollektív kisebbségi jogok és autonómiaigény tekintetében.⁵⁴

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1992-ben fogadta el az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, és 1998-ban lépett hatályba. Fő célja a kisebbségi nyelvek és kultúrák megóvása, illetve annak kimondása, hogy a nyelvi sokszínűség értéket képvisel. Hatása elsősorban a kisebbségi nyelven történő oktatásban és a médiában jelentkezik.⁵⁵ 2003-ban Ukrajna is ratifikálta a Kartát, így hivatkozási alapként

⁵² Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása: <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00001/m950116.html>

⁵³ A Velencei Bizottság véleményezése az 1201/1993-as Ajánlásról, 1996. márc. 1–2., Doc. 7572.

⁵⁴ Varga Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. *Kisebbségkutatás*. 2014/2, 60-80.

⁵⁵ A Kisebbségi Nyelvi Karta a gyakorlatban: A szakértői bizottság munkája <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2009/ProMino09-2-11-Kardos.pdf>

szolgálhat. A Karta kollektív jogként utal a nyelvhasználati jogokra, amely utat nyithat más kollektív jogok elismerésének irányába.⁵⁶

Az Európa Tanács *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét*⁵⁷ 1995-ben fogadták el, Ukrajna 1997-ben ratifikálta a dokumentumot.⁵⁸ A Nyelvi Kartához hasonlóan ez a dokumentum is elsősorban programnormaként fogalmazza meg a kisebbségekkel kapcsolatos jogokat, de nemzetközi szerződés jellegéből adódóan kiemelt fontossággal bír a kisebbségek jogainak védelmét illetően.

A Keretegyezmény az alapvető emberi jogokkal egy szintre emeli a kisebbségek jogait, és komplex módon dolgozza fel mindazokat a területeket, ahol a kisebbségvédelemmel kapcsolatos követelmények felmerülhetnek. A Keretegyezmény a tényleges egyenlőség előmozdítását írja elő, és központi 15. cikke kifejezetten a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéhez szükséges feltételek megteremtésére hívja fel a részes államokat.⁵⁹ A *Tanácsadó Bizottság* (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, rövid. ACFC) kommentárjai⁶⁰ szerint e követelmény többek között rendszeres konzultációt jelent a kisebbségek reprezentatív intézményein keresztül, bevonást a nemzeti és regionális fejlesztési tervek előkészítésébe és értékelésébe, az őket érintő intézkedések hatásvizsgálatát, valamint a döntéshozatalban és a választott testületekben való részvétel tényleges elősegítését. A választási részvételt erősítő eszközök – például küszöbmentességek, fenntartott mandátumok vagy vétójogok – hasznosak lehetnek, de önmagukban nem garantálnak valódi befolyást; ezért olyan eljárási és intézményi feltételek kellene, amelyek valós megszólalási és szavazati jogot biztosítanak a kisebbségi képviselőknek, és a választási szabályok (így a körzethatárok) kialakítása sem csorbíthatja részvételi esélyeiket (ahogyan ezt a későbbiekben látni fogjuk, Ukrajna

⁵⁶ Móré 2020, 22.

⁵⁷ Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek.* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.

⁵⁸ Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» № 703/97-ВР від 09.12.1997. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703/97-%D0%B2%D1%80>

⁵⁹ A Tanácsadó Bizottság a Keretegyezmény végrehajtását országlátogatásokkal, kormányzati és civil szereplőkkel folytatott konzultációkkal, valamint a kormány által benyújtott időszakos jelentések elemzésével monitorozza. A látogatások során a Bizottság nemcsak Kijevben, hanem a kisebbségek által lakott régiókban is tárgyalásokat folytat – Ukrajna esetében például a Kárpátalján élő magyar közösség képviselőivel, oktatási és kulturális intézmények vezetőivel is. Az így gyűjtött információkat az országjelentésekben (Opinion) rögzítik, amelyek tartalmazzák a megállapításokat és a konkrét ajánlásokat. Ezek nyilvánosságra kerülnek, majd az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága határozatban foglalja össze az ajánlások végrehajtására vonatkozó elvárásokat.

⁶⁰ Országspecifikus jelentések, Ukrajna: <https://www.coe.int/en/web/minorities/ukraine>.

esetében kifogásolta is a Bizottság).⁶¹ A dokumentum foglalkozik a közhasznú információk és földrajzi megjelölések kisebbségi nyelven történő kiírásával, kötelezi az aláíró államokat, hogy segítsék elő az egyenlő esélyek megteremtését az oktatás minden szintjén. A 13. cikk alapján a kisebbségeknek jogukban áll, hogy „saját privát oktatási és képzési intézményeket” hozzanak létre és működtessenek, amelyek nem rónak terhet a kormányzatra. A dokumentum védelmezi a kisebbségi nyelv elsajátításához való jogot (14. cikk), és tiltja a népességarányok megváltoztatását (16. cikk). A Keretegyezmény a legtöbb nemzetközi dokumentumhoz hasonlóan nem adja meg a kisebbségek pontos definícióját, ezért az adott állam jogkörébe utalja, kik kerülhetnek az egyezmény hatálya alá. Másrészt, mivel kollektív jogként említi az identitás megőrzéséhez való jogot, több állam máig nem ratifikálta a Keretegyezményt.⁶²

Az Európai Unióban gyakorlatilag a *diszkrimináció tilalma* jelenti a kisebbségvédelmet, ezért konkrét nemzetiségi jogi szabályozás híján vitás ügyekben főként az Európa Tanács, az (EBEÉ)EBESZ és az ENSZ fentebb tárgyalt (és egyéb, ebben a témában kidolgozott) dokumentumaira hagyatkozik. Az EBESZ keretein belül működik a Kisebbségi Főbiztos intézménye, amely hatékonyabbá teszi a párbeszédet és a vitás helyzetek megoldását a nemzetiségi jogok érvényesülésének érdekében.⁶³

Az *Európai Unió* – szupranacionális szervezetként – tevékenységével igyekszik egy általános érvényű jogbiztonságot képviselni. A kisebbségi kérdésben ez az alapvető emberi jogok felőli megközelítésben érvényesül. Az *Alkotmányos Szerződésben*⁶⁴ megfogalmazott alapelvek a kisebbségekre is vonatkoztathatók: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a megkülönböztetésmentesség társadalmában.”

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében deklarált alapértékek – úgymint az emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelmét intézményesített eljárásmechanizmus

⁶¹ Farkas György Tamás: *Kisebbségek és a választójog*. Budapest, Gondolat, 2024.

⁶² Az Oroszországi Föderáció 2024. augusztus 1-jei hatállyal kilépett a Keretegyezményből.

⁶³ Móre 2020, 23.

⁶⁴ Franciaországban az Alkotmányos Szerződés elfogadását népszavazásra bocsátották és ha kevéssel is, de a nemek aránya győzött. Az európai unióról szóló szerződés 2. cikk: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF

garantálja, amelyet az ún. „7. cikk szerinti eljárás” szabályoz. Ez az uniós jog egyik legsúlyosabb, de egyben legkomplexebb eszköze a tagállamokkal szembeni fellépésre az alapértékek megsértése esetén.

A 7. cikk két jól elkülöníthető szakaszból áll:

I. A 7. cikk (1) bekezdése megelőző jellegű eljárást ír elő, amelynek keretében a Tanács az Európai Parlament egyetértésével, tagjainak négyötödös többségével megállapíthatja, hogy *fennáll az egyértelmű veszélye* annak, hogy valamely tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében rögzített értékeket. Az eljárás célja elsősorban a párbeszéd és a prevenció, nem pedig a szankcionálás.

II. A 7. cikk (2) bekezdése már *represszív* természetű, amely lehetővé teszi az Európai Tanács számára – egyhangú döntéssel –, hogy megállapítsa: a tagállam *súlyosan és tartósan* megsértette a 2. cikkben rögzített alapértékeket. Ennek megállapítását követően a Tanács minősített többséggel dönthet arról, hogy felfüggeszti a szóban forgó tagállamnak a szerződésekből eredő egyes jogait, beleértve a Tanácsban való szavazati jogát is.

Ez a kétlépcsős mechanizmus – amely egyszerre hordoz preventív és szankciós elemeket – kifejezésre juttatja, hogy az Európai Unió, illetve annak intézményei és tagállamai *kollektív felelősséget* viselnek az uniós alapértékek védelméért. Elméletileg a rendszer lehetőséget biztosít arra, hogy a közösség egésze fellépjen a közös értékek megsértések ellen. Ugyanakkor az uniós gyakorlatban komoly kérdések merülnek fel az eljárás hatékonyságát illetően, különösen a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogsérelmek esetén. Az uniós intézmények e tárgykörben jellemzően visszafogottan értelmezik saját hatásköreiket, és *általában tartózkodnak attól, hogy a tagállamokat kisebbségi ügyekben közvetlenül felelősségre vonják* – még akkor is, ha ezek az ügyek a 2. cikkben foglalt alapértékek érvényesülését kérdőjelezik meg.⁶⁵

Az EU részéről azonban érzékelhetünk egyfajta kettős mércét is: a kelet-európai államok csatlakozása során megfogalmazott elvárások olyan kisebbségeket érintő általános konvenciókat tartalmaznak, amelyeket az unió „belső körét” alkotó államoktól nem kérnek számon (lásd: Franciaország).⁶⁶ A határon túli magyar kisebbségek számára azonban pont ezek a kritériumok adtak lehetőséget arra, hogy nyíltabban, szervezettebben

⁶⁵ Vizi Balázs: *Európai Kaleidoszkóp-Az Európai Unió és a kisebbségek*. Föld-rész könyvsorozat, L'Harmattan, 2013, 59–62.

⁶⁶ De Witte, Bruno: *Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében* http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2003_2-3_31.pdf

élhessék meg identitásukat, kultúrájukat, hiszen eddig az EU felé közeledő országok többnyire igyekeztek megfelelni ezeknek a követelményeknek.⁶⁷ További lehetőségeket hordoztak a különféle határokon átívelő kulturális és regionális projekteket támogató kezdeményezések, mint például a PHARE-programok.⁶⁸

A másik lehetőség a kisebbségek bizonyos fokú védelmére az EU eszköztárában az *Európai Unióról szóló szerződésben (Maastrichti Szerződés)* meghatározott *szubszidiaritás* elve.⁶⁹ A szubszidiaritás elve szerint a döntéseket mindig ott kell meghozni, ahol a problémák felmerültek, hiszen az adott ügyben a legjobban érintettek tudhatják a legmegfelelőbb megoldást a körülmények, tények ismeretében.⁷⁰ Jó példa erre a 2018 februárjában – Csáky Pál EP-képviselő közreműködésével kidolgozott –, az Európai Parlament által elfogadott „*A kisebbségek védelme és hátrányos megkülönböztetésük tiltása az EU tagállamaiban*” c. állásfoglalás, amely fordulópontot jelentett az uniós kisebbségvédelemben.⁷¹ A határozat kimondja, hogy a kisebbségvédelem nemcsak nemzeti, hanem uniós felelősség is,⁷² s egyúttal hangsúlyozza: az őshonos kisebbségek jogait a Szerződésekben rögzített alapértékekkel azonos szinten kell kezelni. A dokumentum rámutat az EU kisebbségvédelmi eszköztárának hiányosságaira is, különös tekintettel az ellenőrzési (monitoring) mechanizmusok gyengeségére. Ennek orvoslására az Alapjogi Ügynökség mandátumának bővítését javasolja. Összességében az állásfoglalás egyértelmű jelzése annak, hogy az Európai Parlament elkötelezett az őshonos kisebbségek jogainak hatékony védelme mellett – és ezzel kezdeményező szerepet vállalt a többi uniós intézményhez képest.⁷³

Az európai polgári kezdeményezés – amelyet a Lisszaboni Szerződés vezetett be új jogintézményként – elsősorban az uniós democráciadeficit mérséklését és a polgárok

⁶⁷ Lásd Ballardur-terv: A francia miniszterelnökről elnevezett terv alapja, hogy a kelet-európai országok politikai stabilitását a területükön élő kisebbségekkel való rendezett viszony adja, ezért az Európai Stabilitási Egyezmény (ESE) keretében az adott ország európai integrációjához jószomszédi viszonyokat kell kialakítani, illetve megfelelő kisebbségvédelmet kell biztosítani. <http://www.hhrf.org/magyarkisebbseg/9604/m960403.html>;

⁶⁸ Előcsatlakozási alapok: https://www.palyazat.gov.hu/elocsatlakozasi_alapok;

⁶⁹ Európai Unió: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf;

⁷⁰ Lásd bővebben az 1995/1255. sz. ajánlást.

⁷¹ Tárnok Balázs: Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben. *Kisebbségi Szemle*, 2018/1.

⁷² A kisebbségekhez tartozó uniós polgárok hátrányos megkülönböztetésével szembeni küzdelem az EU tagállamaiban: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0032+0+DOC+XML+V0//HU>

⁷³ Mészáros Anikó – Bólya Boglárka: Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után: https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/5_Meszáros_Bolya_Európai_parlamenti_allasfoglalas_Európai_Tukor_2018_2.pdf; 87.

döntéshozatalba való bevonását célozza. Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében legalább egymillió uniós polgár – több tagállamból – kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság hatáskörében javaslatot terjesszen elő uniós jogalkotásra. A jogintézmény részletes szabályait a 211/2011/EU rendelet tartalmazza. Bár a Bizottság továbbra is kizárólagos javaslattevői joggal bír, a polgári kezdeményezés lehetőséget ad arra, hogy a polgárok konkrét ügyeket napirendre tűzzenek. Mivel azonban a Bizottság nem köteles eleget tenni a kezdeményezésnek, az eszköz inkább politikai napirend-formáló, mintsem közvetlen jogalkotási eszköznek tekinthető.⁷⁴

A kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálata szempontjából alapvető jelentőséggel bír annak feltárása, hogy az egyes államok milyen szintű jogvédelmet biztosítanak a területükön élő nemzeti kisebbségek számára. Európa államai ezen a téren számottevő eltérést mutatnak: egyes országok – mint például Szlovénia – kizárólag az őshonos kisebbségek számára biztosítanak magasabb fokú védelmet, míg más államok – így Magyarország – bizonyos időtartamhoz kötik a nemzetiségi státusz elismerését. A védelem szintje egyúttal tükrözi az adott állam kisebbségpolitikai attitűdjét is, vagyis azt, hogy a kisebbségeket csupán jogalanyként, vagy kulturálisan és politikailag is elismerhető közösségként kezeli-e.⁷⁵

Az említett szempontok alapján háromféle védelmi modell különíthető el. Az alacsony szintű védelem kizárólag egyéni jogokat biztosít, a diszkrimináció tilalmának elve alapján azonos bánásmódot garantálva minden állampolgár számára, függetlenül etnikai hovatartozásától – ilyen példát találunk például Franciaországban vagy Görögországban. A közepes szintű védelem már közösségi dimenziót ismer el: az állam az adott területen élő kisebbségeket kulturális és nyelvi közösségként is azonosítja, és

⁷⁴ Hosszan lehetne elemezni a 2012-ben indult Minority SafePack elnevezésű európai polgári kezdeményezést, amely a kellő számú támogató elérésével azt eredményezte, hogy az Európai Bizottságnak foglalkoznia kellett volna az őshonos kisebbségek és nyelvi jogaik védelmével, valamint ki kellett volna dolgoznia egy EU-s jogszabálykeretet ennek érdekében. Kevesen hittek abban, hogy sikerül elérni az egymillió aláíró a kezdeményezés elindítóinak, azaz az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN). A kezdeményezést több mint 1,1 millió polgár támogatta, és az Európai Parlament 2020-ban pozitív határozatban ismerte el annak jelentőségét. Ennek ellenére az Európai Bizottság 2021 januárjában elutasította, hogy jogalkotási javaslatot terjesszen elő, arra hivatkozva, hogy a meglévő uniós eszközök megfelelően kezelik a felvetett kérdéseket. Az ügy élesen rámutat az EU kisebbségvédelmi kompetenciahiányára és a politikai akarat korlátaira. Lásd bővebben: Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle* 2017/3.; Benedek Zsombor: Minority SafePack – egy történet, amely túlmutat önmagán. *Külgügyi Műhely*, 2021/2.; Mészáros Anikó: Az uniós kisebbségvédelem felé: Az Európai Parlament nemzeti és nyelvi kisebbségeket érintő tevékenységének szemléje (2019–2024). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.).

⁷⁵ Pentassuglia, Gaetano: *Minority Groups and Judicial Discourse in International Law: A Comparative Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 50–55.; Toggenburg, Gabriel N.: *A Remaining Share or a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade*, European University Institute Working Paper LAW, 2006/15.

lehetővé teszi számukra bizonyos kollektív jogok gyakorlását. Ilyenek lehetnek az anyanyelvű oktatáshoz, vallásgyakorláshoz vagy a kulturális hagyományok ápolásához kapcsolódó jogosultságok. Ezt a modellt követi többek között Ausztria, Magyarország vagy Szlovénia, míg Belgium és Hollandia esetében az egyéni joggyakorlás keretében érvényesülnek a közösségi jogosultságok. A legmagasabb szintű védelem, az autonómia, olyan rendszerekben valósul meg, ahol a nemzetiségek saját intézményrendszerrel rendelkeznek, és bizonyos területeken akár törvényhozói vagy végrehajtói hatáskörrel is fel vannak ruházva – Dél-Tirol és az Åland-szigetek e modell reprezentatív példái. A modellezés általában egyszerűsítéssel is jár, ezt mutatja az is, hogy pl. Magyarországon a nemzetiségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése lehetetlenné teszi a területi autonómiára épülő modell megvalósítását.⁷⁶

Az egyes államok különböző nemzetfelfogása, a nemzeti kisebbség fogalmával kapcsolatos értelmezési problémák, az egységes definíciók hiánya mind a mai napig nem teszik lehetővé, hogy egy egyetemes, kötelező érvényű, mindenki által elfogadható jogszabályrendszer alakuljon ki.⁷⁷ A nemzetiségi joggal foglalkozó szakemberek leggyakrabban az ún. *Capotorti-definíció*⁷⁸ objektív és szubjektív szempontjait veszik alapul a nemzetiségvédelmi jogi aktusok során.

A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos diskurzus során legtöbbször megkülönböztetésre kerül, hogy őshonos nemzeti kisebbségekről van-e szó vagy a bevándorlással kialakult kulturális-vallási csoportosulásokról. Bizonyos normatív döntések meghozatalakor nem elhanyagolható szempont, hogy milyen módon kerültek ezek a nemzetiségek kisebbségi státuszba. Ugyanakkor érdemes árnyaltan tekinteni a kérdésre, hiszen példaként említve, a magyarországi bolgárok és lengyelek szintén migráció révén keletkeztek, de most már őshonosnak tekinti őket a magyar szabályozás.

A nemzeti kisebbségek létrejöttében háromféle megközelítés kerülhet szóba:

- a) Az eredetileg egy anyaországhoz tartozott lakosság határváltozás, annexió következtében válik egy másik állam polgárává,
- b) Már az adott állam megalakulása előtt azon a területen éltek,

⁷⁶ Móre 2020, 33-35.

⁷⁷ Girasoli, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995.

⁷⁸ A definíció szerint a nemzetiségek meghatározásának szempontjai: tagjai az adott állam állampolgárai, számbelileg kisebbséget alkotnak, különböznek a lakosság többi részétől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek alapján, illetve tagjaik kifejezik szándékukat az adott nemzetiség identitásának, önazonosságának megőrzésére. Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2./384/Rev.1., 1979, 96.

c) Bevándorlás által váltak az adott állam polgáraivá.⁷⁹

Az őshonos nemzeti kisebbségek legtöbbször meghatározott területen, tömbben élnek, és csoportként igénylik a kultúrájuk gyakorlásához, az oktatáshoz való jogokat és az ezekhez kapcsolódó intézményrendszerek megvalósulását. A bevándorlás során kialakult kisebbségek általában elszórtan élnek és nehezen megvalósítható az identitásuk megélését segítő intézményrendszer kialakítása. Számukra előnyösebb lehet a kulturális-vallási identitáshoz való jogok egyéni, az alapvető emberi jogok keretei között való gyakorlása.⁸⁰ A magyarországi nemzetstratégia fontosnak tartja ezeknek a különbözőségeknek az egyértelművé tételét.

Számos esetben vita tárgya a különböző politikai fórumokon, hogy a *sokszínűség* érték-e, és ha igen, milyen értelemben. Egy fogalompárt hívunk segítségül, amelyek egyértelművé teszik, mely csoportok azok, amelyek kipróbáltságukból adódóan értéket képviselnek a társadalomban vagy ellenkezőleg:

a) *természetes sokszínűség*, avagy *természetes etnodiverzitás*, amely az évszázados kipróbált együttélés következtében hozzáadott értéket képvisel, a kultúra elválaszthatatlan része;

b) *mesterséges sokszínűség*, avagy *mesterséges etnodiverzitás*, amely nem természetes folyamatok során jött létre, az együttélésből fakadó körülmények nem állnak fenn hosszú ideje, jelenleg még nem vonhatók le biztos következtetések, nem integrált része a kultúrának, elkülönül.

Ez nem jelenti azt, hogy a mesterséges sokszínűséget alkotó kultúrák önmagukban ne hordoznának értéket. Ahhoz, hogy az újonnan bevándorolt csoportok hozzáadott értékeit a befogadó társadalom felismerje, bizonyos feltételeknek teljesülnie kell (pl. időintervallum, tapasztalatok és kölcsönös nyitottság).

⁷⁹ Szabadfalvi József: *Nemzetállam és szuverenitás*. In.: Államelmélet (szerk.: Takács Péter), Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997, 137.

⁸⁰ Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

2.2 A nemzetiségek fogalma Ukrajnában – definíciós kísérletek

2.2.1 A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos gondolkodásmód és szabályozás a Szovjetunióban

A szovjet jogrendszer nem foglalkozott a nemzetiségek fogalmának meghatározásával. Az 1960–70-es évektől kezdődően létüket evidenciaként kezelve egy nagyobb halmaz, *a szovjet nép* kifejezéssel jogilag egyenlővé tette a különböző fajú és nemzetiségű állampolgárokat a Szovjetunióban. A vezetés számára egyúttal az is fontos volt, hogy az állami propaganda anyagai a nemzetiségek nyelvén is elérhetőek legyenek. „A kommunizmus építésének folyamatában minden szovjet nemzet és nemzetiség egy új történelmi kategóriában egyesül, létrehozva a szovjet népet.” – mondta Nyikita Hruscsov az SZKP 1961. évi XXII. Kongresszusán, amelyen az egységesítő program részletei megerősítésre kerültek. A nyelvhasználat szabályozása a nemzetiségi kérdésekkel együttesen működött.⁸¹ Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság 1959. évi *Az élet és az iskola kapcsolatainak megerősítéséről és a népi oktatás további fejlődéséről* szóló törvény 9. cikkében meghatározásra került, hogy az oktatás a tanulók anyanyelvén történik, és a szülők döntése, hogy milyen tannyelvű iskolába íratják be gyermekeiket, valamint döntést hoznak arról is, hogy a tananyag keretein belül a Szovjetunió népeinek melyik nyelvét szeretnék tanulni.⁸²

Bár a szovjet hatalom engedte a köztársaságok és nemzetiségek nyelveinek alkalmazását, alapvető célja volt az orosz nyelv primátusának megvalósítása és széles körű elterjesztése. Az állami ideológia szerint *a népek közötti érintkezés nyelve az orosz*, ismerete elégséges a társadalmi életben való boldoguláshoz.⁸³

Az 1978-as szovjet–ukrán Alkotmány⁸⁴ több módosítást követően 1996-ig volt hatályban. A 34. cikk foglalkozik a nyelv használatának kérdéseivel: „*Az Ukrán SZSZK különböző fajú és nemzetiségű állampolgárai egyenlő jogokat élveznek. Ezen jogok érvényesítését biztosítja [...] az anyanyelv és a Szovjetunió többi népei nyelvének használata.*” Az 1980-as évek végén a szovjet köztársaságok Legfelsőbb Tanácsai sorra fogadták el nyelvtörvényeiket, ennek megfelelően rendelkezett az 1989-es ukrán

⁸¹ Tóth Mihály – Csernicskó István: Az ukrainai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselet. *Regio*. 2009/2, 74-76.

⁸² Відомості Верховної Ради УРСР. 1959. №14. 101.

⁸³ Tóth Mihály: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrainai példa. *Acta Humana*. 2016/3, 19.

⁸⁴ Az USZSZK Alkotmánya: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. No. 888-09, 20.04.1978. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>

nyelvtörvény is⁸⁵, amely az ukránt már államnyelvként határozta meg, bővítette alkalmazásának területeit, ugyanakkor elismerte az orosz nyelv és más nyelveknek a hivatalos nyelvvel való egyenrangúságot azokban a régiókban, ahol az adott nemzetiség többséget alkotott. 1988-ban megalakult *A hazafias és internacionalista nevelés bizottsága*, valamint a *Nemzetiségek közötti viszonyokkal foglalkozó bizottság*, majd az 1990-től megkezdte működését az *Állami Szuverenitás, Köztársaságok és Nemzetiségek Közötti Kapcsolatok Kérdéseinek Bizottsága*, illetve a *Nemzetiségi Ügyek Állami Bizottsága*.⁸⁶

1989-ben – még az 1991-es ukrain függetlenség kikiáltása előtt – a nyelv használatával kapcsolatosan alkotmánymódosításra is sor került: „Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaságban az állam nyelve az ukrán. [...] Az Ukrán SZSZK biztosítja az orosz nyelvnek, mint a Szovjetunióban a népek közötti érintkezés nyelvének szabad használatát. Az egyéb nemzetiségek egybefüggő lakóterületein működő állami, párt-, társadalmi szervek, vállalatok, intézmények és szervezetek munkájában az államnyelv mellett e nemzetiségi nyelveket is használhatják.” (73. cikk)⁸⁷ Az Ukrán SZSZK Legfelsőbb Tanácsa 1990 júliusában fogadta el a Szuverenitási Deklarációt. A Nyilatkozat saját hatáskörbe vonva a nemzetiségekkel kapcsolatos kérdések kezelését garantálta a köztársaság területén élő nemzetiségek jogát a szabad nemzeti-kulturális fejlődésre, valamint lehetőséget biztosított nemzetiségi közigazgatási egységek létrehozására.⁸⁸ Ez utóbbi rendelkezés nem került be az 1996-os Alkotmány szövegébe, így jogkövetkezménye gyakorlatilag nincs.

2.2.2 Nemzetiségekkel kapcsolatos definíciós kísérletek és jogi aktusok a modern Ukrajnában

1989-ben megkezdődött a szovjet csapatok kivonása a Varsói Szerződés tagállamaiból. A Szovjetunió felbomlása után a tagköztársaságok sorra nyilvánították ki

⁸⁵ Az Ukrán Szovjet Szocialista köztársaság nyelveiről szóló törvény: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки Про мови в Українській РСР. No.8312-XI, 28.10.1989. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/8312-11>

⁸⁶ Tóth – Csernicskó 2009, 77.

⁸⁷ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР. No. 8303-XI, 27.10.1989. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

⁸⁸ Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és az elsüllyesztett kincsek*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram Kiadó, 2016. 167.

függetlenségüket, köztük 1991. augusztus 24-én Ukrajna, amelyet ugyanazon év decemberében megtartott referendum is megerősített.⁸⁹

A világ országainak többsége az ukrán függetlenségről szóló december 1-jei népszavazás után röviddel elismerte Ukrajnát, az Egyesült Államok azonban csak Mihail Gorbacsov lemondását követően, 1991. december 25-én. Magyarország 1991. december 3-án ismerte el független államnak Ukrajnát, Kanada és Lengyelország után harmadikként. Fontos megjegyezni, hogy Magyarország volt az első ország az Ukrajna függetlenségét elismerők között, amely nagykövetséget létesített Kijevben, azaz diplomáciai kapcsolatokat is indított új szomszédjával.⁹⁰

Megindult tehát az ukrán államépítési és alkotmányozási folyamat, a függetlenség jogi keretekbe foglalását segítették a bilaterális egyezmények, az alapszerződések is, amelyeket a következő években sorra kötött meg Ukrajna a szomszédaival.

Az ország 1991 májusában kötötte meg első kétoldalú egyezményét, amely Ukrajna és Magyarország között jött létre a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében. A Közös Nyilatkozat⁹¹ deklaratív módon tartalmazta a nemzetközi jog által addig elismert kisebbségi jogokat. A Nyilatkozat tartalma teljes egészében a két ország közötti alapszerződés részét képezte. A dokumentum rendelkezései biztosították többek között a magyar nyelvű intézményrendszer intenzív fejlődésének alapját és a nyelvhasználat széles körű alkalmazásának lehetőségeit Kárpátalján. A 1991. december 6-án aláírt ukrán–magyar alapszerződést mindkét ország parlamentje ratifikálta.⁹² Míg Magyarországon az alapszerződéssel együtt az 1995. évi XLV. törvény keretében hirdették ki a kisebbségvédelmi rendelkezéseket, addig Ukrajnában ez nem történt meg, így nem tekintik a jogrendjük részének, csak elvi javaslatnak. A Nyilatkozat és a hozzá kapcsolódó Jegyzőkönyv szövegeinek összehasonlító elemzése arra is rámutat, hogy az ukrán és magyar hivatalos változatok között nem elhanyagolható tartalmi és szövegszerkezeti eltérések mutathatók ki, amelyek értelmezési viták alapjául szolgálhatnak például az oktatási jogok területén. A 10. pontban részletezett az anyanyelv tanulására és/vagy az anyanyelven való tanulásra vonatkozó jogok fordításai eltérnek az

⁸⁹ Fedinec Csilla – Tóth Norbert: *Romantikus jog – fapados gyakorlat. A magyar–ukrán szerződéses viszony.* Budapest, TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022.

⁹⁰ Fedinec – Tóth 2022, 17.

⁹¹ Közös nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén. Budapest, 1991. május 31. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*, 1991, 212-218.

⁹² Fedinec Csilla: A magyar–ukrán alapszerződés néhány aspektusa. In: Mozaikok a magyar nyelvhasználatból. Karmacsi Zoltán – Márku Anita – Tóth-Orosz Enikő (szerk.). Törökbálint, Termini Egyesület, 2022, 159–161.

ukrán és a magyar nyelvű változatban. A magyar nyelvű szöveg szerint a felek biztosítják az ahhoz szükséges lehetőségeket, „hogy a nemzeti kisebbségek tanulják anyanyelvüket és anyanyelvükön tanuljanak az oktatás minden szintjén”. Ezzel szemben az ukrán változatban az idézett részben az „és” kötőszó helyett a „vagy” szerepel, amely a sokat bírált 2017-es oktatási törvény óta vita tárgyát képezi a két állam között.⁹³

Miután az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság kinyilvánította függetlenségét a Szovjetuniótól, 1991 novemberében a Legfelsőbb Tanács elfogadta *Ukrajna nemzeti jogainak Nyilatkozatát*. A dokumentum egyedülálló módon deklarálta a nemzetiségek jogait: szavatolta, hogy az általuk hagyományosan lakott területeken nemzeti-közigazgatási egységek jöjjenek létre; engedélyezte az anyanyelv szabad használatát a közélet minden területén (oktatás, hírközlés, gazdaság); engedélyezte a nemzeti szimbólumok használatát; biztosította a kulturális központok, egyesülések létrehozásának jogát; tágan értelmezte a nyelvtörvény normáját, miszerint a tömbben élő nemzetiség nyelve az államnyelv mellett akkor is használható, ha nem alkot többséget az adott régióban, valamint, ahol több nemzetiség él együtt, és egyik sem alkot többséget, a helyi közösség akarata szerint bármilyen nyelv alkalmazása megengedett.⁹⁴

Egyértelmű és konkrét definíciók híján sokszor csak az ukrán Alkotmány⁹⁵ vonatkozó passzusaiban, illetve az egyes nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos törvények szövegezésében lehetett tetten érni, mit értenek a „nemzetiség” fogalma alatt a törvényalkotók. 1992-ben került elfogadásra Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló törvénye,⁹⁶ amely a korábbi nyitott nemzetiségi politikához képest visszalépést jelentett. A normaszöveg már nem tartalmazta a nemzetiségi-közigazgatási egységek létrehozásának lehetőségét, az ukrán nyelv mellett a nemzetiségi nyelv hivatalos használata ismét ahhoz a kitételhez kötődött, hogy a nemzetiség többséget alkosson az adott közigazgatási egységen belül. A nemzeti kisebbségek tágan értelmezhető definíciója a törvény 3. cikke szerint: „*A nemzeti kisebbségekhez Ukrajna állampolgárainak azon csoportjai tartoznak, akik nemzetiségük szerint nem ukránok, kinyilvánítják nemzeti öntudatukat és az egymással való közösség érzésüket.*” A törvényt a 2022. december 13-

⁹³ Fedinec Csilla – Tóth Norbert: *Romantikus jog – fapados gyakorlat. A magyar–ukrán szerződéses viszony*. Budapest, TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022. 65.

⁹⁴ Tóth Mihály: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrainai példa. *Acta Humana*, 2016/3, 23.

⁹⁵ Ukrajna Alkotmánya 53., 92. és 119. cikkei.

⁹⁶ Ukrajna nemzeti kisebbségekről szóló törvénye: Закон України Про національні меншини в Україні. No. 2494-XII, 25.06.1992. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

án elfogadott Nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény⁹⁷ váltotta, amelyen az unióhoz való csatlakozási tárgyalások következtében több módosítást kellett végrehajtani.⁹⁸

Ukrajna máig hatályban lévő Alkotmányát 1996-ban fogadták el. Az Alkotmány preambulumban az „ukrán népet” említi alanyaként, amely alatt minden nemzetiségű polgárát érti. Az „ukrán népen” belül külön kategóriát alkot az „ukrán nemzet”.⁹⁹ Az Alkotmány 11. cikkében fogalmazódik meg, hogy Ukrajna „elősegíti minden őshonos nép és nemzeti kisebbség etnikai, kulturális, nyelvi és felekezeti önazonosságának a fejlesztését.” Bár a szöveg említi az „őshonos népeket” és a „nemzeti kisebbségeket”, de nem tér ki pontosan a közöttük lévő különbségekre. A 92. cikk 3. bekezdése szerint az őshonos népek és nemzeti kisebbségek jogainak meghatározásakor kizárólag a törvényi szintű szabályozás a mérvadó. A 4. bekezdés ugyanezt állapítja meg a nyelvek használatával kapcsolatban.

Ukrajna Alkotmánya tehát megkülönbözteti az „ukrán nemzetet”, és a 11., 53., 92. és 119. cikkek¹⁰⁰ az országban élő nemzetiségekkel kapcsolatosan az „őslakos népek” és a „nemzeti kisebbségek” kifejezéseket használják. Az „őslakos nép” kifejezés csak az Alkotmány szövegében jelent meg az Ukrajna őshonos népeiről szóló törvény 2021-es elfogadásáig. A jogszabály csak azokat a népeket ismeri el őshonosként, amelyeknek nincs anyaországuk. Jelen esetben a törvény a krími tatárokat, a karaimokat és a krimcsakokat ismeri el őshonosként,¹⁰¹ noha számos roma is él az országban. Az oroszokat, magyarokat, románokat, stb. pedig nemzeti kisebbségként említi. Ukrajna Alkotmányának 53. cikke garantálja a nemzeti kisebbségek számára, hogy

⁹⁷ Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló törvény: Закон про національні меншини (спільноти) України № 2827-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>

⁹⁸ Az új törvény elfogadásának sürgető szükségessége 2023 decemberében merült fel, miután a csatlakozási tárgyalások fontos feltétele volt, hogy Kijev figyelembe vegye a Velencei Bizottság ajánlásait az államnyelvi, tömegtájékoztatási és oktatási törvények terén. A szóban forgó jogszabály javaslatokat fogalmaz meg az oktatási és nyelvi törvények módosítására is. A törvény egyes részei előrelépést jelentenek a kárpátaljai magyar szervezetek szerint, bár nem tekinthetők teljes körűnek, mivel nem térnek vissza teljes mértékben a korábbi kisebbségi jogokhoz, és néhány pontja csupán deklaratív, tág értelmezésű. Az európai uniós nyelvek tekintetében a nyelvhasználat visszatért a korábbi gyakorlathoz néhány területen, lehetővé téve például a nemzetiségek nyelvének megjelenését választási kampányanyagokban. Az oktatás terén ismét garantált a kisebbségek anyanyelvi oktatásához való jog, bár kérdéseket vet fel az oktatás "államnyelv melletti" teljesülése. Továbbá kifogásolható, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos törvények és azok módosításai során egyszer sem vették figyelembe a kisebbségi szervezetek javaslatait.

⁹⁹ Fedinec Csilla: Az őslakos státusz Ukrajnában. *Fórum*, 2018/2, 76.

¹⁰⁰ Ukrajna Alkotmánya: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>; Constitution of Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine, 28 June 1996. <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

¹⁰¹ Ukrajna őslakos/őshonos népeiről szóló törvény: Закон України «Про корінні народи України».

anyanyelvükön tanuljanak, vagy tanulják az anyanyelvüket az állami és az önkormányzati oktatási intézményekben vagy nemzeti-kulturális szervezetek közreműködésével.¹⁰²

A nemzetiségekkel kapcsolatos jogalkotást döntően befolyásolta, hogy a függetlenséget éppen csak elnyerő fiatal Ukrajnának egy területileg, kulturálisan is megosztott identitású népességből kellett megformálni magát a nemzetet. Nehézséget okoztak az egységes identitás kialakításában a regionális különbségek: az ukrán nacionalista mozgalmak főként az ország középső, nyugati területein működtek, míg Kelet-Ukrajna mindig is az orosz kultúrához kapcsolódott, és ez kifejeződött gazdasági téren, illetve a történelmi emlékezet kérdésében egyaránt.¹⁰³ A multikulturális Ukrajnában a 2022. február 24-i háború kitöréséig az egységes politikai nemzet csupán elméletileg létezett, híveit és ellenzőit egyaránt megtalálhattuk a közhatalmi szférában.¹⁰⁴

Ukrajnában hivatalosan 2001-ben került sor az utolsó népszámlálásra, azaz egy közel 25 éves mérés adataiból kell dolgozniuk a kutatóknak. Az Ukrán Állami Statisztikai Hivatal időről időre természetesen megad becsült adatokat. Ezek a lakosság drasztikus csökkenését mutatják: az ország függetlenségének kikiáltása óta 2021-ig a népesség száma egy magyarországnyival, azaz közel 10 millióval csökkent 51,5-ről 43,7 millióra. Ebből Donbasz lakossága 4,1, a Krím-félsziget pedig 2,6 millió. A háború kitörése után a fogyás hatványozottá vált, becslések szerint további 10 millióan hagyták el Ukrajnát.¹⁰⁵

2.3 Ukrajna nemzetiségei

A lakosság nemzetiségi megoszlása az alábbiak szerint alakult a 2001-es népszámláláskor: ukrán (77,8%), orosz (17,3%), fehérorosz (0,6%), moldáv (0,5%), krími tatár (0,5%), bolgár (0,4%), magyar (0,3%), román (0,3%), lengyel (0,3%), zsidó

¹⁰² Стаття 53. „... гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.” (1996)

¹⁰³ Varga Beáta: Önállóság, nemzeti identitás és külpolitika Ukrajnában a 17. század közepén. *Világtörténet*. 2011/ 3-4, 151-152.

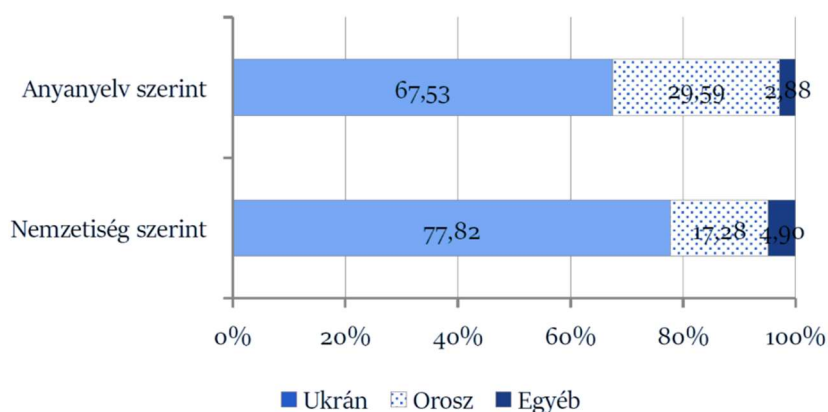
¹⁰⁴ Fedinec Csilla: *Regionalizmus Ukrajnában*. In: Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról. Tér és terep* (9). Budapest, Argumentum, 2013, 341-355.

¹⁰⁵ Csaknem megfeleződött Ukrajna lakossága: <https://www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2023/02/csaknem-megfelezo-dott-ukrajna-lakossaga>; The IMF believes that the population of Ukraine will grow after a significant decline in the first years of the war: <https://ubn.news/the-imf-believes-that-the-population-of-ukraine-will-grow-after-a-significant-decline-in-the-first-years-of-the-war/>;

(0,2%), egyéb (1,8%).¹⁰⁶ Fontos azonban megérteni, a nemzetiség szerinti megoszlás nem feltétlenül egyenlő azzal, hogy ki milyen anyanyelven beszél.

Ukrajnában jelentős eltérés tapasztalható a nemzeti és a nyelvi identitás között. Az ukrán nemzetiségű állampolgárok aránya (megközelítőleg 78%) jóval magasabb, mint azoké, akik anyanyelvként az államnyelvet – az ukránt – jelölik meg (kevesebb mint 68%). Fordított tendencia figyelhető meg az orosz nyelv esetében: az orosz anyanyelvként használók aránya (közel 30%) jóval meghaladja azokét, akik magukat orosz nemzetiségűnek tartják (17,3%). Míg a lakosság mintegy negyede (22,2%) vallja magát valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak, nyelvi szempontból már közel minden harmadik ukrán állampolgár (32,5%) valamely kisebbségi nyelvet tekint anyanyelvének. Mindazonáltal az ukrán és az orosz nyelvet beszélők együttesen az ország lakosságának 97,1%-át alkotják.¹⁰⁷

Anyanyelv és nemzetiség szerinti megoszlás (a 2001-es népszámlálás adatai alapján)



6. ábra. Anyanyelv és nemzetiség szerinti megoszlás. Forrás: Tévút az ukrán nyelvpolitikában: Ukrajna törvénye „Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról”.

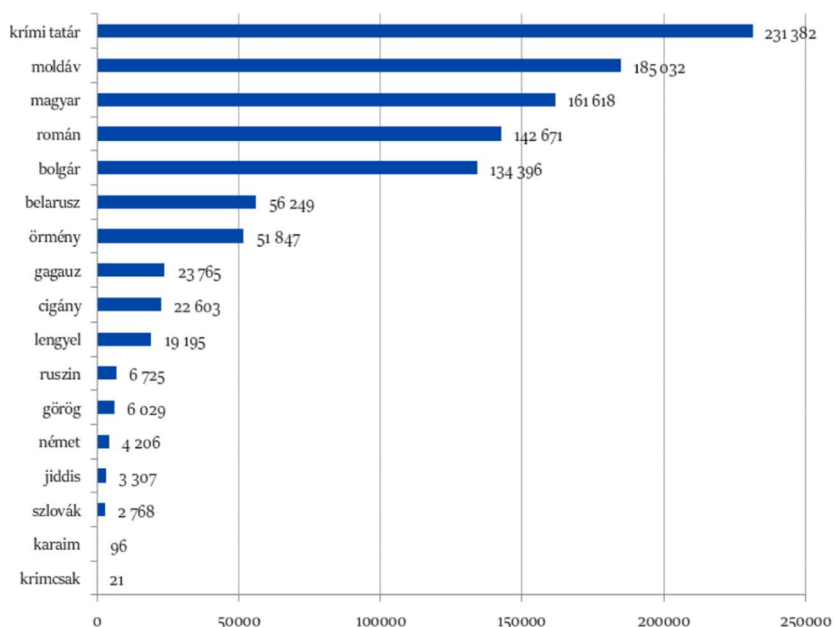
Önmeghatározásuk szerint az emberek például lehetnek ukrán, orosz vagy egyéb nemzetiségűek (pl. zsidók vagy görögök), akiknek ukrán az anyanyelvük. Az ukrán anyanyelvűek így 67,53%-ot tettek ki, tehát kevesebben voltak, mint akik ukrán

¹⁰⁶ Ukrán Állami Statisztikai Hivatal honlapja a népszámlálásról.
<http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/#regions>.

¹⁰⁷ Csernicskó 2013, 240–243.

nemzetiségűnek tartották (77,8%) magukat. Mindezen kívül voltak olyan ukrán, orosz vagy más nemzetiségűek, akiknek viszont orosz az anyanyelvük (29,5%).¹⁰⁸

Ukrajna kisebb nemzetiségeinek létszáma, anyanyelvi megoszlás alapján

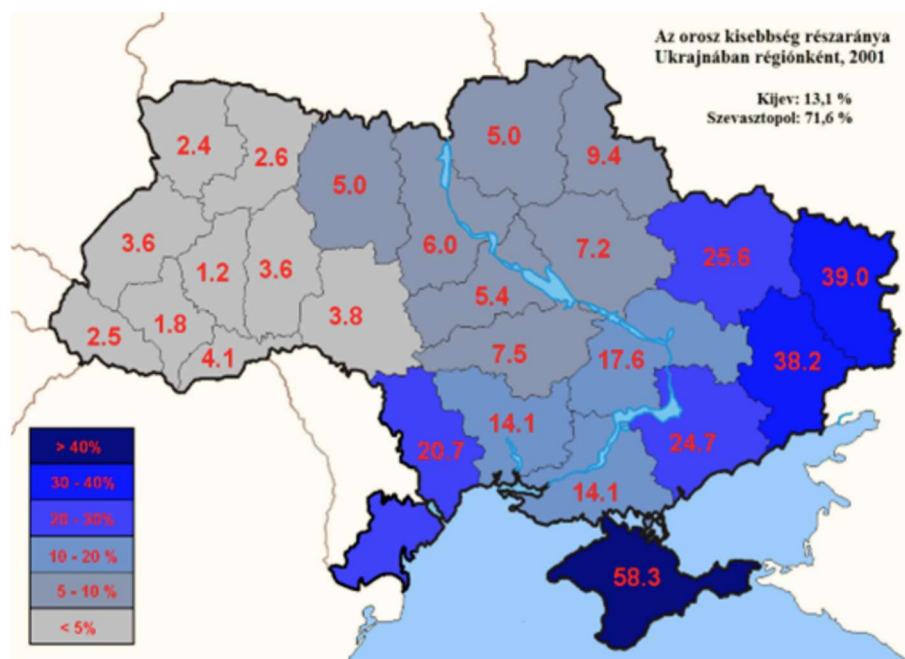


7. ábra. Ukrajna kisebb nemzetiségeinek létszáma, anyanyelvi megoszlás alapján. Forrás: *Tévíút az ukrán nyelvpolitikában: Ukrajna törvénye „Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról.”*

Fontos kiemelni azt is, hogy az ukrainai nemzetiségeknek eltérő igényeik vannak a nyelvi-kulturális, oktatási vagy képviseleti területen: például a tömbben élő magyarok, bolgárok és a románok 98%-a használja az anyanyelvét, van iskolahálózatuk, ugyanakkor a németek, szlovákok, zsidók mára már szinte teljesen asszimilálódtak.¹⁰⁹ Az adatok azt mutatták, hogy az ukrainai nemzetiségek területi elhelyezkedése is eltérő: az ország nyugati területein többségében ukránok élnek, míg a keleti részekén magasabb volt az orosz anyanyelvűek aránya. Egyes megyékben és városokban az orosz anyanyelvűek aránya elérte a 40-70%-ot is. Érdekesség, hogy a fővárosban, Kijevben is magas volt az orosz anyanyelvűek aránya. Az Oroszország által elcsatolt Krím-félszigeten a krími tatárok és az oroszok alkották a többséget.

¹⁰⁸ Fedinec Csilla – Cserniczkó István: A 2017-es ukrainai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. *Regio*, 2017/3, 279.

¹⁰⁹ Cserniczkó István – Hires-László Kornélia – Karmacs Zoltán – Márku Anita – Máté Réka – Tóth-Orosz Enikő: *Tévíút az ukrán nyelvpolitikában: Ukrajna törvénye „Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról”* (elemző áttekintés), Beregszász, 2020, 17.



8. ábra. Az orosz kisebbség részaránya régióként a 2001-es népszámlálás adatai alapján. Forrás: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Russians_in_Ukraine_1989.PNG#/media/File:Russians_in_Ukraine_2001.PNG

Az ukrajnai nemzetiségek többnyire az ország peremén, a határterületeken többen helyezkednek el. Például a románok és magyarok főként Kárpátalján és Csernyivci megyében, a bolgárok Odessza megyében, a belaruszok az északi határ mentén, a lengyelek pedig főként Zsitomir, Hmelnyickij és Lviv megyékben élnek nagyobb létszámban. A zsidó és örmény közösségek jelenléte inkább a nagyvárosokra jellemző, ők nagyobb arányban képviseltetik magukat az értelmiségi és kereskedelmi szektorban. A bolgárok, románok és magyarok elsősorban mezőgazdasággal foglalkoznak, amely alacsonyabb társadalmi-jövedelmi mobilitást tesz lehetővé. Az ipari régiókban (Donyeck, Luhanszk) élő oroszok hagyományosan a bányászatban és a nehéziparban dolgoztak, azonban az ipari hanyatlás következtében ezek a közösségek gazdaságilag sérülékenyebbé váltak. A gazdasági lehetőségek szűkösége miatt egyes etnikai közösségek tagjainál, mint például a magyar és a román, megfigyelhető az anyaországba való áttelepülés.

A nemzeti kisebbségek egy része magasabb iskolai végzettséggel és jobb munkaerőpiaci lehetőségekkel rendelkezik (pl. lengyel és örmény közösségek). A cigány közösség az egyik legkevésbé integrált csoport, amelynek tagjai gyakran alacsony iskolai végzettséggel rendelkeznek, és a formális munkaerőpiacról nagyrészt kiszorulnak.

Az etnikai kisebbségek társadalmi helyzetét az oktatási lehetőségek, a regionális gazdasági adottságok és a politikai integráció mértéke határozza meg. A nemzetiségek tehát nem egyenlő mértékben férnek hozzá a gazdasági és társadalmi lehetőségekhez, amely hozzájárul az egyes csoportok marginalizációjához, társadalmi mobilitásuk is nagyban függ az oktatási lehetőségektől.¹¹⁰

Az etnikai feszültségek csökkentése és a sikeres társadalmi integráció érdekében javasolt olyan intézkedések kidolgozása, amelyek támogatják a tudományos és oktatási intézmények online térben megvalósuló projektjeit, amelynek célja a nemzeti kisebbségek történelmével, kultúrájával és hagyományaival kapcsolatos ismeretek terjesztése, valamint a sokszínűség iránti tisztelet erősítése. A nemzeti kisebbségek sikeres integrációjához a vállalkozások és a kulturális-oktatási programok támogatása is szükséges, illetve meg kell teremteni a feltételeket arra, hogy a magasan képzett munkaerő visszatérhessen Ukrajnába a háborút követően. Egyes ukrán szakértők szerint ez azért is fontos, mert az Oroszországi Föderáció a nemzetiségeken keresztül próbál meg felforgató tevékenységet folytatni, és fel kell hívni a figyelmet arra, hogy szoros összefüggés van a nemzeti kisebbségek számára biztosított széleskörű jogok és az orosz agresszió között.¹¹¹

2.4 Összehasonlítás más országok „nemzetiség” fogalmával

Az Alkotmánynak az identitásképzés és a társadalom integrálása között kell egyensúlyt teremteni úgy, hogy megfelelő stabilitást adjon. Az Alaptörvény elfogadásával a magyar közjogban az állampolgársághoz kötött, politikai nemzetfelfogás háttérbe szorult, és előtérbe került a nemzet kulturális-nyelvi értelmezése. A magyar Alaptörvény a „Nemzeti hitvallás” szövegében és a „Szabadság és felelősség” részekben is államalkotó tényezőként említi a hazai nemzetiségeket.¹¹² A „nemzetiség” fogalmat a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény bontja ki: *„nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve,*

¹¹⁰ Dehterenko, Anastasiia: *Settlement and Socio-Professional Structure*. In: Kotygorenko V. O. (ed.): *The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society*. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2023, 276-307.

¹¹¹ Uo. 304.

¹¹² Halász Iván: *Állampolgárok, nemzetársak, menekültek és idegenek a visegrádi államokban*. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 152.

kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” A magyarországi nemzetiségek jogállása az alkotmányos és törvényi rendelkezések alapján kettős természetű, amely egyaránt tartalmaz egyéni és kollektív jogi elemeket. A nemzetiségi hovatartozás kérdésében törvény hangsúlyozza annak önkéntes kinyilvánítását. Fontos, hogy a törvény különbséget tesz vallási és nemzetiségi kategória között: például a zsidó közösség nem nemzetiségként, hanem vallási közösségként értelmezendő. A nemzetiségek jogállásának meghatározásához a nemzetközi jogtudományban alkalmazott *Capotorti-definícióhoz* hasonló megközelítés társul, amely az identitás nyelvi, kulturális, történelmi és hagyományörző összetevőit is figyelembe veszi. A rendszer alapján a magyar jog úgy tekinti a nemzetiségeket, mint a magyar politikai nemzet részét képező, de kulturális szempontból sajátos identitással bíró közösségeket, amelyeknek a jogrend külön intézményes védelmet biztosít. A védelem azonban nem terjed ki állami önrendelkezésre vagy területi autonómiára, hanem elsősorban a nyelvhasználat, oktatás, kultúra, kedvezményes politikai és önkormányzati képviselet terén érvényesül.¹¹³

Románia Alkotmánya a nemzetállami modell logikáját követve elsősorban az egyéni nemzetiségi jogokat ismeri el, miközben a kollektív jogok jogi legitimációját elutasítja. Ugyanakkor ez a megközelítés nem valósul meg következetesen a jogrendszer egészében, mivel az alkotmányos szabályozás – a politikai elutasítás ellenére – mégis teret biztosít bizonyos közösségi jogosítványoknak. Jól érzékelhető ez a vallási közösségek autonómiájának alkotmányos garanciáiban, amelyek *de facto* a nemzetiségi önszerveződés egyik színterévé válnak. Hasonlóképpen, a nemzeti kisebbségek számára biztosított kedvezményes parlamenti mandátumszerzési lehetőség sem értelmezhető pusztán individuális jognak, mivel természeténél fogva kollektív jogosultságként funkcionál.¹¹⁴ Románia jogrendszerében a „nemzeti kisebbség” fogalmának meghatározása nem egységes, és a különböző jogszabályok eltérő megközelítéseket alkalmaznak. Bár az Alkotmány elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez, konkrét definíciót nem tartalmaz.

¹¹³ Mór, 2020, 36.

¹¹⁴ Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.), 11.

2.5 Következtetés

A nemzetiségek védelme különböző szinteken zajlik az európai országokban, ezek keverékét vagy bizonyos elemeit érhetjük tetten az ukrainai nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogalkotási folyamatokban. A francia *égalité*-ből eredeztethető diszkrimináció elutasításának¹¹⁵ gondolatisága kerül megfogalmazásra az ukrán Alkotmány 24. cikkében, mely szerint a polgárokat egyenlő alkotmányos- és szabadságjogok illetnek meg és nem vonatkozhatnak rájuk sem kiváltságok, sem korlátozások többek között etnikai, nyelvi vagy társadalmi jellemzők alapján.

Ugyanakkor az Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló 1992. évi törvény 6. cikke elviekben még biztosította a nemzeti kisebbségek számára akár a nemzeti-kulturális autonómiához való jogot,¹¹⁶ illetve az Ukrajna őslakosairól szóló 2021-es törvény különleges önrendelkezési joggal ruházta fel a címzett (Krim-félszigeten élő) népeket. Az 2022. évi nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény megerősíti az oktatási (2017) és államnyelvi (2019) törvények diszkriminatív elemeit és nem szól a nemzeti-kulturális autonómiához való jogról. A deklaratív módon kinyilvánított normák még nem jelentik azt, hogy az adott ország nemzeti kisebbségei a mindennapok valóságában jogbiztonságot élvezhetnek.

Egy adott állam nemzetről alkotott koncepciója teljesen világossá válik a nemzeti kisebbségeivel kapcsolatos törvényekből, a nyelvvel, oktatással kapcsolatos jogszabályokból. Ukrajna kisebbségi politikája továbbra is súlyos kérdéseket vet fel a nemzetközi és európai jogrenddel való összeegyeztethetőség szempontjából. A jogszabályi környezetben ugyan történtek módosítások, ezek azonban többnyire nem javítottak érdemben a kisebbségi közösségek, különösen a kárpátaljai magyarok jogi helyzetén.

Az ukrán politikai elit oly módon alakította a nyelvi-oktatási jogokat, hogy azok az ukrán–magyar, illetve az ukrán–román alapszerződésekkel is szembe mennek, holott Ukrajna Alkotmányának 9. cikke, illetve Ukrajna nemzetközi szerződéseiről szóló törvényének 19. cikke értelmében az Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa által ratifikált nemzetközi egyezmények az ország nemzeti jogszabályainak részét képezik. Az ukrán

¹¹⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. (Kisebbségi monográfiák III., sorozatszerkesztő: Szarka László). Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003, 185.

¹¹⁶ Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló törvény (1992): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>

Alkotmány 22. cikkelye pedig kimondja: „Új törvények elfogadásakor vagy a hatályos törvények módosítása során nem szabad szűkíteni a meglévő jogok és szabadságjogok tartalmát és hatályát.”

A sokszor ellentmondásos, új törvények elemzése során – ahogyan a későbbiekben látni fogjuk – kiderül, hogy Ukrajna elvi síkon kezeli és a gyakorlatban nem veszi komolyan a nemzetközi kötelezettségvállalásait, sem a Keretegyezményt, sem a Nyelvi Kartát nem alkalmazza következetesen, így ezek a nemzetközi normák egyelőre, jelen formájukban nem alkalmasak arra, hogy visszatartsák a többségi politikai elitet az asszimilációs politikától.

3 JOGTÖRTÉNETI HÁTTÉR

3.1 Az ukrán államiság kialakulása

Volodimir Zelenszkij ukrán elnök 2021-ben a független Ukrajna 30. évfordulója alkalmából rendeletet adott ki, ami szerint ezentúl július 28-át – Vlagyimir, Kijevi Rusz-i nagyfejedelem megkeresztelkedésének napját – az ukrán ezeréves államiság napjaként kell megünnepelni. Az elnök Kijev megalapítását szintén az ukrán államiság kezdetének nevezte, illetve kifejtette, hogy az ószláv nyelv az ukrán nyelv elődjének tekinthető. Felmerül a kérdés, hogy mennyire tekinthetők megalapozottnak, történelmileg hitelesnek a fenti kijelentések? Vajon a mai ukrán társadalom törésvonalai nem gyökereznek-e abban, hogy a ma Ukrajnához tartozó egyes területek az eltérő birodalmak részeként különböző fejlődéstörténeten mentek keresztül?

Fontos érzékelni a fiatal ukrán állam törekvését – amely ténylegesen 1991-től definiálható független államként – az államiság gyökereinek tényekkel alátámasztható vagy a történelmi emlékezetben fellelhető attribútumainak az ukrán nép identitásának erőteljes részévé tételére. Minden kezdetleges vagy részleges alkotmányosságra utalásnak szimbolikus célja is van: megerősíteni, megalapozni a közösségi identításban a népként való létezés narratíváját.

Ukrajna alkotmányfejlődését az egyes történelmi korszakokban az államiságra való törekvésekben megragadható vagy éppen részlegesen megvalósuló államkezdemények vizsgálatán keresztül mutatjuk be.

3.1.1 Történelmi előzmények. Az ukrán államiság gyökerei.

A korai szláv társadalom tipikus decentralizált törzsi társadalom volt, helyi fejedelemségekbe rendeződve, időnként törzsszövetségi szervezettség szintjén a fejedelmek összefogtak az aktuális ellenséggel szemben. Az első komolyabb keleti szláv államalakulatot, a Kijevi Ruszt a varég–viking eredetű Rurik fejedelem hozta létre a IX. század elején. Rurik utódja, Oleg 882-ben Kijevet tette meg a birodalom központjává,¹¹⁷ amely Oroszország nyugati részét, Belaruszt és a mai Ukrajna középső és nyugati régióit foglalta magában. 988-ban Vlagyimir fejedelem nem a római, hanem az ortodox (konstantinápolyi) kereszténységet vette fel, választásával meghatározva a birodalom

¹¹⁷ Az első két évtizedben Novgorod volt a birodalom székhelye.

nyelvi és geopolitikai irányultságát is. Fia, Bölcs Jaroszláv (978–1054) nevéhez fűződik az első orosz törvénykönyv – a *Russzkaja Pravda*¹¹⁸ (Русская правда) megalkotása –, amely az akkori szokásjogokat, a meglévő eljárási formákat rögzítette és értelmezte. Bizánci hatásra kidolgozta a hatalom átörökítésének rendszerét is a *primogenitura* elve alapján. A birodalmat felosztotta három fia között, majd halála után megkezdődött a virágzó birodalom hanyatlása, amelyet felgyorsított a mongol invázió. A hódítók 1240-ben elfoglalták Kijevet, majd Novgorod kivételével fokozatosan vazallusaikká tették a Ruszt alkotó részfejedelemségeket. A Kijevi Rusz történetét *A régmúlt idők elbeszélése*, azaz az ún. *Nyesztor-krónika*¹¹⁹ rögzíti, a gazdagon illusztrált leírás a 850-től 1110-ig tartó időszakot öleli fel.¹²⁰

A Kijevi Rusz meghatározó szerepet játszik az orosz, ukrán, belarusz nép etnogenezisében egyaránt. A „ruszkij”, mint „ruszbeli” kifejezés ekkor még nem nemzetséghez tartozást, hanem területi, alattvalói minőséget jelentett. A szláv népek közötti különbségek markánsabb megjelenése az 1300-as évekre tehető, de a Kijevi Ruszhoz köthető közös történeti gyökerek léte elvitathatatlan.¹²¹

3.1.2 A lengyel–litván uralom

A Kijevi Rusz felbomlását követően a nyugati területek egyes részeinek (Galícia és Volhínia) megszerzéséért a lengyelek és a litvánok vetélkedtek: a XIII. század közepétől Galícia (Halics) lengyel, Volhínia pedig litván uralom alá került, a forrásokban ezekre a területekre többnyire a *Russia Minor* kifejezéssel utalnak. A Lengyel Királyság és a Litván Nagyfejedelemség 1385-ben egyesült Krevai (krewói) unió néven, a perszónáluniót államközösségük, a *Rzeczpospolita* váltotta fel a XVI. században.

A litván fejedelmek toleráns politikáját a lengyelek polonizáló és katolizáló gyakorlata váltotta fel. A litvánok etnikai és vallási tekintetben is egyenrangúként kezelték a területükön élő ortodox „ruténeket”, „ruszokat”, elfogadták a társadalmi rendjüket és jogszokásaikat egyaránt, ellenben a lengyel uralom alatt egyre nagyobb elnyomást szenvedtek el a diszkriminatív kormányzati módszerek miatt. Az 1596-ban III.

¹¹⁸ Rusz Törvénye.

¹¹⁹ Az eredeti krónika és korai másolatai elvesztek, a legrégebbi példányt, a 15-ik századból való Königsberg krónikát az Orosz Tudományos Akadémia könyvtárában őrzik.

¹²⁰ Fedinec – Font – Szakál – Varga: *Ukrajna története: régiók, identitás, államiság*. Budapest, TK-Gondolat Kiadó, 2021, 20.

¹²¹ Uo. 85-86.

Zsigmond által kihirdetett *breszti vallási unió* azt jelentette a görögkatolikus egyház hívei számára, hogy el kellett fogadniuk a pápa egyházfőségét, valamint a katolikus dogmákat, ennek fejében megtarthatták a szláv nyelvű istentiszteleti liturgiát. Az intézkedés következtében kialakuló lengyelellenesség kohéziót teremtett a ruszok között, megerősítette a „ruszskij-tudatot”, amelynek háttérében az ortodox egyház erőteljesen támogatása is tetten érhető.¹²²

Ebben az időszakban már szűkebben vett értelemben utalnak a források az adott „ukrajnai”, peremterületi lakosokra, de továbbra is földrajzi értelemben, nem pedig etnikumként. A XVI. század elejétől érezhetően erősödik a moszkvai expanzió, III. Iván nagyfejedelem kiemelt céljai között szerepelt a „Rusz földjeinek” összegyűjtése, így a lengyel–litván nagyfejedelemmel történő konfliktus következtében uralma alá kerültek a Rusz keleti tartományai és a mai Belarusz nagy részét képező terület.¹²³

3.1.3 A kozákság törekvése a szervezett államalakulatra

A közép-kelet-európai birodalmak határvidékein katonáskodó, védelmi funkciót betöltő rétegek nem ismeretlenek a korszak történelmében és hasonló tulajdonságokat fedezhetünk fel akár a hajdúk, a székelyek és a kozákok között. A kozákság történetének feltárása kihívást jelent a kutatók számára, hiszen ezt a katonai-paraszti réteget megtalálhatjuk a lengyel-litván köztársaság alattvalóiként és az orosz birodalomban egyaránt, azonban sorsuk és megítélésük eltérő módon alakult. A kozákság, mint elkülönült társadalmi csoport már a XV. században megjelent, tömeggé válását a Rzeczpospolita elnyomó intézkedési váltották ki. A lengyel nemességnek ellenálló szabadok, törvényen kívüliek a Dnyeper mentén húzódó mocsaras, elhagyatott vidékeken alapították meg katonaállamukat, a *Zaporizzsjai Szicsset* (Запорізьська Січ). Hatalmi szerve a Rada (Tanács) volt, amelyet évente hívtak össze, a kozákok ezen a gyűlésen döntöttek a legfontosabb ügyekben. A Szics sajátos katonai demokráciaként is értelmezhető, hiszen minden kozák jogosult volt ezen megjelenni és szavazatával részt venni a döntéshozatalban.¹²⁴

¹²² Varga Beáta: „Két Ukrajna?” – Ukrajna megosztottságának történeti gyökerei. *Közép-európai közlemények*. 2017/1, 155-167.

¹²³ Fedinec – Font – Szakál – Varga: *Ukrajna története: régiók, identitás, államiság*. Budapest, TK-Gondolat Kiadó, 2021, 122.

¹²⁴ Varga Beáta: A Zaporozsjei kozákság születése. *Világtörténet*, 1994.

A kozákságnak három típusa alakult ki: az állami vagy regisztrált, a magánföldesúri szolgálatban állók és a szabadok. A lengyel uralkodók nem fogadták el hivatalosan a Szics létezését, mindenesetre megtúrták a határvédelemben játszott szerepe miatt. 1648-ban *Bohdan Hmelnyickij* (Богдан Хмельницький) hetman vezetésével komolyabb ellenálló mozgalom alakult ki, amelyhez tömegesen csatlakoztak az elégedetlen parasztok is. Ennek egyik fontos eredménye a három (kijevi, braclavi és csernyigovi) vajdaságot érintő Kozák-Ukrajna autonómmá nyilvánítása, ahol nem érvényesült a lengyel állami és földesúri hatóságok hatásköre.

A felkelők erejének gyengülésével a hetman az orosz cár segítségét kérte, az általa összehívott Zemszkij Szobor (gyűlés) pedig döntést hozott a Zaporizzsai Had védnökség alá vételéről. Az orosz narratívában ez az egységes vallási- és kultúrkörbe való visszatérésként jelenik meg, hiszen a fehéroroszkok (belaruszok) és a kisoroszkok (ukránok) nem önálló nemzetek, csupán regionális színezetet képviselnek.

Napjainkban az ukrán identitástudat alapvető és meghatározó része a kozákság, dicső, államalkotó réteggént tekintenek rájuk. Ukrán történészek egy része önálló államkezdeményként tekint az autonóm területen kialakult szerveződésre.¹²⁵ A közös szláv eredet eltérő történelmi értelmezése mellett a kozákság megítélése egyaránt az ukrán és az orosz történelmi kutatás kiemelt fókuszpontjai közé tartozik, illetve az utóbbi évtizedekben komoly különbségek jelentkeznek a történelem oktatásában is.¹²⁶

3.1.4 Ukránság a lengyel, osztrák–magyar, orosz birodalmakon belül

Ukrajna területén mozaikos jogrendszer alakult ki az évszázadok folyamán: fontos szerepet játszott az 1588. évi Litván Statútum, a városokban a magdeburgi jog terjedt el (szabályozta a belső autonómia mértékét); nagy jelentőséggel bírt a kozák szokásjog; majd fokozatosan beszüremlett az orosz jogrendszer is, amely az 1649. évi (1832-ig érvényben levő) orosz törvénykönyvön (*Соборное Уложение – Szobornoje Ulozszenyje*) alapult.

¹²⁵ A rendszerváltás utáni Ukrajnában a politikusok és a szakértők egy része az ukrán alkotmányfejlődés kiindulópontjaként szívesen hivatkozik arra az 1710-ben keletkezett, a kozákok jogait és kötelességeit összefoglaló dokumentumra, melynek összeállítását – vagy jóváhagyását – Pilip Orlik zaporizzsai kozák hetman nevéhez kötik. A latin nyelvű eredetit a Svéd Levéltár őrzi.

¹²⁶ Lásd bővebben: Fedinec – Font – Szakál – Varga: *Ukrajna története: régiók, identitás, államiság*. Budapest, TK-Gondolat Kiadó, 2021, 128.; Шевчук, Василь – Тараненко, Микола: Історія української державності (Az ukrán államiság története), Либідь, Київ, 1999, 71–76.; Subtelny, Orest: *Ukraine: A History*. University of Toronto Press, 2000, 108–110; Magocsi, Paul Robert: *A History of Ukraine. The Land and Its Peoples*. University of Toronto Press, 2010, 188–195.

Lengyelország felosztását (1772–1795) követően Ukrajna területének 80%-a az Orosz Birodalomhoz, a fennmaradó rész pedig a Habsburg uralkodók fennhatósága alá került. Galícia (Halics) kivételével az egykori lengyel területekhez tartozó nyugat-ukrán részek is Oroszország részévé váltak. A megengedőbb osztrák uralom alatt a Galíciai tartományban élő rutének, kisoroszkok kezdték magukat először ukránként definiálni, az ortodox papság és az értelmiség körében formálódott ki erőteljesen az ukrán nemzeti öntudat, aminek következtében egyre határozottabban léptek fel annak érdekében, hogy a Habsburg birodalmon belül önálló nemzetként kerüljenek megkülönböztetésre.

Az Osztrák–Magyar Monarchia területéhez került Galícia tartomány 1861-től tartományi státútummal rendelkezett, illetve az osztrák tartományokban jelen levő kuriális választójog vonatkozott az itt élőkre is. Ezek a választójogi törvények főként a köznemességet érintették pozitívan, választójoggal csupán a lakosok 10 %-a rendelkezett. Mindezekon túl a helyi ukránokat (ruszinokat, ruténeket) további korlátozásokkal, diszkriminatív rendelkezésekkel szorították háttérbe.¹²⁷ Galícia tartomány bécsi képviselőjével a lengyel–osztrák megegyezés részeként lengyel arisztokratákat bíztak meg, akik igyekeztek korlátozni az ukránok/ruszinok törekvéseit. Ennek következménye, hogy az itt élő ukrán/ruszin elit körében is tetten érhető a különböző jövőértelmezés. A konzervatív, lengyelelles csoportok továbbra is a Kijevi Rusz hagyományaira építve és a közös egyházi, nyelvi gyökereket hangsúlyozva Oroszország felé orientálódtak, míg az ukrán nemzeti mozgalom a jogilag és kulturálisan is szabadabb, élhetőbb önállóság megteremtését tűzte ki célul, Galíciát „ukrán Piemontként” képzelve el, ahol legálisan szerveződhetnek nemzeti, demokratikus mozgalmak. A tartományban olyan értelmiségi központ alakult ki, amely összehangolta a nemzeti célokat és az önálló államisági törekvéseket. A folyamat emblemikus alakja *Mihajlo Hruszevszkij*, akit a modern ukrán történetírás megteremtőjeként és a nemzeti mozgalom egyik vezetőjeként is számon tartanak. Haladó nézeteit jól jellemzi a tőle származó idézet: „A nemzeti élet teljessége, amit az ukrán nép számára elérni kívánunk, nem fojthat el más népeket és nem korlátozhatja kulturális és nemzeti fejlődésük kiteljesedését”.¹²⁸

Az orosz birodalomban élő ukránok is nehézségekkel szembesültek: a hatalom először 1863-ban, aztán 1876-ban próbálta meg betiltani az ukrán nyelvet, főként az

¹²⁷ Halász Iván: *A közép-európai alkotmányok születése és identitása*. Budapest, NKE Közigazgatástudományi kar, 2014, 21–22.

¹²⁸ Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és az elsüllyesztett kincsek*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram Kiadó, 2016, 27–28. 201.

oktatás és a hivatalos nyelvhasználat területén vezetett be korlátozásokat. Az ukrán nemzeti ébredést főként lengyel intrikaként értékelték. Az orosz tudományos akadémia csak 1905-ben ismerte el az önálló ukrán nyelv létét.

3.1.5 Ukrán államkezdeményezések a XX. század elején

A XIX. században felerősödő nemzeti mozgalmak zűrzavaros történései a kutatók számára is kihívást jelentenek. Fontos kutatási terület a modern ukrán historiográfiában az 1917 és 1921 között létrejövő néhány rövidéletű ukrán államkezdemény vizsgálata. Bár nem alakult ki maradandó államalakulat, mégis jelentőséggel bírt az önálló ukrán államiság megteremtése szempontjából. Az Orosz Birodalom és az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását követően reális lehetőség nyílt egy olyan szuverén ukrán állam megteremtésére, amely egységként tekintett a keleti és nyugati ukrán régiókra egyaránt.

Az 1917-es forradalmi események következtében négy rövid ideig fennálló, töredékes kiterjedésű „államkezdemény” jött létre:¹²⁹

- 1) Ukrán Népköztársaság (1918. január 22.–április 29.), első elnöke Mihajlo Hruszevszkij;
- 2) Hetmanátus–Ukrán Állam (1918. április 29.–december 14.);
- 3) Nyugat-Ukrán Népköztársaság (Galíciában) (1918. október 19./november 1.–1919. január 22.), majd az Ukrán Népköztársaság Nyugati Megyéje (1919. január 22.–1920. december 20.);
- 4) Direktórium–Ukrán Népköztársaság (1918. december 14.–1920. november vége), amely Szimon Petljura vezetésével 1920-ig próbálta fenntartani az államiságot ideiglenes jogszabályokra támaszkodva, állandóan változó frontvonalak között.

A XIX. század végén fogalmazódott meg az ukrán nemzeti történetírásnak az az ideája, hogy államiság hiányában az *ukrán nép* történetéről kell beszélni. A XX. elején már komoly vita alakult ki az orosz- és az ukrán historiográfia között az eltérő történelemértelmezés következtében. A lengyel–ukrán közös gyökerek hangsúlyozása új elemként jelenik meg a mai ukrán közbeszédben.

A történelem folyamán több alkalommal érzékelhető az ukránok, Ukrajna törekvése önálló államiság kialakítására. Megállapítható, hogy a részleges, vitatott formációk hatást gyakorolnak a mai ukrán társadalom töredezettségére, meghatározzák a

¹²⁹ Varga Beáta: „Két Ukrajna?” – Ukrajna megosztottságának történeti gyökerei. *Közép-európai közlemények*. 2017/1, 159.

múltról való eltérő gondolkodást, ugyanakkor alapot teremthetnek a párbeszédre, egy egységes ukrán nemzeti identitás kialakítására.

3.2 Ukrajna alkotmányfejlődése a XX. századtól napjainkig

3.2.1 A konfliktusos történelmi örökség

Az 1918–20-ig tartó forradalmi időszakban az előző szakaszban említett négy különböző tartalmú, területű és ideológiailag is eltérő államkezdemény jött létre a mai Ukrajna területén, amelyek egyesülését kizárta a közöttük levő mérsékelt nacionalista és vállaltan baloldali ellentét. Ma is érzékelhető, illetve kézzelfogható a különbség a népszámlálási adatokat és a választási eredményeket tekintve a nyugati és keleti területeken eltérő fejlődési utat bejáró ukránok preferenciái között. A területi, nyelvi és kulturális eltérések ellenére az egységes államban való gondolkodás megérett a függetlenségre törekvő csoportok vezetőiben. Nem valamilyen szintű autonómia, hanem egy szuverén, független állam létrehozása vált célkitűzéssé. A XX. század elején létrejövő államkezdemények magukat „az ukrán nép önálló, mindenkitől független, szabad, szuverén államának” nyilvánították. Vagyis már nemcsak autonómiában, hanem szuverén államban vagy annak föderációjában gondolkodtak. Az Ukrán Központi Tanács *Univerzáléknak* nevezett aktusokkal próbálta meghatározni, mit is jelent jogilag Ukrajna.¹³⁰

A rövid életű és vitatott legitimitású kvázi állam megalkotta „Az egykori Osztrák–Magyar Monarchiához tartozó ukrán földek állami önállóságáról” szóló Ideiglenes Alaptörvényt. A külső körülmények és a belső konfliktusok tovább nehezítették egy stabil ukrán állam megalakulását, a különböző háttérű (pl. bolsevik *versus* nacionalista) politikai csoportok eltérően képzeltek el az ország jövőjét, így nem sikerült hosszú távon fenntartaniuk függetlenségüket.

1919 márciusában a munkás, paraszt és vöröskatona képviselők III. összukrán kongresszusa elfogadta Szovjet–Ukrajna Alkotmányát, melynek rendelkezései az 1937-es szovjet–ukrán Alkotmányba is bekerültek.

Szovjet–Oroszország és Lengyelország 1921 márciusában megkötötte a rigai békét: Lengyelország elismerte Szovjet–Ukrajnát, de megtarthatta Kelet-Galíciát és Nyugat-Volhíniát. Összességében véve a kialakult határvonal mintegy 200 km-rel

¹³⁰ Fedinec – Font – Szakál – Varga 2021, 332.

keletebbre húzódott a Curzon-vonalnál, jelentős számú ukrán és belorusz népességet juttatva Lengyelországhoz.¹³¹ Az angol külügyminiszter, George Curzon felszólította a szovjet kormányt a hadműveletek befejezésére, és a Suwalki–Bialystok–Bug vonal országhatárként való elfogadására. Ezt a szakaszt „Curzon-vonalnak” kezdték nevezni (a második világháború után ez lett az alapja a jelenlegi keleti lengyel határ kijelölésének). Moszkva azonban határozottan elutasította az angol döntőbírásgot, és kijelentette, hogy csak Varsóval hajlandó tárgyalni. Ezzel az „ukrán forradalom” véget ért, a rigai béke pedig végleg eltemette az ukrán egyesülési és függetlenedési törekvéseket.¹³²

3.2.2 Ukrajna alkotmányfejlődésének jellemzői a szovjet időszakban

Végeredményben 1922-től az ukrán nemzet fejlődése ismét két állam kötelékében ment végbe: a Szovjetunió belül, valamint az újjászületett Lengyelországban a második világháború végéig. Nyugat-Ukrajnában, kiváltképp azokon a területeken, melyeket a Szovjetunió csak a második világháború alatt, illetve után tudott megszerezni, Oroszországtól távolságtartóbb, önállóbb ukrán történelemkép formálódott ki. Ugyanakkor arról sem feledkezhetünk meg, hogy a különböző uralom alatt élő ukrán területek között viszonylag intenzív kulturális/tudományos/gazdasági kölcsönhatások léteztek.

Az ukránság helyzete rohamosan rosszabbodott az 1930-as évek elejétől, ahogyan ez korábban is jellemző volt az egyes oroszok uralkodók időszakában.¹³³ A szovjet vezetés elrendelte a *kolhozosítást* (kollektivizáció), a parasztok terményének kényszerbeszolgáltatását, ami a korszak legsúlyosabb éhínségét okozta: a legújabb kutatások úgy becsülik, 1932–33-ban akár 6–7 millió ember halálát is okozhatta az éhínség, azaz a *holodomor*.¹³⁴ A szovjet vezetés komoly erőfeszítéseket tett az ukrán identitás elnyomására. Az ukrán nyelv használatát korlátozták, az oktatási rendszert orosz irányítás alá helyezték, az ukrán kulturális intézményeket pedig szovjetellenesnek bélyegezték és megszüntették.

¹³¹ Mihutyina, I. V.: *Nyekotorije problemi isztorii polszko-szovjetszkoj vojni 1919–1920 gg.* In: R. P. Grisina – V. L. Malkov (ed.): *Verszalj i novaja Vosztocsnaja Jevropa*. Moszkva, 1996, 174–175.

¹³² Fedinec – Font – Szakál – Varga 2021, 358.

¹³³ Az Orosz Tudományos Akadémia csak 1905-ben ismerte el az önálló ukrán nyelv létét, az 1920-as években az orosz mellett az ukránt is hivatalos államnyelvként ismertették el.

¹³⁴ A holodomor megítélését illetően Ukrajnában először a parlament 2003-ban hozott határozata (789-IV. sz. határozat), majd a 2006-ban elfogadott törvény (az 50. számú törvény) nyilvánította az 1932–1933-as éhínséget genocídiumnak.

Németországi náci szervezetek igyekeztek szoros kapcsolatot kiépíteni az nyugati ukrán nacionalistákkal, támogatták az egységesítő és függetlenedési törekvéseket. Az ukrán nacionalisták *Sztepan Bandera* vezetésével úgy gondolták, céljukat a Szovjetunió felbomlása által valósíthatják meg, így érdekeik találkoztak egymással. Az 1939-es Molotov–Ribbentrop-paktumban a fasiszta Németország átengedte a Szovjetuniónak a nyugat-ukrán területeket, miután a két „birodalom” felosztotta egymás között Lengyelországot.¹³⁵

A második világháborút követően Ukrajna – a győztes Szovjetunió tagállamaként – területileg is gyarapodott, ezzel egyidejűleg szilárdan integrálódott a szovjet centralizált államszervezetbe. Ez a politikai keret hosszú időre ellehetetlenítette, hogy az ukrán kérdés érdemi módon nemzetközi szinten napirendre kerüljön. Az Ukrán SZSZK formális ENSZ tagsága,¹³⁶ amely a sztálini nagyhatalmi érdekérvényesítés eszközeként értelmezhető, nem jelentett valódi politikai autonómiát, így nem változtatott az ország nemzetközi státuszának megítélésén.

A Szovjetunió államszervezetét az 1924., 1936. és 1977. évi szövetségi (és az azok alapján megalkotott tagköztársasági) alkotmányok határozták meg. Az 1924-es Alkotmány a tanácskongresszusokra és a Központi Végrehajtó Bizottságra épülő, részben decentralizált rendszert rögzítette. Az 1936-os Alkotmány megszüntette a kongresszusokat, erőteljesen centralizálta a hatalmat, és létrehozta a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsát, valamint a tagköztársaságok legfelsőbb tanácsait, amelyek elnöksége (Prezídium) látta el az állandó feladatokat. Az 1977-es szövetségi, illetve az 1978-as ukrán Alkotmány érdemi szervezeti változtatást nem hozott. A szovjet szövetségi Legfelsőbb Tanács kétkamarás (Szövetségi Tanács és Nemzetiségi Tanács), míg az ukrán egykamarás volt. A Nemzetiségi Tanácsban nem közvetlenül az egyes nemzetiségek vagy etnikai csoportok jelentek meg, hanem a szövetségi tagköztársaságok, autonóm köztársaságok és területek, illetve a nemzetiségi körzetek delegálhattak jogszabályban rögzített számban képviselőket. Az alkotmányok módosítása a szovjet időszakban ritka volt. Komolyabb változtatásra 1989-ben került sor, amikor az 1978-as Alkotmány reformjával a Legfelsőbb Tanács modern értelemben vett parlamentté alakult.¹³⁷

¹³⁵ Font Márta – Varga Beáta: *Ukrajna története*. Szeged, JATE Press, 2006, 196.

¹³⁶ Az Ukrán SZSZK az ENSZ alapító tagja (1945), az érdemi munkában azonban csak 1991-es függetlensége óta vesz részt.

¹³⁷ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 83–84.

Noha valamennyi szovjet Alkotmány deklaratív módon tartalmazta a köztársaságok „szabad kiválásának” lehetőségét, a szecessziós jog érvényesítésére ténylegesen csak 1991-ben került sor. Ekkor még a legelkötelezettebb ukránok sem hittek abban, hogy az Ukrán SZSZK egyszer csak valóban átalakul egy független állammá, még hozzá területi egységének megőrzése mellett, így „Oroszország után gazdaságilag, katonailag és demográfiailag a második legjelentősebb utódállam Ukrajna lett.”¹³⁸

3.2.3 Ukrajna Alkotmánya a rendszerváltás után

Ukrajna tehát teljes önállóságot csak a Szovjetunió felbomlása után szerzett, az 1991-ben kikiáltott független állam az Ukrán SZSZK jogutódjának tekinthető. A rendszerváltás tulajdonképpen a szovjet–ukrán Alkotmány módosításai által emelkedett jogerőre. Az államépítési és a hozzá kapcsolódó alkotmányozási folyamatot a független Ukrajna történelmében 4 időszakra oszthatjuk:

- 1) 1988–1991 között a függetlenség elnyerése és jogi keretekbe foglalása zajlott.
- 2) Az 1991–1996 közötti szakaszban jutunk el a független Ukrajna Alkotmányának elfogadásáig. Az 1991 és 1995 közötti időszakban további tizenöt törvénnyel módosult az 1978-as szovjet–ukrán Alkotmány szövege. A reformfolyamat eredményeként egy olyan jogi dokumentum jött létre, amely számos elemében már megfelelt a korszerű demokratikus alkotmányokkal szemben támasztott elvárásoknak. A módosított Alkotmány külön fejezetekben rögzítette az ország politikai rendszerének alapjait, deklarálva, hogy Ukrajna egységes és független demokratikus jogállam. Szabályozta az állampolgárság kérdését, a polgári jogok és szabadságok körét, továbbá lefektette a nyelvhasználat, a közigazgatási-területi berendezkedés, a népképviselő, valamint a parlament hatásköreinek és működésének alapelveit. Az alkotmányos struktúrába beillesztésre került a Krími Autonóm Köztársaság, mint külön közigazgatási entitás. A végrehajtó hatalom élén intézményesült formát öltött az államfő szerepe, meghatározott jogosítványokkal és kötelezettségekkel. Ugyanakkor a módosítások érintették az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét is, ideértve a bíróságok és ügyészségek jogállásának és működési elveinek újraszabályozását. A dokumentum komplexitása és keletkezésének jellege számos belső dogmatikai és intézményi ellentmondást hordozott magában. Ezek elsősorban a parlament–államelnök–kormány viszonyrendszerében mutatkoztak meg, amely az államhatalmi ágak közötti

¹³⁸ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 33.

egyensúlyhiány következtében belpolitikai konfliktusok elsődleges színterévé vált. 1992 januárjában az ukrán parlament alkotmányozó bizottsága elkészítette az új Alkotmány tervezetét, amelyet széles körű társadalmi egyeztetésre bocsátottak. A „össznépi megvitatásban” közel 200 ezer állampolgár, több mint 100 társadalmi szervezet és több mint 200 vállalati kollektíva vett részt, összesen mintegy 37 ezer módosító javaslatot és észrevételt megfogalmazva. A folyamatba külföldi szakértőket is bevontak, akik egybehangzóan úgy értékelték a tervezetet, mint kiegyensúlyozott, az emberi jogi kérdésekhez adekvát módon viszonyuló dokumentumot, amely parlamenti–elnöki típusú hatalmi berendezkedést irányzott volna elő.¹³⁹

Az ukrán alkotmányozási folyamat egyik kulcsszakasza 1995-ben, az ún. Alkotmányos Szerződés („Kis Alkotmány”) megkötésével vette kezdetét, amelyre az államfő és a parlament közötti hatalmi konfliktusok és a jogrendszer széttöredezésének elkerülése érdekében került sor. A dokumentum ideiglenesen rögzítette a hatalmi ágak – a parlament, az államfő és a miniszterelnök – közötti hatásköri megosztást, válaszul az államelnöki jogosítványok körüli politikai vitára. Az időszakot az államfő hatalmi pozíciójának megerősítésére tett törekvések jellemezték, hasonlóan a későbbi, 1996–2004 és 2010–2014 közötti periódusokhoz.¹⁴⁰ Az ország komoly identitásgondjait jól szemlélteti, hogy az Alkotmány az államfői poszt betöltését az ukrán nyelv ismeretéhez kötötte.¹⁴¹

3) A 2004 és 2014 közötti évtized az alkotmányos hatáskörök ismétlődő átrendezésének időszaka volt, különös tekintettel az elnöki jogosítványokra. Ezeket az alkotmánymódosításokat azonban nem követte a kapcsolódó alacsonyabb szintű normák átigazítása, ami rendezetlen közjogi viszonyokat és intézményi bizonytalanságot eredményezett.

4) A stabilitás helyreállítása érdekében 2012-ben rendeleti úton létrehozták az Alkotmányozó Gyűlést, amelynek célja az alaptörvény átfogó reformja volt. Az alkotmányozási folyamatot összefoglalva tehát több jellemző szakaszra bonthatjuk:

- a) 1988–1991 – a függetlenség elnyerésének és jogi keretbe foglalásának szakasza,
- b) 1991–1996 – az Alkotmány elfogadásának szakasza,

¹³⁹ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 64.

¹⁴⁰ Tóth Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2015/2, 29.

¹⁴¹ Halász Iván: *A közép-európai alkotmányok születése és identitása*. NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 121.

- c) 2004–2019 – az elnöki hatalom hatásköreinek erősítése/gyengítése zajlott,
- d) 2019-től európai integrációs szakasz.

Fontos alkotmánymódosítás történt az európai integráció megvalósulása érdekében 2019-ben.¹⁴² A törekvés alkotmányos keretbe foglalásával a kormányzat jelezte a külvilág felé az ország elköteleződését nyugat-kelet relációban az irányokat illetően, a polgárok felé pedig meghatározta a közös célokat, illetve ezzel a lépéssel kijelölte Ukrajna jövőbeni helyét Közép-Kelet-Európa geopolitikai térképén.

3.2.4 Az Alkotmány egyes jellemzői

Az ukrán Alkotmány deklaratív módon biztosítja a nemzetiségek védelmét, az egyes területek, mint a nyelvhasználat, oktatás, a törvények által kerülnek részletezésre.

- A meglévő jogok és szabadságok tartalmát vagy hatályát nem lehet korlátozni új törvények elfogadásakor vagy a meglévő törvények módosításakor (22. cikk).

- Nem lehetnek kiváltságok vagy korlátozások faj, bőrszín, politikai, vallási vagy más meggyőződés, nem, etnikai vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, lakóhely, nyelv vagy más tulajdonság alapján (24. cikk).

- Ukrajna garantálja az orosz nyelv és az ukrainai nemzeti kisebbségek más nyelveinek szabad fejlődését, használatát és védelmét (10. cikk).

- Az állam elősegíti az ukrán nemzet történelmi tudatának, hagyományainak és kultúrájának megszilárdítását és fejlesztését, valamint Ukrajna valamennyi őshonos népének és nemzeti kisebbségének etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának fejlesztését (11. cikk).

- A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak a törvénnyel összhangban garantált a jog, hogy anyanyelvükön részesüljenek oktatásban, illetve anyanyelvüket állami és közösségi oktatási intézményekben, vagy nemzeti kulturális társaságok révén tanulhassák (53. cikk).

Az ukrán alaptörvény 1996-os megalkotása óta számos változáson ment keresztül. Az alábbiakban összefoglaljuk a legfontosabb változtatásokat:

2004-es alkotmánymódosítások: A módosítások célja a hatalmi egyensúly megerősítése volt a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalom között. A módosítások

¹⁴² Ukrajna törvénye „Ukrajna alkotmányának módosításáról (az állam stratégiai irányvonaláról Ukrajna teljes jogú tagságára az Európai Unióban és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében)” 2019.02.7. (2680-VIII)

kiterjesztették a parlament jogköreit, korlátozták az elnök hatalmát, és megerősítették a bíróság függetlenségét.

2010-es alkotmánymódosítások: A Viktor Janukovics elnöksége alatt történt változtatások növelték az elnök hatalmát, csökkentették a parlament jogköreit, és visszaállították a korábbi, erőteljesebb elnöki rendszert.

2014-es alkotmánymódosítások az országban zajló eseményekre reagálva következtek be, beleértve a Krím-félsziget Oroszországhoz csatolását és a kelet-ukrajnai konfliktust. A módosítások célja az volt, hogy decentralizálják az államot és biztosítsák a helyi önkormányzatok szélesebb hatáskörét.

2019-es alkotmánymódosítások célja az állam intézményi reformjainak előmozdítása volt, a bíróságok és az igazságszolgáltatás függetlenségének erősítése, valamint az új anti-korrupciós intézmények létrehozása,¹⁴³ illetve a már említett euroatlanti integrációs törekvés rögzítése az Alkotmányban.

3.3 Az ukrán és román alkotmányfejlődés főbb vonásainak összehasonlítása

A téma teljesebb megértése szempontjából fontosnak éreztük egy nagy területű és népességű, a szovjet érdekszférából a rendszerváltással szabaduló szomszédos állam Alkotmányának összehasonlítását az ukránnal, ezen kívül relevanciával bírt az is, hogy Kárpátalján a magyar mellett a legnagyobb nemzeti kisebbség a román. A rendszerváltást megelőzően és követően is sok hasonló jellemző vonást fedezhetünk fel a két ország helyzetében.

A román és az ukrán Alkotmány is írott, deklaratív formában nyilatkozik a nemzeti kisebbségek jogairól és a törvények hatáskörébe utalja a jogok kibontását, értelmezését, amelyek gyengítik ezen alkotmányos jogok gyakorlati érvényesülését.

Ukrajnához hasonlóan Románia alkotmányfejlődésére is egyfajta megkésetttség jellemző, egyik ország Alkotmánya sem néz vissza a nyugat-európai országokra jellemző hosszú történelmi múltra. Mindkét kelet-közép-európai ország történelmi múltja bonyolult, a 20. század során jelentős politikai, társadalmi és jogi változásokon mentek keresztül: világháborúkkal és a kommunista diktatúrával terheltek, soknemzetiségű lakossággal rendelkeznek és területükön jelentős számú magyar közösség él, ez

¹⁴³ Fedinec – Font – Szakál – Varga 2021.

különösen igaz Romániában. Az adottságaik és múltjuk meghatározzák a jelent is, főként az identitással és nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos viszonyrendszerben.

Az 1858-as Párizsi Konvenció tekinthető Románia első alaptörvényének abban az értelemben, hogy a Párizsi Békeszerződésben¹⁴⁴ Törökországot arra kötelezték, biztosítsa a „független és nemzeti államigazgatást, és a teljes szabadságot a vallás, a kereskedelem és a hajózás területén” a Dunai Fejedelemségek számára,¹⁴⁵ továbbá nagygyűlések összehívására kötelezte a szultánt, a lakosság képviselőinek megszervezése érdekében. Az államképződmény nem vált függetlenné, Moldova és Havasalföld Egyesült Fejedelemségei fölött a szultán gyakorolta a főhatalmat, a terület önkormányzatiságot kapott és az egyes fejedelemségek külön-külön uralkodót választhattak, illetve megjelent a hatalmi ágak szétválasztásának gondolata. A Havasalföld és Moldova egyesülését szentesítő kidolgozott 1866-os okmány tekinthető Románia első olyan Alkotmányának, amelyben először kerül megnevezésre *Románia*, mint az állam neve, és a területi rendelkezések mellett megjelenik a hatalommegosztás elve, a jogállamiságra vonatkozó rendelkezések, illetve bizonyos alapvető emberi jogok, mint például lelkiismereti és sajtószabadság, gyülekezési jog, a személy és a vagyon sérthetetlensége.¹⁴⁶

Az ukrán történelemszemlélet az önálló államiságra való törekvés kezdeteit a 17. század közepén lengyel és orosz fennhatóság alatt formálódó kozákság működésére vezeti vissza. A Zaporizzsjai Szics hatalmi szerve az évente összehívott Rada (Tanács) volt, amelyen a kozákok a legfontosabb ügyekben döntöttek. A Szics sajátos katonai demokráciájának legnagyobb érdeme az 1710-ben keletkezett, *Filip Orlik* hetman nevéhez köthető a kozákok jogait és kötelességeit összefoglaló dokumentum.¹⁴⁷ Bohdan Hmelnyickij vezetése alatt a kozákságnak a lengyel uralkodótól, majd az orosz cártól is viszonylagos autonómiát sikerült kiharcolnia, a *hetmanátus* kifejezés egyszerre jelentett közigazgatási rendszert és az orosz haderőt támogató hatvanezres sereget.

Hasonlóan Romániához, az 1860–70-es évek időszakában jelenik meg az *ukrán* mint népnév szélesebb körben elterjedt használata, hiszen korábban a fogalmat csak mint „határvidéken élő” jelentéstartalommal használták, és főként a kisorosz, rutén

¹⁴⁴ Az 1856-ban Franciaország, Anglia, Ausztria, Poroszország, Szardínia, Törökország és Oroszország között létrejött Békeszerződés

¹⁴⁵ Párizsi Békeszerződés XXII. cikk.

¹⁴⁶ Móré Sándor: *Románia Uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 72-76.

¹⁴⁷ Varga Beáta: *Önállóság, nemzeti identitás és külpolitika Ukrajnában a 17. század közepén. Világtörténet*, 2011/ 3–4, 149.

kifejezésekkel találkozunk a történeti leírásokban. Az ukrán népcsoportok elszórtan élnek ekkor Lengyelország, az Osztrák–Magyar Monarchia és Oroszország területén teljesen különféle társadalmi-politikai, szociális és kulturális státuszban. Főleg a Galíciában élő ukrán értelmiség körében érik meg egyre erőteljesebben a teljesen önálló nemzet megalakításának vágya. A három hatalom erőterében, vagy inkább ernyője alatt élő ukránok között nem volt természetes és egyértelmű összefogás, hosszú folyamat volt, amíg az oroszországi ukránok nemzettársaikként tekintettek a lengyel vagy osztrák ukránokra.¹⁴⁸

A XX. század elején létrejövő ukrán államkezdeményezések megjelenése a korszak nemzeti ébredési mozgalmainak sorába jól illeszthető. A nyugatias ukrán értelmiség és a bolsevik csoportok is – egymással konkurálva – törekedtek egy független ukrán állam megteremtésére. Az Orosz Birodalom és az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását követően, az 1917-es forradalmi események következtében rövid időn belül négy „államkezdemény” is létrejött, amely már egységesen tekintett a keleti és nyugati ukrán régiókra. Az 1917 és 1921 közötti kaotikus időszakban létrejövő rövid ideig fennálló, töredékes kiterjedésű ukrán államkezdeményekből nem alakult ki maradandó államalakulat, mégis nagy jelentősége van az önálló ukrán államiság megteremtése szempontjából. A rövidéletű formációk mindegyikében létrejöttek az adott társadalmi berendezkedést keretbe helyezni kívánó Alkotmány jellegű dokumentumok (pl. Univerzálék, „Az egykori Osztrák–Magyar Monarchiához tartozó ukrán földek állami önállóságáról” szóló Ideiglenes Alaptörvény, Szovjet–Ukrajna Alkotmánya), amelyek egyes rendelkezései megjelentek a későbbi Alkotmányokban. 1922-től az ukránok a Szovjetunió belül, valamint az „újjaszületett” Lengyelország területén éltek a második világháború végéig.

Ebben az időszakban a modern Románia alkotmányfejlődésének másik meghatározó pillére az 1923-as alkotmány volt, amely a korábbi alaptörvényt váltotta fel. Az Alkotmány parlamentáris monarchiát hozott létre, biztosította az egyéni szabadságjogokat, megerősítette a magántulajdon védelmét. Az 1923-tól 1938-ig hatályban lévő Alkotmány szintén tartalmazott területi növekedéshez kapcsolódó szabályozást, szilárd jogi keretet biztosított az 1918 után egyesült Nagy–Románia számára. Bár már megjelentek egy modern, demokratikus államberendezkedés alapjai, mint például az általános választójog és ehhez kapcsolódóan plurális választási rendszer,

¹⁴⁸ Zsurzszenko, Tatjana: *Két Ukrajna. A nemzeti eszme bukásának mítosza. Transit*, 2002/23: http://archiv.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=274&Itemid=451.

még nem egészen teljeskörű a hatalommegosztás. Bármennyire is pozitív és modern elemeket tartalmazott ez a normarendszer, a célja egy homogén, egységes nemzetállam megalkotása volt, amelyben nem nagyon érvényesülhettek az országban élő nemzetiségek jogai. II. Károly király 1938-ban felfüggesztette a parlamentáris rendszert és egy autoriter Alkotmányt vezetett be. Az új Alkotmány korlátozta a parlament jogköreit, a király kezébe adta a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, illetve megszüntette a politikai pluralizmust. Ez a rendszer 1940-ig maradt fenn, amikor II. Károlyt megfosztották hatalmától. A második világháború után a kommunisták kerültek hatalomra, ami a királyság megszüntetését eredményezte. Az 1948-as Alkotmány bevezette a Szovjetunió mintájára épülő egypárti diktatúrát, megszüntette a magántulajdont, erős állami kontrollt gyakorolt a gazdasági és politikai szférában. Nicolae Ceaușescu 1965-ben új Alkotmányt fogadtatott el, amely hivatalosan is „szocialista köztársasággá” nyilvánította Romániát, deklarálta a Román Kommunista Párt kizárólagos hatalmát, biztosította az állam teljes gazdasági ellenőrzését. Ez az Alkotmány 1989-ig maradt hatályban, amikor a forradalom elmozdította Ceaușescu diktatúráját.

Szovjet–Ukrajnában 1989-ig összesen három Alkotmány (1929, 1937, 1978) váltotta egymást, a rendszerváltás tulajdonképpen a szovjet–ukrán Alkotmány módosításai által vált jogerőssé.¹⁴⁹ A két ország között radikálisan eltér a rendszerváltás folyamata. A kommunista diktatúra megdöntését célzó romániai forradalom súlyos véráldozatokkal járt, sokan meghaltak Temesvárott és Bukarestben is, és a mai napig az ország történelmi narratívájának fájdalmas része. A rendszerváltás Ukrajnában bár békés átmenetet jelentett a kommunista tagköztársaság szerepéből a független ukrán állam létrejöttével, de ahogyan Romániában is (a legfelső vezetés kivételével), a korábbi államhatalom bizonyos résztvevői átmentették hatalmukat és helyet kértek az új ország vezetésében. Ukrajnában még csúcavezetői szinten sem változott a helyzet, hiszen hivatalban maradt az utolsó szovjet–ukrán kormányfő, *Vitold Fokin*, illetve a kommunista állampárti apparátusból érkező *Leonyid Kravcsuk*, Szovjet–Ukrajna utolsó vezetője (parlamenti elnöki minőségben), foglalta el az államfői pozíciót.¹⁵⁰ Az Ukrán SZSZK Legfelsőbb Tanácsa, mint legmagasabb szintű törvényhozó és népképviselői szerv, a Szuverenitási Deklarációban megfogalmazott célok Alkotmányba emelésének szándékával 1990 októberében fogadta el az Ukrán SZSZK Alkotmányának kiegészítéséről és módosításáról szóló 404-XII. számú törvényt. Az

¹⁴⁹ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 59.

¹⁵⁰ Uo. 130.

alkotmánymódosítással jogi keretbe foglalták a társadalmi, politikai, gazdasági rendszerváltás elvi alapjait, vagyis a jogállamiságot, a plurális pártrendszeren alapuló demokratikus államberendezkedés kiépítését, és a piacgazdaságra való áttérést. A jogszabály rendelkezett az Alkotmánybíróság felállításáról; meghatározta a kormány (Miniszeri Kabinet), a legfelsőbb bíróság, az ügyészség működésének rendjét.¹⁵¹

Fontos hasonlóság a két ország között, hogy a nagyhatalmi játszmák és háborús konfliktusok következménye az államok területi kialakítása és az egymás területén élő nemzetiségek (románok/ukránok és többek között a dolgozatunk szempontjából releváns magyarok) kisebbségi helyzetbe kerülése. Ez az a történelmi pillanat, amikor olyan gyökeres változások állnak be egy-egy ország életében, hogy érvényesíteni, keretbe kell foglalni a bekövetkezett változásokat és időszzerűvé válik az alkotmányozási folyamat megindítása.¹⁵²

1989-es romániai forradalmi cselekményeket követően megdőlt a diktatórikus rendszer és az 1990-es szabad választások után egy olyan parlament állt össze, amely alkotmányozó hatalomként 1991 decemberéig megalkotta az új demokratikus államberendezkedést létrehozó Alkotmányt, amelyet népszavazás erősített meg. A kommunizmus bukása után elfogadott új román Alkotmány biztosította a többpárti rendszert, szavatolta az emberi jogokat, megerősítette a jogállamiságot. A román Alkotmány merevnek nevezhető, hiszen nagyon nehezen módosítható, a rendszerváltást követően csupán egyszer, 2003-ban módosították az euroatlanti-integráció elősegítése érdekében, amelyről a továbbiakban még szót ejtünk.

A nemzeti identitás egyik legfontosabb alapeleme a nyelv mellett az önálló államiság megléte, azért is tartja fontosnak szinte minden állam a történelmi kontinuitás narratívájával igazolni létjogosultságát. Ukrajnában a hosszabb-rövidebb ideig tartó vitatott tartalmú államiság helyett a történészek előszeretettel használják *az évszázadok óta hagyományosan ukránok lakta területek* megfogalmazást, hiszen az ország csak 1991-ben nyerte el a teljes függetlenséget. Az alkotmányozási folyamat 1996-ban zárult le, bár azóta számos módosítást ért meg. Az Alkotmány rendelkezik bevezető résszel, amelyben megfogalmazásra kerülnek a legfontosabb értékek, célok, az ukrán nép jelentéstartalma, mely szerint Ukrajna minden nemzetiségű állampolgára nevében nyilvánítja ki a szuverenitást. Az Alkotmány preambulumban az „ukrán államalapítás több évszázados történetére támaszkodva” kifejezéssel utalnak az önálló államiságra való törekvés

¹⁵¹ Uo. 73.

¹⁵² Mór 2013, 94.

gyökereire, ezzel pedig a történelmi kontinuitás meglétére. Az alaptörvény készítői fontosnak tartották a bevezetőben megemlíteni az Isten és a saját lelkiismeretünk előtti felelősségvállalást a múltért, a jelenért és a jövő nemzedékéért. Ezen kívül utalást találunk az emberi jogok és szabadságok figyelembevételére, törekvésre a szociális, demokratikus jogállam kialakítására.

A román Alkotmányban ilyen bevezető szöveget nem találunk, bizonyára az évszázados államiságra való utalást nem feltétlenül érezte volna magáénak a társadalom egésze és vélhetően inkább konfliktusokat okozott volna a többnemzetiségű országban. Ugyanakkor az I. fejezetben megtalálhatók azok a nagyon fontos alapelvek, értékek, amelyek a román állam önmeghatározásában kiemelt figyelmet érdemelnek. Sokatmondó a megfogalmazás, amelyben az ország „szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállamként” tekint magára, pedig a nemzetállam lényegi eleme egy nyelv, egy kultúra vagy egy vallás megléte egy ország határain belül.¹⁵³ Hangsúlyos az állampolgárok jogainak és szabadságainak védelme és a 2. cikk (1) bek. szerint maga a nép a szuverenitás hordozója. Az állam a román nép egységén és szolidaritásán alapul, fajtól, nemzetiségtől, vallástól, nemtől stb. függetlenül. A 6. cikk (1) bek. nyilatkozik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről, elismeri és biztosítja az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez való jogot, amelyben felfedezhető némi ellentmondás az egységes nemzetállamként való megfogalmazással.¹⁵⁴ Az ukrán Alkotmány a románhoz hasonlóan fogalmaz, miszerint a nép a hatalom forrása és a szuverenitás hordozója (I. fejezet 5. cikk) és elősegíti az összes őslakos népe és nemzeti kisebbsége etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának fejlődését (11. cikk). Ukrajnában garantált az orosz és az egyéb nemzeti kisebbségek nyelveinek szabad fejlesztése, használata és védelme (10. cikk). Romániában (6. cikk (2) bek.) és Ukrajnában (II. fejezet 24. cikk) egyaránt tiltott a diszkrimináció minden fajtája, azaz a pozitív megkülönböztetés sem engedélyezett. Mindkét Alkotmány II. fejezete részletesen tartalmazza az alapvető jogokkal és szabadságokkal kapcsolatos rendelkezéseket – megelőzve az állami rendszer működésére vonatkozó szabályozást –, ezzel is kifejezve ezen elvek, kérdések jelentőségét. Ugyanakkor kritikaként megjegyzendő, hogy mindkét alapokmány megnyilatkozásai csupán deklaratívák, nem tartalmazzák azokat a jogi eszközöket, amelyek garantálják a megvalósulásukat.

¹⁵³ Varga 2002/2.

¹⁵⁴ Móré 2013, 128.

A kisebbségi jogok szempontjából érdemes megvizsgálni, hogy az egyes államokban milyen szintű védelmet találunk. Az egyes európai országokban a nemzetiségi politika megoldásai jelentősen eltérnek: van, ahol kizárólag az őshonos közösségek számára biztosítanak magasabb szintű jogvédelmet – például Szlovéniában – míg máshol, mint Magyarországon, az állami elismerés előfeltétele a területen való huzamosabb tartózkodás.

A védelem foka jól jelzi az adott állam saját kisebbségeihez való viszonyát, kifejezi a róluk való gondolkodás valódi természetét.¹⁵⁵ Mindkét vizsgált állam a közepes és alacsony szintű kisebbségvédelmi koncepció alapján tekint a területén élő kisebbségekre és elutasítja a teljes önrendelkezés, azaz az autonómia nyújtotta megoldásokat, bár ezt a nemzeti kisebbségek földrajzi elhelyezkedése és létszáma indokolná. A nemzetközi gyakorlatot figyelembe véve, az államok – főleg a magukat nemzetállamként definiálók – az egyéni jogokat preferálják és ódzkodnak attól, hogy kollektív jogokat biztosítsanak a területükön élő nemzetiségeknek. Ezek gyakran alkotmányi ígéretként és „harmadik generációs programnormaként” jelennek meg az alkotmányokban¹⁵⁶, elkerülve az érvényesülésüket vagy számonkérhetőségüket.

A román Alkotmány nem határozza meg a nemzeti kisebbség pontos definícióját. Az Alkotmány fontosabb kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezései:

- Egyenlőség elve és diszkrimináció tilalma: az Alkotmány 4. és 16. cikke kimondja, hogy minden román állampolgár egyenlő a törvény előtt, és tilos a diszkrimináció nemzetiségi, nyelvi vagy etnikai alapon.
- Kisebbségi nyelvhasználat: a 6. és 128. cikk garantálja a nemzetiségek számára az anyanyelv használatát az igazságszolgáltatásban, valamint a helyi közigazgatásban olyan településeken, ahol jelentős kisebbségi közösség él.
- Kulturális és oktatási jogok: a kisebbségi közösségeknek joguk van saját kulturális intézményeik fenntartására, valamint anyanyelvi oktatás biztosítására minden szinten.
- Parlamenti képviselet: a kisebbségi szervezetek számára biztosított a képviselet a román Képviselőházban, akár akkor is, ha nem érik el a választási küszöböt, így

¹⁵⁵ Móre 2020, 33-35.

¹⁵⁶ Móre Sándor: *Magyarország jogvédelmi rendszere, különös tekintettel a nemzetiségi jogok védelmére*. In: Veress Emőd – Fegyveresi Zsolt (szerk.): *Liber amicorum Attila Varga*. Kolozsvár, Forum Iuris Könyvkiadó, 2023, 206.

a kisebbségi közösségek érdekei közvetlenül is megjelenhetnek a törvényhozásban.

Ukrajnában a függetlenedést követően, de különösen a 2014-es kijevi „Euromajdan” forradalmi cselekmények és a Krím Oroszország általi annektálása után megindult egyfajta ukrán identitásképző és -erősítő folyamat, amely törvényi szintre emelte az ukrán nyelv és kultúra primátusát, párhuzamosan leépítve a meglévő nemzetiségi jogokat. A soknemzetiségű államban fokozatosan korlátozták(zák) a kisebbségek meglévő, alkotmányos jogait, annak ellenére, hogy az ukrán Alkotmány 22. cikke kimondja, az új vagy módosított törvények nem korlátozhatják a már meglévő jogok és szabadságok körét.¹⁵⁷

Az ukrán Alkotmány fontosabb kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezései:

- Egyenlőség elve és diszkrimináció tilalma: az Alkotmány 24. cikke kimondja, hogy minden állampolgár egyenlő a törvény előtt, és tilos a diszkrimináció többek között nemzetiségi, nyelvi vagy etnikai alapon.
- Kisebbségi nyelvhasználat: a 10. cikk rögzíti, hogy az ukrán az állam hivatalos nyelve, ugyanakkor garantálja az orosz és más kisebbségi nyelvek szabad használatát.
- Kulturális és oktatási jogok: az 53. cikk kimondja, hogy a kisebbségeknek joguk van az anyanyelvi oktatáshoz állami és önkormányzati oktatási intézményekben, illetve saját intézmények fenntartására. A 11. cikk előírja, hogy az állam támogatja a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését, kulturális fejlődésüket és hagyományaik ápolását. A 92. cikk rendelkezik arról, hogy a kisebbségek jogait külön törvények szabályozzák.
- Parlamenti képviselő: bár Ukrajna Alkotmánya nem biztosít külön kvótát a kisebbségi szervezetek számára a parlamentben, a 71. cikk garantálja az általános, egyenlő és közvetlen választójogot, amely minden állampolgárra kiterjed, beleértve a kisebbségi közösségek tagjait is.

Ukrajna nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozása jelentős változásokon ment keresztül az ország függetlenné válása óta. Az Alkotmányban biztosított jogok nagy része nem vagy nem teljes mértékben valósul meg. Például a sokat bírált oktatási (2017) és államnyelvi törvény (2019) komoly korlátozásokat fogalmaz meg az anyanyelvi oktatás,

¹⁵⁷ Kovács Viktória: A különleges jogrend szabályozása Ukrajnában. *Kisebbségvédelem*, 2024 (IX.). 27.

a nyelvhasználat terén a közéletben és a tömegtájékoztatásban egyaránt. 2021-ben került elfogadásra az őshonos népekről szóló törvény, amely az őshonos népek – például a krími tatárok – jogait szabályozza. A 2022-ben elfogadott új, nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény pedig, amely az 1992-es kisebbségi törvényt váltotta fel, a kisebbségi jogok biztosításának és szabályozásának központi dokumentuma. Az új törvényi megfogalmazás alapján a nemzeti kisebbség (közösség) fogalma – olyan állampolgári csoport, amely nem ukrán nemzetiségű, hagyományosan Ukrajna területén él, és közös etnikai, kulturális, nyelvi, vallási jellemzőkkel rendelkezik. Az új jogszabály ugyanazt a meghatározást alkalmazza, mint az 1992-es, de már nem említi a kulturális autonómia fogalmát. Ugyanakkor az ukrán Alkotmány nem ismeri a nemzeti közösség kifejezést. A törvényt a magyar¹⁵⁸ és a román¹⁵⁹ fél is bírálta, amiért a jogszabály átgondolatlan, nem egyértelmű a megfogalmazása, előtte nem konzultáltak érdemben a nemzeti kisebbségek képviselőivel és nem kellően átgondolt az európai integrációs folyamatok elvárásait tekintve sem.

A román Alkotmány 120. cikkének (1) bekezdése értelmében a helyi közigazgatás működésének alkotmányos alapelvei között kiemelt helyet foglal el a decentralizáció, a helyi autonómia, valamint a közszolgáltatások decentralizációjának elve. A 2019-ben elfogadott közigazgatási törvény 5. cikkének j) pontja a helyi autonómiát úgy határozza meg, amely lehetővé teszi, hogy a választott helyi hatóságok a jogszabályi keretek között, saját felelősségükre önállóan hozzanak döntéseket az adott helyi közösségeket érintő kérdésekben. Ez az értelmezés összhangban áll az Európa Tanács vonatkozó dokumentumaiban rögzített standardokkal, amelyek szerint a helyi autonómia a demokratikus berendezkedés egyik alappillére. Ugyanakkor a román alkotmányos berendezkedés – jóllehet deklarálja a helyi autonómia elvét – nem biztosítja teljes körűen az „autentikus önkormányzatiság” intézményi garanciáit, így a központi kontroll erőteljesen érvényesül.¹⁶⁰

Ukrajnában az Alkotmány erős jogosultságokkal ruházza fel az ország elnökét, aki benyújthat alkotmánymódosító indítványt, míg Románia elnökének szerepe gyengébb, a hatalmat a kormány és parlament gyakorolja.

¹⁵⁸ Kreft-Horváth Márk: Reagált a magyar kormány Zelenszkijék új, kisebbségekről szóló törvényére, Magyar Nemzet, 2022. 12. 30. <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/12/reagalt-a-magyar-kormany-zelenszkijek-uj-kisebbsegekrrol-szolo-torvenyere>.

¹⁵⁹ Comunicat de pres privind pozitia MAE referitoare la adoptarea, de catre Rada Suprema a Ucrainei, a Legii privind minoritatea nationala (comunitatea nationala) din Ucraina, 22. 12. 2022, <https://www.mae.ro/node/60649>

¹⁶⁰ Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az Alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.). 24.

A kisebbségek egyes alkotmányos jogainak biztosítása és a törvényi szabályozás közötti eltérésekkel (a 7. fejezetben) részletesen foglalkozunk, megvizsgáljuk a törvények főbb rendelkezéseit, beleértve a kisebbségek vonatkozó jogait, az állami garanciákat, valamint Ukrajna nemzetközi kötelezettségeit.

3.4 Fontosabb alkotmánymódosítások

Az ideális alkotmánymódosítási eljárás szabályozásának vannak nehézségei. Az egyik követelmény az alkotmányokkal szemben a politikai intézmények és általában az alkotmányos szabályok stabilitása, a másik pedig ezek rugalmassága, hogy megváltoztathatóak és alakíthatóak legyenek a társadalom, a gazdaság stb. felmerülő érdekei szerint. Ezen elvek ellentétes irányba hatnak, éppen ezért fontos lenne az egyensúly megtalálása, amely sajnos nem sikerült a román Alkotmány esetében. A túlzásba vitt stabilitásra való törekvés következtében az Alkotmány megváltoztatása nehézkes eljárást igényel, így a rendszerváltás óta csupán egyszer módosították a hatályos román alapokmányt. Erre 2003-ban került sor, amely többek között megerősítette az alapvető jogokhoz és szabadságokhoz kapcsolódó garanciákat, megerősítette az euro-atlanti integráció alapjait és reformokat vezetett be az államszervezet működésében. A 2003-as román alkotmánymódosítás célja az volt, hogy az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás követelményeihez igazítsa az ország jogrendszerét. Ebben Románia hivatalosan elismerte, hogy az európai uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, és a tagállamként vállalt kötelezettségek elsőbbséget élveznek a belső törvényhozással szemben (148. cikk); megerősítették a diszkrimináció tilalmát és az emberi méltóság védelmét (4. és 16. cikk); megerősítették az igazságszolgáltatás függetlenségét. Nagyon fontos változások történtek a *Nép ügyvédje* intézményének szabályozási területén, az 58. cikk kiterjesztette a hatáskörét, így az ombudsman élhet alkotmányellenességi kifogással és állampolgárságtól függetlenül lehet hozzá fordulni alapjogvédelmi kérdésekben.¹⁶¹

A román Alkotmány 152. cikke tartalmaz ún. *örökérvényű klauzulákat* („örökkévalósági klauzulák” – *clauze de eternitate*). Ezek azok az alkotmányos értékek, amelyek semmilyen körülmények között nem módosíthatók, még alkotmánymódosítás útján sem. A 152. cikk (1) és (2) bekezdése a következő elemeket említi:

— a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellege,

¹⁶¹ Móré 2013, 141.

- a köztársasági államforma,
- a területi integritás,
- az igazságszolgáltatás függetlensége,
- a politikai pluralizmus,
- valamint a hivatalos nyelv (azaz a román nyelv) státusza.

Emellett ide tartozik az állampolgári jogok és szabadságok megszüntetésének tilalma is, illetve e jogok garanciáinak megőrzése.¹⁶²

A román alaptörvény jellegzetessége tehát, hogy *merev*, nehezen módosítható, szigorú megkötéseket tartalmaz a változtatásokat illetően. Románia a rendszerváltás óta folyamatosan formálódik, átalakul, ezért is lenne fontos, hogy a társadalmi változásokhoz, igényekhez, érdekekhez igazodva az alaptörvény is könnyebben módosítható legyen a jelenlegi különleges eljárást igénylő mód helyett.¹⁶³

Ezzel szemben az ukrán alkotmányfejlődés jellemzője a *folyamatos alkotmányozás*, bevezetése óta több mint 60 módosítást élt meg. Az egyik jelentős módosítás a 2004-es narancsos forradalom során kialakult belpolitikai válság eredménye, amely az államelnöki hatalmat csorbította a parlament javára. Ez a helyzet 2010-ig tartott, amikor is képviselők beadványára az Alkotmánybíróság megsemmisítette a módosító jogszabályt eljárási hibára hivatkozva és visszaállt az 1996-os elnöki dominanciájú államberendezkedés.¹⁶⁴ A másik fontos módosítás 2019-ben került bele, amely megerősítette az ukrán nép európai identitását, valamint kinyilvánította Ukrajna európai és euroatlanti irányvonalának visszafordíthatatlanságát. Ugyanakkor ellentmondásos és kérdéses az esetleges NATO-csatlakozás vagy katonai szövetségben nyújtott ukrán részvétel tartalma, hiszen az Alkotmány I. fejezet 17. cikke szerint „Külföldi katonai bázisok elhelyezése Ukrajna területén nem megengedett.”

Az alkotmányozási folyamat során és a 2022-es háború kezdetéig (az alaptörvény tiltja a hadiállapot alatti alkotmánymódosítást) az Alkotmány legtöbb rendelkezése könnyen és gyorsan módosítható volt, mivel az egykamarás parlamentben az

¹⁶² Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az Alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.), 28.

¹⁶³ A román Alkotmány 151. §. szerint „(1) A módosító tervezetet vagy javaslatot el kell fogadnia a Képviselőháznak és a Szenátusnak, mindegyik ház tagjainak legalább kétharmados többségével. (2) Ha a közvetítési eljárás nem vezet megegyezésre, a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésen hoz döntést, a képviselők és a szenátorok legalább háromnegyedes többségének a szavazatával. (3) A módosítás a módosító tervezet vagy javaslat elfogadásától számított, legfeljebb 30 napon belül megszervezett népszavazással való jóváhagyása után lesz végleges.” Alkotmányozási korlátként említhetjük – a francia alkotmányból átvett – megváltoztathatatlan alkotmányos rendelkezéseket is.

¹⁶⁴ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 129.

országgyűlési képviselők minősített kétharmados többséggel fogadhatják el az alkotmánymódosító indítványokat (kivételt képeznek az I. fejezet „Általános alapelvek”, a III. fejezet „Választások. Népszavazás” és a XIII. fejezet „Ukrajna Alkotmányának módosításai”).¹⁶⁵ Az alaptörvény az említett szakaszok módosításait bizonyos feltételekhez köti: a módosításról szóló törvénytervezetet csak Ukrajna elnöke vagy az ukrán parlament alkotmányos összetételének (450 fő) legalább kétharmada terjesztheti elő.¹⁶⁶ A Legfelsőbb Tanács teljes létszámának kétharmada szükséges a jóváhagyásához is, amelyet az elnök által kiírt összukrán népszavazáson kell megerősíteni.¹⁶⁷ Mindezek a jellemzők a békés társadalmi működés feltételei között értendők, a 2022-ben kezdődő orosz–ukrán háború azonban felszínre hozott számos olyan alkotmányozási hiányosságot, problémát, amelyekre a konfliktus lezárását követően minden bizonnyal megoldást kell találni. A legfontosabbak ezek közül, amelyek a jelenlegi háborús helyzetben komoly, szinte feloldhatatlan problémákat okoznak, a következők:

- Bár rendkívüli állapot és hadiállapot idején nem lehet választásokat tartani az Alkotmány szerint, az ukrán elnök legitimációs deficitje évről-évre nő és kritikusai szerint személye kérdésessé teszi a konfliktus lezárását.
- Az Alkotmány alapján Ukrajna területének megváltoztatásával kapcsolatos kérdéseket kizárólag teljes ukrán népszavazás útján lehet megoldani. (73. cikk) Hadiállapot idején azonban nem lehet népszavazást tartani. Amennyiben a háború lezárása területvesztéssel járna, igencsak problematikus lenne a teljes népszavazás megtartása.

A 157. cikk tartalmazza az Alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezéseit: „*Ukrajna Alkotmánya nem módosítható, ha a módosítások az ember és állampolgár jogainak és szabadságainak eltörléséről vagy korlátozásáról rendelkeznek, vagy ha azok Ukrajna függetlenségének felszámolását vagy területi integritásának megsértését célozzák.*” Az idézett örökérvényű klauzula érdekessége, hogy látszólag ellentmondásba kerül a 73. cikkel. Véleményünk szerint a 73. cikkben a területnövekedést vagy cserét célzó változások eseteit érti a jogalkotó és ezen esetek megerősítését köti népszavazáshoz.

¹⁶⁵ Móre Sándor: *Gondolatok az Alaptörvény elfogadásáról*. In: Rixer Ádám (szerk.): *Állam és Közösség* (válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvényének tiszteletére). Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Patrocinium, 2012, 167-173.

¹⁶⁶ Jelenleg – 2025. február 15-én – a 450 fős parlamentnek 401 képviselője van.

¹⁶⁷ XIII. fejezet (156. cikk)

*1.számú táblázat. Ukrajna és Románia alkotmányfejlődésének összehasonlítása*¹⁶⁸

	Ukrajna	Románia
történeti alkotmány	nem volt (1710, a kozákság, mint katonai demokrácia okmánya)	nem volt (1961-ig külön-külön Havasalföldön és Moldvában)
első kartális alkotmány	1996 – a független Ukrajnában (korábban a XX. század eleji államkezdemények próbálkozásai)	az 1858-as Párizsi Konvenció
szocialista alkotmány	Szovjet–Ukrajna alkotmányai – 1929, 1937, 1978	a sztálini alkotmány fordítása
rendszer váltás	a Szovjetunió felbomlása utáni átmenet jogfolytonossága	forradalmi úton
alkotmány jellemzője	rugalmas	merev
alkotmányozó hatalom	egykamrás, 2/3-os + népszavazás	kétkamrás, nagy 2/3-os többség + népszavazás
a rendszer váltás utáni alkotmány módosítások száma	több, mint 60	egy módosítás 2003-ban
preambulum	van	nincs
az AB szerepe a rendszer váltásban	nem volt; jelentősebb szerepe inkább a későbbi elnöki és parlamenti dominanciáért folytatott hatalmi harcokban volt	nem volt különösebb szerepe, a nyugati modell átvételének a kísérletét jelentette
AB: negatív jogalkotási hatáskör	van	van

3.5 Következtetések

Az ukrán államiság kialakulásának és XX. századi alkotmányfejlődésének fontosabb szakaszait górcső alá véve, közelebb kerülhetünk a mai ukrán társadalmi és politikai berendezkedés, sőt, magának az állam működésének a megértéséhez. Az ukránság néppé válásának évszázadai alatt kialakult a szláv népességen belül az ukránság nyelve, kultúrája, vallás- és szokásrendszere és formálódott az identitásuk a lengyel–litván unión belül, majd erősödött a kozákság függetlenségi mozgalmi során. Különféle módon fedte egymást az orosz–ukrán közös történelmi múlt, különféle jogrendszerek voltak hatással

¹⁶⁸ Készült: Móre Sándor Románia és Magyarország alkotmányainak összehasonlítása alapján.

a területen, illetve párhuzamosan fejlődött az ukrán nemzet a Habsburg- és az Orosz Birodalomban, végül az 1917–1922-es forradalmi időszakban tiszavirág életű ukrán államkezdemények jöttek létre.

Ukrajna és Románia alkotmányfejlődésének összehasonlítása rávilágít a politikai struktúrák és a jogállamiság közötti különbségekre, valamint a demokrácia stabilitásának kihívásaira a régióban. Románia alkotmányfejlődése híven tükrözi az ország politikai és társadalmi átalakulásait. A monarchikus rendszertől a kommunista diktatúrán át a demokratikus jogállamiságig minden korszak hatással volt az Alkotmányra. A jelenlegi demokratikus Alkotmány megfelel az európai normáknak, biztosítva a jogállamiság és az emberi jogok védelmét, de a merev jellegénél fogva nem tükrözi a társadalmi változásokat, illetve a deklaratív jellegéből adódóan a lefektetett elvek valódi megvalósulása, gyakorlatba ültetése még sok területen várat magára. Ennek oka a politikai akarat hiánya, a pozitív diszkrimináció elutasítása, az állami intézmények ellenállása, valamint az alkotmányos szöveg gyakran restriktív, egyéni jogokra szorítkozó értelmezése. Néhány példa ezekre:¹⁶⁹

- A román alkotmány csak egyéni jogokat ismer el, a kollektív jogok legitimitását tagadja (6. cikk), noha egyes jogok (pl. oktatás) csak közösségben gyakorolhatók.
- A kisebbségi nyelvhasználat lehetősége feltételekhez kötött, például 20%-os lakosságarányhoz, de ez sok helyen formálisan sincs biztosítva. Az igazságszolgáltatásban például az eljárás hivatalos nyelve kizárólag a román, és bár az anyanyelv használata szóban megengedett, az írásbeliség kizárólag románul történhet. Így az eljárások során a kisebbségek jogai csorbát szenvednek, mivel a fordítás költségei, nehézségei visszatartó erőként hatnak.
- Bár az Alkotmány előírja az ilyen tartalmú törvény organikus törvényként való elfogadását, a politikai akarat hiánya miatt ez máig nem történt meg. A román parlament 2005 óta nem vitatta meg, nem fogadta el, sőt nem is utasította el ezt a törvényjavaslatot. Ennek hiányában nem indítható alkotmányossági normakontroll sem, ami jogbizonytalansághoz vezet.
- Az Alkotmány egy szervezet számára biztosítja a kisebbségek képviselőtét a parlamentben pozitív diszkrimináció alapján. A jog kollektív jellege ellenére egyéni jogként van értelmezve, ami ellentmondásos, és a román jogalkotás következetlenségét mutatja.

¹⁶⁹ Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az Alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.).

- A román nyelv hivatalos jellegét az Alkotmány abszolút értéként kezeli. Ez szigorúan korlátozza a kisebbségi nyelvek használatát, még ott is, ahol az európai egyezmények ezt lehetővé tennék – pl. közigazgatás, oktatás, egészségügy terén.
- Bár az Alkotmány deklarálja a decentralizáció és a helyi autonómia elvét, annak gyakorlati tartalma gyenge. Az „autonómia” nem jelent érdemi önállóságot, és főként nem értelmezhető nemzetiségi önkormányzásként.

Az ukrán Alkotmány is kiemelten kezeli az emberi jogok védelmét és biztosítását elvi szinten, ugyanakkor az ország nehezen boldogult a jogállamiság gyakorlati megvalósításával a háborút megelőzően is. Az orosz–ukrán konfliktus lezárulásával érdekes lesz megfigyelni a kisebbségek – köztük az orosz, a román és a magyar – jogainak, helyzetének alakulását.

A két ország jogi keretei és politikai gyakorlatai arra világítanak rá, hogy a kisebbségek jogainak védelme nem csupán jogi, hanem politikai és társadalmi kihívásként is jelen vannak.

Mindkét ország alaptörvénye sok szabályozási hiányosságot tartalmaz, de ez nem jelenti, hogy törekedni kellene a folyamatos módosításokra. Egyensúlyra kell törekedni a „tartalmilag normatívabb szabályozás és a «láthatatlan alkotmányozás» között.” Újra és újra meg kell vizsgálni az alkotmányos normák és a valóság közötti kapcsolatot, hiszen a társadalmi változások felszínre hozhatnak olyan pontokat, amelyek problematikussá tehetik a hatékony és gördülékeny működést. Nem feltétlenül kell mindig alkotmánymódosítás eszközeivel élni, hiszen a legmagasabb szintű normák értelmezése, a fogalmak tisztázása „az alkotmányvédő szerv, az Alkotmánybíróság feladata, az alapjogok és alkotmányos elvek bázisán.”¹⁷⁰

¹⁷⁰ Móré Sándor: *Gondolatok az Alkotmányról*. Magyar Rendészet, 2008/3, 52-61.

4 A NEMZETISÉGEK JOGVÉDELMI RENDSZERE

4.1 Az Alkotmánybíróság

Ukrajnában az Alkotmánybíróság a centralizált alkotmánybírósági modell szerint működik. Létrehozásának elsődleges célja az alkotmányos rend védelmének biztosítása a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben. Másodikként megemlíthető az alkotmányok absztrakt szabályainak értelmezése, tartalmuk kibontása, annak érdekében, hogy az alkotmányos értelmezés egységes és követhető legyen.¹⁷¹

Az ukrán Alkotmány VIII. fejezete foglalkozik a bírói hatalommal, együttesen az Alkotmánybíróságra és a rendes bíróságokra vonatkozóan. Az Alkotmány először az általános bíróságok rendszerével foglalkozik, majd a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács működésével, amely a bírói önkormányzatiság megvalósításáért felel, végül részletezi az Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezéseket.¹⁷²

Ukrajna Alkotmánybírósága (Конституційний Суд України)¹⁷³ az ország legfelsőbb alkotmányos igazságszolgáltatási szerve, amelynek fő feladata az Alkotmány védelme és értelmezése, valamint annak biztosítása, hogy a jogszabályok és egyéb jogi aktusok összhangban legyenek az alapokmánnyal. Független igazságügyi szervként működik, amelynek határozatai véglegesek és kötelező érvényűek.

A testület *kétirányú* normakontrollt végez, azaz vizsgálja, hogy a törvények és más jogi aktusok megfelelnek-e az Alkotmány előírásainak. A testület jogosult utólagos normakontrollra, vagyis visszamenőlegesen felülvizsgálhatja a már hatályos törvényeket. Az utólagos alkotmányossági vizsgálat egyik lényeges eleme a megsemmisítés joga, vagyis az Alkotmánybíróság nem csupán felülvizsgálja a jogszabályokat, hanem alkotmányellenesség esetén hatályon kívül is helyezi azokat. A jogrendszer az alkotmányos rend és az abban rögzített jogok védelmét szolgálja, így nem tartalmazhat olyan előírásokat, amelyek az Alkotmánnyal ellentétesek. Egyes esetekben előzetes normakontrollt is végezhet, amikor az állami szervek egy új jogszabály hatályba lépése előtt kérik annak alkotmányossági felülvizsgálatát.

¹⁷¹ Gárdos-Orosz Fruzsina: *Alkotmánybíróság* In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020). [20].

¹⁷² Halász Iván – Szabó Zsolt: *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, 2021, 296-297.

¹⁷³ Ukrajna Alkotmánybíróságának hivatalos honlapja: <https://ccu.gov.ua/en>

Emellett az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezési kérdésekben is illetékes, ezt az állami szervek és a bíróságok kezdeményezhetik. A testület dönthet az állami szervek közötti hatásköri vitákban – például az elnök és a parlament közötti hatásköri vitákban –, ha egy adott jogi kérdésben nem egyértelmű, hogy mely szerv jogosult eljárni. Az Alkotmánybíróság feladata annak megállapítása is, hogy az Ukrajna által kötött nemzetközi szerződések összhangban állnak-e az ország Alkotmányával. Hatáskörébe tartozik az államfő eltávolításának (impeachment) alkotmányossági vizsgálata, ha az eljárásra sor kerül.

A jogi rendszer a 2016-os alkotmánymódosítás¹⁷⁴ során több jelentős reformon ment keresztül, amely nagyban átalakította az igazságszolgáltatás szervezetét és működését. új jogintézményként vezették be az egyéni alkotmányjogi panasz lehetőségét, amely lehetővé teszi, hogy az állampolgárok közvetlenül az Alkotmánybírósághoz forduljanak, ha úgy vélik, hogy az állami szervek döntései sértik alkotmányos jogaikat. Ehhez bizonyos feltételek megléte szükséges:

- A panaszosnak ki kell merítenie minden egyéb jogorvoslati lehetőséget, vagyis az ügyet már végig kellett vinni az összes alsóbb szintű bíróságon, beleértve a Legfelsőbb Bíróságot is.
- Az ügynek közvetlen kapcsolatban kell állnia az ukrán Alkotmánnyal, azaz nem lehet pusztán egy törvénnyel vagy rendelettel kapcsolatos adminisztratív ügy.
- A beadványnak szigorú formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie, amelyeket az Alkotmánybíróság külön eljárási szabályai rögzítenek.

Az Alkotmánybíróság plenáris üléseken vagy szenátusokban (háromfős tanácsokban) hozza meg döntéseit. A döntések véglegesek és nem fellebbezhetők, betartásuk kötelező minden állami szervre. A bíróság eljárásait az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény szabályozza.¹⁷⁵

A testület összetétele és kinevezési mechanizmusa biztosítja függetlenségét és a hatalmi ágaktól való elhatárolását. Az Alkotmánybíróság 18 bíróból áll, akiket egyenlő arányban nevez ki az államelnök, a parlament és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács.¹⁷⁶ A bírák 9 évre szóló, nem megújítható megbízatást kapnak. Alkotmánybíró

¹⁷⁴ Ukrajna törvénye „Ukrajna alkotmányának módosításáról (az igazságszolgáltatás tekintetében)” 2016. június 2-án kelt 1401-VIII.

¹⁷⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

¹⁷⁶ Halász Iván – Szabó Zsolt: *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, 2021. 298.

olyan ukrán állampolgár lehet, aki legalább 40 éves, de nem idősebb 70 évnél, jól beszél ukránul, jogi végzettséggel rendelkezik, ezen felül a kinevezés előfeltétele a magas szakmai színvonal: a jelölteknek minimum 15 éves szakmai tapasztalattal és magas erkölcsi integritással kell rendelkezniük. 2016 óta az alkotmánybírói posztra való kiválasztás versenyeztetés alapján történik.¹⁷⁷

2022 végétől minden jelöltnek át kell esnie egy előzetes átvilágításon, amelyet az *Advisory Group of Expert* (a továbbiakban: AGE), az ukrán igazságszolgáltatási rendszer egy speciális testülete végez el.¹⁷⁸ Az AGE egy olyan rendkívüli mechanizmus, amely segíti az ukrán hatóságokat az alkotmánybírói jelöltek erkölcsi és szakmai kompetenciájának felmérésében. A csoportot a Velencei Bizottság 2022–2023-ban elfogadott ajánlásai alapján hozták létre, a Velencei Bizottság, az Európai Unió és az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége (USAID) által kinevezett három nemzetközi tagból, valamint az ukrán elnök, a parlament és a bírói kongresszus által kinevezett három nemzeti tagból áll.¹⁷⁹

Az Alkotmánybíróság egyes döntései az ukrainai nemzetiségeket is érintik. A testület 2021. július 14-én alkotmányosnak nyilvánította az „Az ukrán nyelv mint államnyelv működéséről” szóló 2019-es törvényt, amely jelentősen korlátozza a nemzetiségi nyelvek használatát a közéletben, az oktatásban és a médiában. A döntés megerősítette az ukrán nyelv elsődlegességét az állami és önkormányzati intézményekben, ugyanakkor nem biztosított megfelelő garanciákat a nemzeti kisebbségek anyanyelvének védelmére. A döntést a nemzetiségi szervezetek, több nemzetközi szervezet és állam is bírálta, többek között az Európai Unió, az ENSZ és a Velencei Bizottság. A kritikák szerint a törvény nem felel meg az európai kisebbségvédelmi normáknak, és diszkriminálja a nemzetiségi közösségeket. A Velencei Bizottság módosításokat javasolt, hogy a törvény vegye jobban figyelembe a kisebbségi nyelvhasználati jogokat, ám az ukrán hatóságok ezeket nem építették be a jogszabályba.¹⁸⁰

A háború kezdete óta az alkotmányos rend formálisan érvényben maradt, ugyanakkor a politikai szereplők – az elnök, a Legfelsőbb Tanács, az ombudsman –

¹⁷⁷ https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/243563.html

¹⁷⁸ <https://ccu.gov.ua/en/storinka/about-age>

¹⁷⁹ Lásd bővebben: Az Európa Tanács ukrainai irodája: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-advisory-group-of-experts-is-ready-to-assess-the-moral-qualities-and-professional-competences-of-candidate-judges-of-the-constitutional-court-of-ukraine>.

¹⁸⁰ A törvénnyel részletesen foglalkozunk a 7. fejezetben.

gyakorlatilag felhagytak az alkotmányossági normakontroll kezdeményezésével. Bár a parlament megbízatásának meghosszabbítása egyértelműen szabályozott (Alkotmány 83. cikk), az elnöki megbízatás esetében alkotmányos bizonytalanság alakult ki, és az elnöki hivatal nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság értelmezését. Ez az alkotmányos rend rugalmasságát és egyben sebezhetőségét is jelzi. Az egyéni alkotmányjogi panaszok száma nem csökkent, ez azt mutatja, hogy az állampolgárok továbbra is próbálnak élni az Alkotmány nyújtotta jogorvoslati lehetőségekkel.¹⁸¹

Komoly kihívást jelent, hogy 2025 januárjában három alkotmánybírónak is lejárt a 9 éves mandátuma, így mindössze 11 alkotmánybíró alkotja a testületet. A Legfelsőbb Tanács emberjogi Biztosa szerint az Alkotmánybíróság határozatképességének elvesztése veszélyezteti Ukrajna jogrendjét és felszólította¹⁸² az illetékeseket, hogy biztosítsák a bírói kiválasztás és kinevezés hatékonyságát, mert a jogrend stabilitása, az állampolgárok jogainak és szabadságainak védelme és garanciája az Alkotmánybíróság munkájától függ.

4.2 Az igazságszolgáltatási rendszer szereplői

Az ukrán igazságszolgáltatási rendszer három szintből áll, amelyeket az Alkotmány és a vonatkozó törvények szabályoznak. A 2016-os alkotmánymódosítás jelentősen átstrukturálta az igazságszolgáltatás szervezetét és működését, valamint egységes bírósági rendszert hozott létre. Megalakult továbbá a *Szellemi Tulajdon Legfelsőbb Különleges Bírósága* és a *Korrupcióellenes Szakosított Bíróság*. A reformok fontos szempontja a bírói függetlenség megerősítése, az igazságszolgáltatás minőségének növelése és a korrupció megelőzése. A szigorú korrupcióellenes szabályok alapján vizsgálják a bírák életvitelét: évente nyilatkozniuk kell családi kapcsolataikról és a feddhetetlenségükről. A bírák kötelesek vagyongyarapódásuk forrásáról magyarázatot adni. A bírák mentelmi joggal rendelkeznek, és őrizetbe vételük vagy letartóztatásuk csak a Legfelsőbb Tanács hozzájárulásával történhet.¹⁸³

Az ukrán bírósági rendszer a következő részekből áll:

Rendes bíróságok: Az igazságszolgáltatás kizárólag a bíróságok hatáskörébe tartozik, amelyen – a szovjet struktúrából megörökölt intézmény keretében – részt

¹⁸¹ Nekoliak, Andrii – Nekoliak, Roman: *Wartime Constitutionalism and the Politics of Constitutional Review in Ukraine*, *VerfBlog*, 2024/8/09, <https://verfassungsblog.de/constitutional-review-ukraine-criminal-procedure/>, DOI: [10.59704/8116cd5fc74536cd5fc](https://doi.org/10.59704/8116cd5fc74536cd5fc)

¹⁸² https://t.me/dmytro_lubinetzs/7776

¹⁸³ A bírósági rendszerről és a bírák jogállásáról szóló törvény: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2453-17#Text>

vehetnek a nép képviselői (népi ülnökök vagy esküdtek). Népi ülnökök általában polgári ügyekben vesznek részt (pl. gyámügyi eljárás). Esküdtek főként olyan büntetőügyekben vesznek részt, ahol a vádlottat életfogytiglani szabadságvesztéssel fenyegetik. Fontos megjegyezni, hogy Ukrajnában az esküdtszéki tárgyalások viszonylag ritkák és a jogszabály részletesen meghatározza, hogyan válhat valaki ülnökké vagy esküdtté.

Ukrajnában új bíróságokat csak törvények útján lehet létrehozni, amelyeket az államfő terjeszt elő a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanáccsal történő konzultációt követően. Az új bírákat az államfő nevezi ki (korábban a parlament) a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács javaslatára.

Az Alkotmány részletesen szabályozza a bírák kinevezésének és elmozdításának feltételeit. Bíróvá csak olyan személy válhat, aki legalább 30 éves, ukrán állampolgár, jogi végzettséggel és legalább 5 éves szakmai tapasztalattal rendelkezik, beszéli az ország hivatalos nyelvét. A kinevezés pályáztatás útján történik. A bírák 65 éves kor felett elmozdíthatók. A korábbi szabályozás szerint kinevezésük életre szóló volt, és csak súlyos fegyelmi vétség esetén voltak elmozdíthatók.

Közigazgatási bíróságok rendszere: Ukrajnában külön közigazgatási bírósági struktúra működik, amely 2002-ben jött létre, 2005-ben pedig hatályba lépett a közigazgatási bírósági eljárási kódex.¹⁸⁴

A bíróságok három szinten működnek: helyi, fellebbviteli és legfelsőbb szinten. Az elsőfokú, helyi bíróságok, amelyek polgári, büntető és közigazgatási ügyeket tárgyalnak. 2018-ban a korábbi 142 helyi általános bíróságot 74 kerületi bíróság váltotta fel. Például Kijevben tíz helyi bíróságot szüntettek meg, és hat új kerületi bíróságot hoztak létre.

Az ország igazságszolgáltatási rendszerében a legmagasabb szintű bíróságnak *Ukrajna Legfelsőbb Bírósága* (Верховний Суд України) minősül, amely felülvizsgálja az alsóbb szintű bíróságok döntéseit, biztosítva az egységes jogalkalmazást. A Legfelsőbb Bíróság különböző tanácsokban és kollégiumokban működik, amelyek specializált ügyeket tárgyalnak. Összetételében működik a fellebbviteli közigazgatási bíróság, fellebbviteli gazdasági bíróság, fellebbviteli büntetőbíróság, fellebbviteli polgári bíróság. A Legfelsőbb Bíróság Nagytanácsa a Legfelsőbb Bíróság állandó kollegiális testülete, amely a Legfelsőbb Bíróság minden fellebbviteli egységéből jövő öt bíró megválasztásával jön létre.

¹⁸⁴ Кодекс Адміністративного Судочинства, 2005, № 35-36, № 37, ст.446
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

A *Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács* (Вища рада правосуддя) feladata a bírói önkormányzatiság biztosítása és a bíróságok függetlenségének fenntartása. Részt vesz a bírók kinevezési folyamatában és etikai felügyeletükben. A testületnek 21 tagja van, közülük 10 főt a bírák kongresszusa választ meg, a másik 10 tagot pedig a parlament, az államfő, az ügyvédek kongresszusa, az ügyészek konferenciája és a jogi felsőoktatási és tudományos intézmények delegálnak.¹⁸⁵

Ukrajna ügyészégi rendszere továbbra is a közjogilag önálló modell alapján működik, vagyis nem tartozik a kormány közvetlen irányítása alá. Ez a struktúra korábban az államszocialista országok többségében elterjedt volt, és ma is meghatározó szerepet tölt be számos országban, köztük Magyarországon is. A *Legfőbb Ügyészt* (Генеральний прокурор) az államfő nevezi ki és menti fel tisztségéből, megbízatása hat évre szól, de ehhez a Verhovna Rada jóváhagyása szükséges.¹⁸⁶

4.3 Küzdelem a magas szintű korrupció ellen

Az egyik legnehezebb terület az ukrán igazságszolgáltatás elemzése, bemutatása. Mivel az európai integrációs folyamatban számos reform került bevezetésre az európai normáknak való megfelelés érdekében, ezért a rendszer sokat változott, formálódott az elmúlt időszakban. Az európai integráció kapcsán több figyelem irányul az ukránai rendszerszintű korrupcióra, ezért a csatlakozási folyamat fontos része az igazságügyi reform és a határozott korrupció elleni fellépés.

Az Európai Számvevőszék részletes elemzést, *Különjelentést* készített az ukrán rendszerszintű korrupcióról,¹⁸⁷ amelyre megoldásként az Európai Bizottság négy fő irányvonalat határozott meg. Ennek részei: a korrupció mozgásterének megszüntetése feltételelesség és szakpolitikai párbeszéd útján, független korrupcióellenes intézmények létrehozása és kapacitásépítése, a civil társadalom és az oknyomozó média támogatása, valamint igazságügyi/ügyészi reform. A makroszintű pénzügyi támogatási programok, a költségvetéstámogatás és a vízumliberalizációs cselekvési terv feltételeként támasztotta az Európai Unió, hogy különböző ágazatokban (például egészségügy, közbeszerzés, állami tulajdonú vállalatok irányítása) verseny és általános vagyonnyilatkozati rendszer

¹⁸⁵ Halász – Szabó 2021, 298.

¹⁸⁶ Uo., 299.

¹⁸⁷ Lásd bővebben: az Európai Számvevőszék különjelentése: Az Ukrajnában magas szinten elkövetett korrupció csökkentése: léteznek uniós kezdeményezések, de eredményeik még elégtelenek, 2021: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_HU.pdf

kerüljön bevezetésre, valamint a következő korrupcióellenes fellépésre szakosodott intézmények újuljanak meg vagy újak jöjjenek létre: *Ukrán Nemzeti Korrupcióellenes Iroda* (NABU), *Szakosított Korrupcióellenes Ügyészség* (SAPO)¹⁸⁸, *Legfelsőbb Korrupcióellenes Bíróság* (HACC), valamint a *Nemzeti Korrupciómegelőzési Ügynökség* (NACP).¹⁸⁹

A reformokra azért is szükség volt, mivel a közbizalom megingott a legfelsőbb szintű testületekben, noha a jelenlegi háborús helyzetben ez kiemelten fontos az állam stabilitása és a jogbiztonság szempontjából.

2020. december 29-én Volodimir Zelenszkij felfüggesztette hivatalából Olekszandr Tupickijt, az Alkotmánybíróság elnökét, akit még Janukovics elnök nevezett ki alkotmánybíróvá 2013-ban. Az ukrán elnök határozatát jogellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság és megtagadta annak végrehajtását. Hosszan tartó konfliktus alakult ki az igazságügyi testület és az államfő között, végül 2021 márciusában sikerült elmozdítani Tupickijt a pozíciójából, hivatkozással a „súlyos korrupciós gyakorlatokra az ukrán igazságszolgáltatási rendszerben.”¹⁹⁰ Az Alkotmánybíróság Tupickij vezetése alatt alkotmányellenesnek nyilvánította „A korrupció megelőzéséről” szóló törvény számos rendelkezését, amelyek ellenőrzési funkciót biztosítottak a Nemzeti Korrupciómegelőzési Ügynökségnek.¹⁹¹ A volt elnök illegálisan távozott az országból 2022-ben, nemzetközi elfogatóparancs van érvényben ellene.¹⁹²

2023 májusában az Ukrán Nemzeti Korrupcióellenes Iroda és a Szakosított Korrupcióellenes Ügyészség utasítására kenőpénz elfogadása közben őrizetbe vették Vszevolod Knyazevet, a Legfelsőbb Bíróság vezetőjét. A vád szerint társával együtt 2,7 millió dollár kenőpénz fogadtak el. A Legfelsőbb Bíróság Plénuma megvonta bizalmát Knyazevtől.¹⁹³

¹⁸⁸ 2023-ban a NABU és a SAPO 21 állami vezető tisztségviselő, 39 állami vállalatvezető, valamint 16 bíró és 11 képviselő korrupciós cselekményét fedte fel. 2024-ben többek között Ukrajna agrárpolitikai és élelmiszerügyi minisztere, Ukrajna elnöki hivatalának helyettes vezetője, a volt infrastrukturális miniszter és helyettese ellen emeltek vádat, a gazdasági károk több milliárd hrivnya értékűek. Lásd bővebben: <https://nabu.gov.ua/en/>

¹⁸⁹ <https://www.eca.europa.eu/hu/publications?did=59383>,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-21-23/COM-Replies-SR-21-23_HU.pdf

¹⁹⁰ <https://www.president.gov.ua/documents/1242021-37701>

¹⁹¹ 2019 februárjában a bíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a jogellenes meggazdagodásról szóló törvényt, ami az Európai Unióval kötött megállapodások egyik feltétele volt.

¹⁹² <https://dbr.gov.ua/news/kolishnomu-golovi-ks-ta-pravoohoronyam-yaki-jogo-perepravlyali-za-kordon-povidomleno-pro-pidozri>

¹⁹³ <https://www.pravda.com.ua/news/2023/05/16/7402483/>

2025 februárjában az igazságügyi reformok részeként a parlament jóváhagyta azt az intézkedést, amely új bíróságok létrehozását célozza a magas szintű politikai viták rendezésére, az állami intézményekkel kapcsolatos ügyek kezelésére. A bíróságok felállítása a feltétele a *Nemzetközi Valutaalap* (IMF) 15,6 milliárd dolláros hitelprogramja folytatásának. A bíróságok bíráit külföldi tanácsadók segítségével választják ki.¹⁹⁴

4.4 Az ombudsman

A nemzetiségi érdekérvényesítés több szinten történik, ideértve a politikai képviseletet (parlamenti képviselők, pártok), a nemzetiségi érdekérvényesítő struktúrákat (például Magyarországon a szószólok, nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek), valamint a nemzetiségi jogvédelmet, amelynek keretében az ombudsman intézménye és a bíróságok játszanak fontos szerepet.¹⁹⁵

Az Internetes Jogtudományi Enciklopédia szerint az ombudsman egy alkotmányos intézmény, amely a fékek és ellensúlyok rendszerének részeként működik, és kiemelt szerepet tölt be a nemzeti alapjogvédelmi rendszerekben. Alapvető feladata a közigazgatás és a közszolgáltatások jogszerűségének ellenőrzése, valamint az emberi jogok védelme. Az ombudsmani intézmény független és pártatlan, jellemzően egyszemélyes szerv, amely gyors és rugalmas panaszkezelési eljárást biztosít a polgárok számára. Vizsgálati jogosítványai széles körűek, azonban döntései nem kötelező erejűek, hanem ajánlásai és jelentései révén, a nyilvánosság erejével érvényesíti jogvédelmi tevékenységét. Az általános hatáskörű biztosok mellett szakombudsmanok is működhetnek, akik egy-egy közigazgatási terület vagy alapjog védelmére specializálódnak.¹⁹⁶

Egyes országokban az ombudsman általános hatáskörrel bír és az adminisztráció helytelen működéséből fakadó problémákkal foglalkozik, máshol ezt a szerepet Biztos vagy Közpanaszok Bizottsága tölti be.

¹⁹⁴ <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-set-up-high-level-courts-part-reform-drive-2025-02-26/>

¹⁹⁵ Móre Sándor: A nemzetiségi szószóközi intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamenti szemle*, 2016/2, 43.

¹⁹⁶ Somody Bernadette: Ombudsman. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/ombudsman> (2018). [14]

Az Európa Tanács 1974. évi párizsi Parlamenti Közgyűlésének ajánlása¹⁹⁷ szerint az ombudsmanok és a parlamenti biztosok az egyének védelmét szolgálják a hatóságok hivatali visszaéléseivel szemben és általában a jó közigazgatást segítik elő munkájukkal. Az Európa Tanács 2003-as ajánlásában az ombudsman a közigazgatás ellenőrzése során kétirányú tevékenységet fejt ki: egyrészt orvosolja az egyéni jogsérelmeket, másrészt a parlamenthez hasonló jelleggel általánosan ellenőrzi a közigazgatást.¹⁹⁸ Az Európai Unióban működő ombudsmani intézmény főként a közigazgatás működésének zavarait, az ún. *maladministration* eseteit tárja fel.¹⁹⁹

Az ombudsman intézménye Ukrajnában a demokratikus értékek és az emberi jogok védelmének egyik alapvető pillére.

Az Alkotmány IV. fejezetének 101. cikke előírja, hogy „*A személyek és állampolgárok alkotmányos jogainak és szabadságainak betartása feletti parlamenti ellenőrzést az ukrán Verhovna Rada emberi jogi biztosa látja el.*”²⁰⁰ Az ombudsman intézményét, hivatalos nevén az *Ukrán Parlament Emberi Jogi Biztosát* (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини), 1998-ban hozták létre.²⁰¹ Hatásköre kiterjed a diszkriminációellenes és gender ügyekre, a személyes adatok védelmére és segítségével lehet hozzájutni a közérdekű információkhoz is. Fő tevékenységi köre:²⁰²

- Az állampolgárok és lakosok jogainak védelme az állami szervekkel fennálló viszonyokban, illetve a fegyveres erőknél felmerülő emberi jogi kérdésekben.
- Az ombudsman jogosult intézmények, szervek vagy hivatalok tevékenysége során felmerülő hivatali visszaosságokra vonatkozó panaszokat kivizsgálni.
- Javaslattétel a jogszabályok javítására az emberi jogok és szabadságok védelme területén.
- Alkotmányjogi beadvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz.
- Bírósághoz fordulhat azon személyek jogainak és szabadságainak védelméért, akik testi állapotuk, kiskorúságuk, idős koruk, cselekvőképtelenségük vagy

¹⁹⁷ Recommendation 757 (1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18–19 April 1974)

¹⁹⁸ A Parlamenti Közgyűlés 1615. (2003) sz. ajánlása az ombudsman intézményéről, 2003. szeptember 8. 1. cikk.

¹⁹⁹ Móré 2020, 220.

²⁰⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E2%F0#Text>

²⁰¹ Закон Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Відомості Верховної Ради України [ВВР], 1998, № 20, ст. 99)

²⁰² 2023. szeptember 1-jén az elfogadták a parlament emberi jogi biztosának 2027-ig tartó új tevékenységi stratégiáját, amely tartalmazza a jövőképet, küldetést és értékeket (97.15/23 számú rendelet).

korlátozott cselekvőképességük miatt nem képesek jogaikat és szabadságaikat önállóan megvédeni.

— A látogatás időpontjának és céljának előzetes értesítése nélkül felkereshet fogvatartottakat.

A törvény meghatározza az ombudsman hivatalos jogköreit is:

1. Az állami szervektől és tisztviselőktől jelentések bekérése;
2. Jogi ajánlások és törvénymódosítási javaslatok megfogalmazása;
3. Panaszok kivizsgálása és nyilvános jelentések közzététele;
4. Nemzetközi szervezetekkel való együttműködés az emberi jogok védelme érdekében.

Az ombudsman független intézményként működik, és benyújtott panasz alapján vagy saját kezdeményezésére is eljárhat, illetve jogosult az állami szervekhez fordulni információkéréssel, valamint vizsgálatokat kezdeményezni. Az ombudsman különböző lépéseket tehet az emberi jogi visszaállások kezelése érdekében. Egyéni jogsértések esetén vizsgálatot indíthat, ajánlásokat fogalmazhat meg az érintett hatóságok számára, és szükség esetén jogi eljárást kezdeményezhet. Rendszerszintű problémák esetén a biztos átfogó vizsgálatokat végezhet, jelentéseket készíthet, és javaslatokat tehet a jogszabályok módosítására vagy új politikák bevezetésére, de nemzetközi szervezetekhez is fordulhat. A hivatal mindkét szinten aktív, de a rendszerszintű fellépés különösen hangsúlyos, mivel ez hosszú távú megoldásokat kínál az emberi jogi problémákra. Például az ombudsman kezdeményezésére módosították a büntetőeljárás törvényt, hogy biztosítsák a fogvatartottak jobb bánásmódját és jogaik védelmét. Amennyiben az ombudsman ajánlásait nem fogadják el, a hivatal nyilvánosságra hozhatja az ügyet, és tájékoztathatja a közvéleményt a jogsértésről. Ezenkívül az ombudsman jogosult az ügyet az illetékes bíróság elé terjeszteni, vagy a parlamenthez fordulni további intézkedések érdekében.²⁰³

Az első ombudsman Nina Karpacsova volt, aki 2012-ig töltötte be ezt a pozíciót. A 2018–2022 közötti időszakban Ljudmila Deniszova foglalta el a pozíciót. Hivatali ideje alatt aktívan foglalkozott az emberi jogok védelmével, kiemelten az orosz–ukrán konfliktussal kapcsolatban. Az orosz csapatok által elkövetett állítólagos szexuális

²⁰³ Матрос О.О.: Особливості діяльності уповноваженого Верховної ради України з прав людини / О.О. Матрос // Соціальна робота: від теорії до практики : колективна монографія / авт. кол.: І. В. Албул, О. Д. Балдинюк, Н. М. Коляда та ін. – Умань, 2017, 118–124. (Az ukrán ombudsman intézményének sajátosságai).

bűncselekményekről tett nyilatkozatai azonban kritikákat váltottak ki, mivel ezek közül több állítást nem sikerült megerősíteni. Ezen kritikák és a háborús helyzetben tanúsított tevékenysége miatt 2022 májusában a Legfelsőbb Tanács leváltotta őt a posztról. 2022 óta Dmitro Lubinec vezeti a hivatalt.²⁰⁴

Az ombudsman vezetése alatt megújult az intézmény és 9 fő munkaterület került bevezetésre a jogvédelem szempontjából, amelyekért szakombudsmanok, az ombudsman képviselői felelnek:

- biztonsági és védelmi szektor;
- gyermekjogok;
- az Ukrajna elleni fegyveres agresszió által érintett állampolgárok jogai;
- szociális és gazdasági jogok;
- egyenlő jogok és szabadságok, nemzeti kisebbségek jogai, politikai és vallási nézetek;
- emberi jogok a fogvatartási helyeken (emberkínzás);
- információhoz kapcsolódó jogok;
- jogok az igazságszolgáltatási rendszerben és a tisztességes eljáráshoz való jog;
- munkajog a nemzetközi együttműködések és az európai integráció során.

Ezek az alhivatalok külön-külön felelősek az adott területeken történő jogsértések monitorozásáért és jelentések készítéséért.

Az ombudsmani hivatal a főváros mellett regionális irodákkal is rendelkezik szinte minden megyeszékhelyen és a nagyobb városokban, illetve különmegbízottak képviselik a hivatalt az Egyesült Királyságban, Lengyelországban, Szlovákiában, Luxemburgban, Spanyolországban, Belgiumban és a Moldovai Köztársaságban.

A hivatal tevékenységét számos konkrét eset és statisztikai adat támasztja alá. Például 2019-ben az ombudsman hivatala több mint 47 ezer panaszt kapott, amelyek közül a legtöbb a szociális jogok megsértésére, a tisztességes eljáráshoz való jogra és a személyes adatok védelmére vonatkozott. Az ombudsman hivatala évente beszámolót készít tevékenységéről, amely tartalmazza a beérkezett panaszok számát, típusát, a vizsgálatok eredményeit és a megtett intézkedéseket. A fogvatartottakkal való bánásmód és a rendőri erőszak kivizsgálása is az ombudsman kiemelt ügyei közé tartozik. Az intézmény jelentéseiben részletesen dokumentálják a börtönök és fogvatartási intézmények állapotát, valamint az ott tapasztalt jogsértéseket. A jelentések nyilvánosan

²⁰⁴ <https://ombudsman.gov.ua/uk/ombudsman-ukrayini>

elérhető, biztosítva az átláthatóságot és elszámoltathatóságot. Az éves beszámolók alapján a hivatal azonosítani tudja a visszatérő problémákat és trendeket, amelyek alapot szolgáltatnak a rendszerszintű beavatkozásokhoz.

Az ombudsman hivatala foglalkozott magyar vonatkozású ügyekkel, a kárpátaljai magyar kisebbség jogainak védelme kapcsán. Az egyik legnagyobb figyelmet kapott eset a 2017-es ukrán oktatási törvény módosítása volt, amely korlátozta a kisebbségi nyelveken folyó oktatást, köztük a magyar nyelvű iskolai oktatást Kárpátalján. A módosítás széles körű nemzetközi és kisebbségi kritikát váltott ki, és a magyar közösség képviselői panaszt nyújtottak be az ukrán ombudsmani hivatalhoz. Az ombudsman vizsgálatot indított, és ajánlást tett a törvény végrehajtásának mérséklésére és a kisebbségi jogok tiszteletben tartására. Ennek ellenére az oktatási törvény végrehajtása továbbra is problémát jelentett, ezért a magyar közösség képviselői az Európa Tanácshoz és más nemzetközi szervezetekhez fordultak.

2022 decemberében az ukrán parlament elfogadta a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogairól szóló új törvényt, amely számos korábbi jogszabályt módosított a kisebbségek jogaira vonatkozóan. Bár a törvény elfogadása nem közvetlenül az ombudsman tevékenységéhez kapcsolódik, az új jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése és a kisebbségek jogainak védelme az ombudsman feladatai közé tartozik.²⁰⁵

2023-ban az ukrán nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény újabb módosítása is aggodalmat váltott ki a magyar közösség körében, amelyet az ukrán ombudsman szintén megvizsgált. Az ombudsman hivatala kiemelte, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása az ukrán Alkotmány és a nemzetközi jog által garantált elv, ezért minden szabályozásnak ezt figyelembe kell vennie.²⁰⁶

Ezen kívül az ombudsman többször vizsgálta a magyar kisebbség elleni támadásokat, például azokat az eseteket, amikor ismeretlen elkövetők megrongálták a KMKSZ (Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség) ungvári irodáját 2018-ban. Az ombudsmani vizsgálat szerint a hatóságoknak hatékonyabb intézkedéseket kellene tenniük az etnikai alapú megfélemlítés és támadások megelőzésére (Ukrán Ombudsmani Hivatal, emberi jogi jelentés 2018).

2024. szeptember 5-én Kijevben bemutatták az ombudsman különjelentését a nemzeti kisebbségek és őshonos népek jogainak védelméről az Oroszországi Föderáció agressziója idején. A jelentés feltárta a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításának főbb

²⁰⁵ Bővebben: jogaszvilag.hu

²⁰⁶ Ukrán Ombudsmani Hivatal, éves jelentés 2023.

tendenciáit a hosszan tartó agresszió körülményei között, valamint elemezte a felmerülő jogsértéseket. 2024. október 19-én pedig Odesszában mutatták be az ombudsman jelentését a nemzeti kisebbségek és őshonos népek jogainak védelméről az Oroszországi Föderáció agressziója idején az odesszai térségben. A jelentés elkészítésében részt vett Olekszandr Oszipov, az ombudsman politikai és vallási ügyekért felelős képviselője, aki kiemelte, hogy az agresszor megszálló tevékenysége elnyomásokhoz, kényszersorozáshoz és a kulturális, vallási jogok megsértéséhez vezetett, különösen a krími tatárok, görögök, romák és más etnikai csoportok esetében.²⁰⁷

Dmitro Lubinec vezetésével a Verhovna Rada emberi jogi biztosának titkársága találkozókat kezdeményezett a hadifoglyok és Ukrajna eltűnt védőinek rokonaival. Az intézmény képviselői közreműködnek a hadifoglyok hazaszállításában is.

Javaslatok az ukrán ombudsmani hivatal szabályozásának javítására:

Mivel az ombudsmani intézmény szerepe kiemelten fontos az emberi jogok védelmében, a hatékonyság növelése érdekében további fejlesztésekre lenne szükség. Az ombudsman ajánlásai nem kötelező érvényűek, így az állami szervek gyakran figyelmen kívül hagyják őket. A biztos jogvédelmi tevékenysége során nem rendelkezik olyan jogkörrel, amely alapján kötelező erővel bír, kikényszeríthető döntéseket hozhatna, ezért tevékenysége elsősorban a nyilvánosság erejére épít. A nyilvánosság alatt egyrészt a parlament elé terjesztést értjük, amely történhet konkrét ügyek kapcsán, vagy rendszeresen, például az éves jelentések formájában. Másrészt – tágabb értelemben – a társadalmi nyilvánosságra is gondolunk, amelynek érvényesülése főként a média közvetítésén keresztül történik. Kiemelt jelentőséggel bír, hogy a biztos által megfogalmazott ajánlások, elvi állásfoglalások, közlemények mögött milyen mélységű, hiteles, következetes és határozott szakmai tartalom áll, továbbá annak is, hogy milyen emberi attitűdöt képvisel az azokat közzétevő személy. A biztos, illetve a biztoshelyettesi munka eredményessége és társadalmi hasznossága így nem attól függ, hogy az általuk készített anyagok jogilag kötelezőek-e, hanem sokkal inkább a szakmai alaposságtól, következetességüktől és az általuk közvetített hitelességtől.²⁰⁸ Az ombudsmani hivatalnak nagyobb figyelmet kellene fordítania a kisebbségi jogok érvényesítésére, különös tekintettel az oktatás, a nyelvhasználat és a kulturális jogok területére. Egy külön nemzetiségi ügyekért felelős szakombudsman kinevezése segíthetné a kisebbségi jogok hatékonyabb védelmét. Az

²⁰⁷ <https://suspilne.media/odesa/861037-na-odesini-nemae-skarg-sodo-pitanna-zahistu-prav-nacmensin-so-rozpovili-na-dopovidi-upovnovazhenogo-z-prav-ludini/>

²⁰⁸ Móre 2020, 221-222.

ombudsman politikai függetlensége kulcsfontosságú. Bár az intézmény jogilag független, időnként politikai nyomás alá kerülhet, főként olyan érzékeny ügyekben, mint a kisebbségek jogai vagy az emberi jogi jogsértések az igazságszolgáltatás területén. Az ombudsmani hivatal pénzügyi és szervezeti függetlenségének további megerősítése elengedhetetlen lenne.

A hivatalnak erősebb együttműködést kellene kialakítania az ENSZ Emberi Jogi Tanácsával, az Európa Tanáccsal és az Európai Unióval, hogy Ukrajna emberi jogi kötelezettségvállalásait hatékonyabban érvényesíteni lehessen. Együttműködési megállapodások és rendszeres közös jelentések segíthetnének az emberi jogok teljesebb körűbb védelmében.

Az ombudsmani hivatal évente kiad statisztikai jelentéseket, de a visszaélések trendjeinek mélyebb elemzése és ezek rendszeres publikálása növelné az átláthatóságot. Ezzel lehetővé válna, hogy a civil szervezetek és a kutatók pontosabb képet kapjanak az emberi jogok helyzetéről Ukrajnában.

4.5 Az államnyelv védelméért felelős biztos (nyelvi ombudsman)²⁰⁹

Az ukrainai ombudsmani rendszer furcsasága az *Államnyelv védelméért felelős ombudsman* (Уповноважений щодо захисту державної мови) kinevezése. A 2019-es államnyelvi törvény nem csupán az államnyelv használatára vonatkozó normákat tartalmazza, hanem felállít egy az Ukrajnában használatos nyelvekkel kapcsolatos szabályrendszert. Az ukrán nyelvtörvény betartását felügyelő ombudsman egy független hivatal, amelynek vezetőjét az Ukrajna Miniszteri Kabinetje nevezi ki ötéves időtartamra. Az ombudsman tevékenységét a „Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról” szóló törvény²¹⁰ szabályozza, és feladata az ukrán nyelv hivatalos státuszának védelme, valamint *a polgárok jogainak biztosítása* az államnyelv használatában.

Az ombudsman függetlenül működik más állami szervektől és tisztviselőktől, valamint évente jelentést nyújt be a Miniszteri Kabinetnek az ukrán nyelv használatának helyzetéről és a törvény betartásáról.²¹¹

Az államnyelvi törvény (lásd például a 49. és az 54. cikket) lehetőséget teremt arra, hogy az állampolgárok feljelentést tegyenek, amennyiben úgy érzékelik, hogy a

²⁰⁹ <https://mova-ombudsman.gov.ua/upovnovazhenij-iz-zahistu-derzhavnoyi-movi>

²¹⁰ Az ukrán, mint államnyelv funkcionálásának biztosításáról szóló törvény
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>

²¹¹ Jelenleg az ombudsmani pozíciót Tarasz Kreminy tölti be, akit 2020. július 8-án neveztek ki.

hatóságok, szervezetek, intézmények stb. nem a törvény által előírt módon használják az államnyelvet a nyilvános térben, vagy ha sértve érzik az államnyelv használatához fűződő jogukat. Az államnyelvi ombudsman az ukrán nyelv használatához fűződő jogokat védelmezi, ami kimeríti a diszkrimináció fogalmát. A törvényt sértést elkövetők előbb figyelmeztetésben részesülnek, majd súlyos pénzbírságra, elbocsátásra számíthatnak, vagy akár 5 éves szabadságvesztéssel is sújthatók.

Tarasz Kreminy, az államnyelv védelméért felelős ombudsman²¹² több esetben nagy sajtóvisszhangot kiváltó kijelentéseket tett, amelyek súlyosan sértik a nemzeti kisebbségek jogait.²¹³ Évente több száz panaszlevél érkezik a nyelvi ombudsmanhoz, ami nem feltétlenül jelzi az ukránok részéről a nemzetiségek felé a békés együttélésre való törekvést.²¹⁴ 2025-ben a nyelvi ombudsman és Szerhij Melnik miniszterhelyettes megállapodást kötöttek az államnyelv népszerűsítéséről a hadseregben.²¹⁵ Egy vele készült interjúban az államnyelvi biztos elmondta, veszélyesnek tartja a kétnyelvűséget – főként az ukrán–orosz kétnyelvűséget értve ez alatt. Véleménye szerint el kell érni, hogy a vallási intézményekben, a privát szférában és családokban is térjenek át az emberek az ukránra. Kollaboránsnak, veszélyesnek és az ukrán nemzeti érdekeket eláruló embereknek nevezte az orosz ortodox templomba járókat és kijelentette, a büntetés minden eszközét be kell vetni az ukrán nyelv elsőségét nem figyelembe vevő állampolgárokkal szemben, az oktatási intézményekben pedig személyi átalakításokat, az igazgatók leváltását kell végrehajtani. Felszólította az állampolgárokat, hogy hagyjanak fel az agresszor ország nyelvének használatával. A nyelvi ombudsman munkáját területi nyelvvédelmi biztosok és önkéntes „nyelvfelügyelők” segítik.²¹⁶

4.6 Következtetés

A fejezetben áttekintettük az ukrán igazságszolgáltatási rendszer alkotmányos és intézményi működését, különös tekintettel az Alkotmánybíróság szerepére és sajátos problémáira. Az igazságszolgáltatási rendszernek fontos szerepe van az emberi és

²¹² Tarasz Kreminyt 2025 júliusában felmentették a hivatalából.

²¹³ Például 2021-ben az őshonos népek és nemzeti kisebbségek oktatásáról szóló konferencián sérelmezte, hogy az egyik magyar iskola karácsonyi ünnepségén a dalok és köszöntések magyarul hangzottak el, vagy a II. Rákóczi Ferenc Kárpátalja Magyar Főiskola hallgatói által működtetett Facebook oldal miatt csak magyar nyelvű; egy 2021 augusztusi televíziós műsorban hangoztatta: „Költözzön másik országba, akinek nem tetszik a nyelvtörvény.”

²¹⁴ <https://life.karpat.in.ua/?p=214897&lang=hu>

²¹⁵ <https://politic.karpat.in.ua/?p=140558&lang=hu>

²¹⁶ <https://life.pravda.com.ua/society/chi-ye-shche-misce-lagidniy-ukrajinizaciji-poyasnyuye-movniy-ombudsmen-interv-yu-304453/>

állampolgári jogok biztosításában azzal, hogy működése által az olyan alkotmányos elvek, mint jogegyenlőség, alapvető szabadságok védelme, jogbiztonság, megvalósuljanak. Az Alkotmánybíróság döntései pedig alapvető hatással vannak Ukrajna politikai és jogi rendszerére, kulcsszerepet játszanak az alkotmányos rend fenntartásában. Ugyanakkor látható, hogy a teljes igazságszolgáltatási rendszer számos problémával küzd, amelyet az európai integrációs folyamat során az ukrán államnak sürgősen orvosolnia kell.

Az Ukrán Parlament Emberi Jogi Biztosa független intézményként működik, amelynek fő feladata az állampolgárok alkotmányos jogainak és szabadságainak védelme, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítása az állami szervek, helyi önkormányzatok és tisztviselők részéről. A biztos tevékenységi területei közé tartozik az állampolgári jogok, politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok védelme, valamint a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása. Az ombudsman egyensúlyt teremt a politikai és jogi mechanizmusok között, de hatékonyságát csökkenti az ajánlások végrehajtásának esetlegessége és a politikai nyomásgyakorlás.

Ugyanakkor a sajátos *ukrán nyelvi biztosi (ombudsman) hivatal* – amely teljesen független a Parlament Emberi Jogi Biztosának intézményétől – létrehozásával a „többség”, vagyis az ukrán nemzet nyelvi jogainak védelme nehezen értelmezhető a kisebbségi jogok védelmének alaptézisei és alapfogalmai kontextusában.

5 A NEMZETISÉGEK KÉPVISELETÉRE VONATKOZÓ HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS

5.1 A nemzetiségek képviselete a helyi önkormányzati rendszerben

Ukrajnában az európai integrációs folyamat részeként zajlott a közigazgatási reform. A hosszú évek óta húzódó területi átszervezés és a konkrét rendszerátalakítás 2020-ig tartott. Még abban az évben, október 25-én lezajlottak az önkormányzati választások az új területi felosztás alapján. A dolgozat ezen szakaszában arra helyezzük a fókuszot, hogy milyen alapelvek mentén ment végbe a decentralizáció folyamata, milyen elképzelések, várankozások voltak a tervezési folyamatban és ezekből mi valósult meg. Ezen kívül arra is kitérünk, hogy az új önkormányzati rendszer hogyan segíti az állampolgárok, közöttük az ukrainai nemzetiségek helyi érdekérvényesítését? Megfelelő keretet ad-e a rendszer a szubszidiaritás elve alapján hatékonyan működő közösségek kialakulásához, illetve a közigazgatási rendszer részeként képes-e az államszervezet és az állampolgárok közötti – jelenleg igencsak instabil – bizalom kiépítésére a hatékony együttműködés, a *jó kormányzás*, a jogállamiság megvalósulása érdekében?

5.1.1 Előzmények, szovjet örökség

A 19. században a jelenlegi ukrán területek egy része a cári Oroszországhoz tartozott, másik része pedig az Ausztriához tartozó Galícia része volt. Később az ukrán nemzet fejlődése ismét két állam keretében zajlott, egyrészt az 1922-ben megszületett Szovjetunió tagköztársaságaként, másrészt a 1918–19-ben megalakult második Lengyel Köztársaságban.

Az Ukrán SZSZK 1929. évi Alkotmányának 19. cikke lehetővé tette nemzetiségi közigazgatási egységek létrehozását az egy tömbben élő kisebbségek számára, biztosítva a nyelvi, kulturális és közigazgatási jogokat. Az 1930-as évek végére a szovjet hatalom a nemzetiségi körzetesítést szeparatizmussal azonosította, ezért 1938–1939-ben megszüntették ezeket az egységeket. A második világháború előtti, alatti és utáni retorziók, valamint a területi változások alapvetően átalakították Ukrajna etnikai arculatát.²¹⁷

²¹⁷ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 202–203.

A második világháborút követően Ukrajna további területekkel gyarapodott, előbb Kárpátalja, majd a bolgárok lakta területek a bolgrádi járásban (Moldova határán), a Krím-félsziget pedig 1954-ben vált az Ukrán SZSZK részévé.

A Szovjetunió jogutódjaként Oroszország nagyvonalúan átvállalta a megszűnt köztársaság teljes adósságát, így Ukrajna hitelek nélkül, jó kilátásokkal kezdhette meg önálló életét. Az ukrainai földek (csernozjom) terméshozama kiváló, kiemelkedő természeti adottságai, bányái, nyersanyagai, tengere és kikötői, vonzó üdülői, oktatási színvonala, képzett lakossága ígéretes jövőt sejtettek.²¹⁸

A nyilvánvaló alkotmányos rendszerproblémáknak egyenes következményei az államirányítási és önkormányzati rendszer kiforratlansága, a közigazgatási szerkezet tökéletlensége, a területi és közigazgatási berendezkedésben rejlő ellentmondások, az államhatalmi rendszer bizonyos fokú illegitimitása. Mindezek alapjaiban ásták alá a fiatal állam és társadalmának immunrendszerét.²¹⁹ A számtalan rendszerszintű változás ellenére a közigazgatás megújítása még váratott magára. A függetlenné váló ország nem változtatott a megörökölt szovjet megyei rendszeren, amit az 1996-ban elfogadott Alkotmány is megerősített.²²⁰

5.1.2 A decentralizáció folyamata

Az Alkotmány 7. cikke alapján Ukrajna elismeri és garantálja a helyi önkormányzást. Az önkormányzatiságot alkotmányos alapelvként rögzíti, és egy teljes fejezetet (XI. fejezet) szentel e közhatalmi intézményrendszernek, melyben megfogalmazza értelmét, lényegét, szervezeti és szervezési mibenlétét, működési elveit és mechanizmusait.

Ukrajna, az Európa Tanács tagjává válása után, 1997-ben a parlament által ratifikálta a *Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját*,²²¹ és a benne foglaltakhoz igazodva ugyanebben az évben elfogadták a Helyi Önkormányzatokról szóló törvényt²²² is,

²¹⁸ Адамов, О.: Внешние долги СССР: стоило ли России погашать займы несуществующего государства [A Szovjetunió külső adósságai: megérte-e Oroszországnak egy nem létező állam adósságait törleszteni], 2017: <https://www.spb.kp.ru/daily/26725.3/3750000/>

²¹⁹ Tóth Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2015/2, 24-30.

²²⁰ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 236.

²²¹ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифіковано із заявою Законом [Kiegészítő jegyzőkönyv a Törvény által ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához az önkormányzati szervek működéséről], № 1664-VII від 02.09.2014.

²²² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280 від 21.05.1997.

amelyet az európai integráció és a háborús konfliktus következtében számos alkalommal módosítottak.

Az ukrajnai vezetésben már 2004-ben felmerült a közigazgatási reform szükségessége, de a hullámszó kül- és belpolitikai krízishelyzet és a forráshiány hosszú éveken át hátráltatta a megvalósulást. Az Ukrajnával kötendő európai uniós társulási szerződés mérföldkőnek számított volna a projektben, ezért az európai elit nagy várakozással tekintett a 2013 novemberre tervezett vilniusi szerződéskötés elé. Az országgal kötendő társulási szerződés körül kialakult ukrán belpolitikai vita vezetett a kijevi Majdanon történt forradalomhoz, a nemzetiségi-nyelvi jogok meggondolatlan megnyirbálása pedig a Krím-félsziget Oroszország általi annexiójához, valamint a kelet-ukrajnai Donyeck és Luhanszk szakadár megyékben kialakult fegyveres konfliktushoz és Oroszország 2022-es agressziójához.

Az európai integrációs törekvések, az Európai Unió és az Európa Tanács elvárásai, az OECD reformokhoz kötött fejlesztési támogatáspolitikája felgyorsították a decentralizáció folyamatát, emellett a reformok végrehajtását a minszki egyezmény²²³ is rögzítette. A jegyzőkönyv 11. pontja előírta, hogy az ukrán kormánynak a decentralizáció végrehajtása során *széleskörű önrendelkezést* kell biztosítani a kelet-ukrajnai régiók számára. Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) Miniszteri Bizottsága támogatta az ukrajnai reformokat az *Akcióterv Ukrajnáért 2015–2017 c.* dokumentumban foglaltak szerint és segítette az országot a decentralizáció és a kisebbségvédelem terén egyaránt.

Ukrajna két nemzetközi kisebbségvédelmi egyezményt is ratifikált, amely arra kötelezi, hogy a közigazgatási határok megállapításánál figyelembe kell vennie a nemzetiségi lakosságarányt. Az egyik ilyen *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény* (a továbbiakban: Keretegyezmény), a másik pedig a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája* (a továbbiakban: Nyelvi Karta). Eszerint az államnak figyelnie kell arra, hogy a releváns döntések meghozatala során ne változtassanak az arányokon a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken, illetve ne korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a Keretegyezményben foglalt elvekből származnak.²²⁴ A másik egyezmény, a Nyelvi

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

²²³ Az Európai Biztonsági és Együttműködési szervezet égisze alatt, a kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus békés rendezése érdekében létrehozott egyezmény.

²²⁴ *Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményét* 1995-ben fogadták el. A 14-es cikkely védelmezi a kisebbségi nyelv elsajátításához való jogot, a 16-os cikk pedig tiltja a népességarányok megváltoztatását. A Keretegyezmény egyik nagy hátránya azonban, hogy a legtöbb nemzetközi dokumentumhoz hasonlóan nem adja meg a kisebbségek pontos definícióját, ezért az adott állam jogkörébe

Karta²²⁵ szerint az államoknak tiszteletben kell tartania a kisebbségi nyelvek földrajzi területét. Az aláíró államoknak tartózkodniuk kell a közigazgatási határok olyan jellegű megváltoztatásától, amely negatívan érinti a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát.

A helyi és regionális önkormányzatok az európai demokrácia gerincét alkotják. Az Európai Unióban a *Régiók Európai Bizottsága* képviseli és erősíti a helyi és regionális önkormányzatok szerepét. A szubszidiaritás elvével összhangban minden döntést a polgárokhoz legközelebbi szinten kell meghozni. A Keleti partnerség²²⁶ helyi és regionális önkormányzatainak konferenciáját (CORLEAP) 2011-ben hozta létre a Régiók Bizottsága, amely az EU és a keleti partnerség országainak helyi és regionális önkormányzatainak politikai fóruma. Ez az egyetlen olyan uniós platform, amely lehetőséget biztosít annak megvitatására, hogy a városok és régiók miként lehetnek részesei a keleti partnerség keretein belül a fejlődésnek.²²⁷ A Régiók Európai Bizottságán belül 2015-ben jött létre az Ukrajnával foglalkozó munkacsoport. Az ukrán helyi és regionális önkormányzatok képviselői jelen vannak a keleti partnerség helyi és regionális önkormányzatainak konferenciájában is.²²⁸

A kisebb nemzetközi kitérő után tekintsük át, hogy az ukrain decentralizációnak a kitűzött tervek szerint miként kellett végbemennie. Az első, *2014–2019 közötti* etapban főként a tervezésre, az alapok kidolgozására esett a hangsúly. A második, *2019–2021 közötti* időszakban a decentralizáció teljes folyamatát – az új közigazgatási területek működési struktúrájának kialakításán át az alkotmánymódosításokig – le kellett zárni.

Az első ütemben kidolgozásra került a közigazgatási reform *tervezete*, illetve az egyes alkotmánymódosítások *tervezete*, a költségvetési és adózási törvények módosításai, megtörtént az új közigazgatási egységek kialakítása, illetve meghatározták a területi egységek vezetőinek, tanácsainak leendő feladatkörét, hatáskörét, valamint új tisztségeket, szerepköröket hívtak életre. A tervezet elkészítését – a decentralizáció

utalja, kik kerülhetnek az egyezmény hatálya alá. Lásd még: Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 22-23.

²²⁵ A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját* 1992-ben fogadta el az ET Miniszteri Bizottsága és 1998-ban lépett hatályba. Fő célja a kisebbségi nyelvek és kultúrák megóvása, illetve annak kimondása, hogy a nyelvi sokszínűség értéket képvisel. Hatása elsősorban a kisebbségi nyelven történő oktatásban és a médiában jelentkezik. Ukrajna 2003-ban ratifikálta a Kartát.

²²⁶ A keleti partnerség résztvevő országai: Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, a Moldovai Köztársaság és Ukrajna.

²²⁷ [Eastern Partnership - European External Action Service \(europa.eu\)](http://EasternPartnership-EuropeanExternalActionService.europa.eu)

²²⁸ <https://cor.europa.eu/hu/news/Pages/eu-and-ukrainian-local-governments-establish-partnerships-to-support-decentralisation-reform.aspx>

hivatalos honlapja szerint – széleskörű szakértői és társadalmi vita övezte, és a benne foglaltakat a Velencei Bizottság is magas szintűre értékelte.²²⁹

A második ütemben pontosították a reformok jogi hátterét és az államigazgatási és önkormányzati feladatok lehetséges megoszlását az egészségügyi, az oktatási, a szociális, a kulturális és energiagazdálkodási területeken. A felsorolt ágazatok strukturális és funkcionális működéséhez szükséges törvényi szabályozásnak 2020 végéig kellett elkészülnie.

2020. július 15-én Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa elfogadta a *3809-es határozatot* a 2020. október 25-én tartandó önkormányzati választások megtartásáról,²³⁰ majd a következő napon módosították magát a választási törvényt is. A reformtervezet szerint a 2021-es év során:

- a) pontosítani kellett a kormányhivatalok és az önkormányzatok testületeinek a működését, feladat- és hatásköreit;
- b) ki kellett dolgozni az önkormányzatok működését felügyelő állami ellenőrzés folyamatát;
- c) törvényt kellett alkotni a helyi népszavazásról;²³¹
- d) el kellett végezni a szükséges alkotmánymódosításokat.

A decentralizáció folyamata és a helyi önkormányzatok reformja, a háborús helyzet miatt felállított katonai adminisztrációk területei, a regionális kapcsolatok alakulása az évente több alkalommal kiadott monitoring anyagokból nyomon követhetők, illetve folyamatosan frissülő tájékoztató anyagok készülnek a reformok megvalósulásáról a különböző szakterületeken (oktatás, egészségügy, kultúra, szociális szolgáltatások stb.).²³²

5.1.3 Az új önkormányzati szintek, mint a nemzetiségi jogok csorbításának eszközei

A háromszintű önkormányzati rendszerek elsősorban a nagyobb területű európai államokra jellemzőek. Az ukránok lengyel mintára szintén háromszintű önkormányzati modellt alkalmaznak.

²²⁹ Decentralizációs portál: <https://decentralization.gov.ua/about>

²³⁰ Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua)

²³¹ Az Alkotmánybíróság 2018.04.26-i 4-r/2018. számú határozata alapján alkotmányellenesnek nyilvánította az 5475-VI. (2013) számú népszavazásról szóló törvényt. Új törvény azonban azóta nem készült.

²³² A decentralizációs folyamat nyomon követése:
https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info

Az új ukrán önkormányzatok önállóan, de az Alkotmány és a törvények keretei között dönthetnek a helyi jelentőségű ügyekben. A reform végrehajtása során nem kívánták csökkenteni a jelenleg működő közigazgatási szintek számát, elsősorban a különböző szinteken található egységek méreteiben történtek változások. Három új szint került kialakításra: a *hromada* (kistérség), a területileg megnövelt járás és a régió/megye.

Az önkormányzati rendszer újjászervezésének első időszakában, 2015 elején elfogadásra került a *Kistérségek önkéntes társulásáról szóló törvény*,²³³ mely az alapszintű közigazgatási egységek átalakítására, racionalizálására vonatkozott. A törvény egyértelműen a helyi közösségek hatáskörébe utalta a döntést, mely korábbi önkormányzatok egyesülnek a *hromadákban*, azonban a végrehajtást illetően számos részletre nem tért ki a szabályozás. Végso soron a létrehozandó *hromadák* gazdasági életképessége számított leginkább a folyamatban.

A jogszabály végrehajtása azért is aggályos, mert az alaptörvény szerint csak helyi népszavazás alapján lehet összevonni településeket, azonban már említésre került, hogy az országnak jelenleg *nincs hatályban lévő törvénye* a helyi referendumok szabályozásról. Ez a végrehajtási mód azért is érdekes, mert a helyi önkormányzás alanyai az *egyes területi egységek helyi közösségei*. Ezt figyelembe véve a Karta 5. cikke kimondja, hogy ezek földrajzi határait a helyi választópolgárok megkérdezése, a velük folytatott konzultáció vagy esetleg népszavazás nélkül nem lehet(ne) vagyis nem lehetett volna megváltoztatni.²³⁴

A Kartának való megfelelés érdekében a törvényben külön tételként szerepel, hogy az átalakítások során figyelembe kell venni a különböző térségek történelmi, nyelvi és etnikai sajátosságait. A szabályozás vonatkozó cikke lehetőséget biztosít a tömbben élő nemzetiségek számára az etnikai alapon szervezett önkormányzati szintek létrehozására.

Mindezek ellenére a kistérségek kialakítására vonatkozó törvény végrehajtásához kapcsolódó *Kormányhatározat*²³⁵ már *nem tartalmazta* a törvényben megfogalmazott etnikai szempontok figyelembevételére vonatkozó irányelvet, ami egyértelműen hátrányos megoldásokat eredményezett a nemzetiségek számára.

²³³ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (magyarul: A kistérségek önkéntes társulásáról szóló törvény, № 157-VIII від 05.02.2015.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> .

²³⁴ Közigazgatási reform: decentralizáció vagy koncentráció, önkéntes vagy központosított?
<https://kiszonet/2020/05/31/kozigazgatasi-reform-decentralizacio-vagy-koncentracio-onkentes-vagy-kozpontosított-kiszó-elemzés>.

²³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад", (magyarul: A kistérségek kialakítására vonatkozó módszertanról szóló Kormányhatározat).

*A területiális közösségek területének és közigazgatási központjának meghatározására vonatkozó törvények módosításait*²³⁶ tartalmazó 2020. évi törvényben foglaltak függvényében már nem csak decentralizációról, hanem önkéntességről sem beszélhetünk abban az esetben, ha *a Miniszteri Kabinet saját hatáskörben a helyiek megkérdezése nélkül, illetve azok szándékaival nem megegyezően is hozhat létre egyesített közigazgatási területi egységeket.*

A reformokat nagy várakozás övezte a nemzetiségek részéről, és a korábban többször is megtapasztalt ukrán látszatintézkedésektől való félelem utóbb jogosnak is bizonyult. Az országban élő magyar és bolgár nemzetiséget is hátrányosan érintette az intézkedés. Egyes magyar szervezetek, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ), az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) és a Kárpátaljai Határ Menti Önkormányzatok Társulása (KHÖT), a Beregszászi Járási Tanács nyilatkozatban fordultak az államfőhöz, a Miniszteri Kabinethez, a Kárpátaljai Megyei Tanácshoz, valamint Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának kárpátaljai képviselőihez, hogy Beregszászi járás néven egy olyan területi egység kerüljön kialakításra, amelyben koncentrálódik a magyarok aránya.²³⁷

A reform végrehajtása során Kárpátalján a 13 járás helyén 6 került kialakításra (Ungvári, Munkácsi, Beregszászi, Huszti, Técsői és Rahói járás). Ezzel párhuzamosan a korábbi 337 helyi önkormányzat 64 kistérségbe szerveződött. A közigazgatási reform különösen érzékenyen érintette a kárpátaljai magyar közösséget. A reform előtt Kárpátalja 13 járása közül a Beregszászi járás abszolút magyar többségű közigazgatási egység volt. A helyiek beleegyezése nélkül, a Miniszteri Kabinet által rendeletileg kialakított új Beregszászi járásban a magyarok aránya a javasolt 75 % helyett csupán 43 %-ra tehető. A magyar közösség lokális többségi jelenlétét biztosító helyi önkormányzatok száma is drasztikusan csökkent: a korábbi 52 helyi önkormányzattól, ahol a magyarok többségben voltak, csupán 10 ilyen kistérség maradt fenn. A reform következményeként a magyar kisebbség elvesztette a regionális szintű közigazgatási egységekben való többségi jelenlét lehetőségét, azaz megszűnt a területi önkormányzatiságon alapuló kisebbségi érdekérvényesítés intézményes lehetősége. A korábban rendelkezésre álló, többségi helyi tanácsokon keresztül gyakorolható önkormányzati befolyás a magyarság kezéből

²³⁶ A területiális közösségek területének és közigazgatási központjának meghatározására vonatkozó törvények módosításairól szóló törvény: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text>

²³⁷ A KMKSZ nyilatkozata Kárpátalja adminisztratív felosztásával kapcsolatban: <https://kmksz.com.ua/2020/06/09/a-kmksz-nyilatkozata-karpatalja-adminisztrativ-felosztasanak-megvaltoztatasaval-kapcsolatban/>

kikerült, és a kisebbségi önkormányzatiságot a szórványlét szintjére szorította vissza. Ezzel nemcsak az etnikai önkormányzatiság lehetősége, hanem a nyelvi és kulturális jogok közösségi szintű gyakorlása is visszaszorult.²³⁸

Nem támasztják alá az európai elvárásoknak való megfelelés valóságos szándékát az olyan jellegű megnyilatkozások sem, amelyet a Kárpátalja Megyei Állami Közigazgatási Hivatal elnöke újságírói kérdésekre válaszolva közölt az önkormányzati választásokat követően: az új Beregszászi járás létrehozásánál nem játszanak szerepet etnikai szempontok.²³⁹ A kormányzó szerint a körzetek létrehozása az állami hatóságok kompetenciája és a folyamat során teljesültek a szubregionális (járási) közigazgatási területi egységek kialakításának kritériumaira vonatkozó jogszabályi követelmények és módszertani ajánlások.

A bolgár parlament szintén teljes konszenzussal nyilatkozatot fogadott el az ukrainai bolgár közösség védelmében. „Ennek oka az Ukrajnában megkezdett közigazgatási-területi reform, amely a bolhradi régiót 5 független részre osztja. A Bolhrad régió (más néven Bolgrad) az ottani bolgárok természetes közigazgatási központja. Ez nagyon súlyos csapást jelent a 200 ezer fős bolgár diaszpóra integritására a bolhradi régióban. Ez egy kiemelt kérdés, amelyet a két ország közötti kiváló kapcsolatok szellemében és az európai értékeknek megfelelően kell megoldani” – áll a nyilatkozatban.²⁴⁰ A Területi fejlesztésért felelős akkori miniszterhelyettes, Vjacseszlav Nehoda szerint a tiltakozások dezinformációra épülnek, ezért alaptalanok.²⁴¹

A 2019-es államnyelvi törvény az állami tisztségviselők számára előírja az ukrán nyelv magas szintű ismeretét, így a közintézmények, állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok vezetői a nyelvtudást igazoló okmány bemutatásával tölthetik be pozíciójukat.²⁴²

Az ukrainai önkormányzatokról szóló törvény szerint az önkormányzatok számára megengedett saját szimbólumok (címer, zászló) használata,²⁴³ ugyanakkor törvénytervezet készül arról, hogy betiltsák az önkormányzati vállalatok és intézmények

²³⁸ Tóth Mihály: Az ukrainai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben. *Kisebbségvédelem* 2022 (VI.), 18-19.

²³⁹ Az új beregszászi járás létrehozásánál nem játszanak szerepet etnikai szempontok: <https://kmksz.com.ua/2020/06/11/az-uj-beregszaszi-jaras-letrehozasanal-nem-jatszanak-szerepet-etnikai-szempontok-karpataljai-kormanyzo/>

²⁴⁰ <https://www.parliament.bg/en/news/ID/5078>

²⁴¹ <https://decentralization.gov.ua/news/12480>

²⁴² Tóth 2022 (VI.), 28.

²⁴³ Az ukrainai helyi önkormányzatokról szóló törvény, 280/97-BP, 1997. (22. cikk)

épületein más államok zászlajának kitűzését, valamint himnuszuk eléneklését.²⁴⁴ Ellentmondásos helyzetet teremt ebben a tekintetben a 2022. évi nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény, amely – eltérően az 1992-es szabályozástól – már nem biztosítja a nemzeti szimbólumok szabad használatának jogát. Mivel a törvény nem említi e jogot, a magyar nemzeti szimbólumok használata tiltottá vagy jogilag bizonytalanná válik a többségében magyarok lakta települések önkormányzati épületein vagy intézményein, a magyar kisebbség rendezvényein és intézményeiben is, mivel azokat immár egy idegen állam – Magyarország – jelképeinek tekintik.²⁴⁵

5.1.4 Új közigazgatási egységek létrejötte

A jelenleg is érvényben lévő Alkotmány IX. fejezetének 133. cikke rendelkezik az ország közigazgatási felosztásáról, amely alapján az ország változatlanul a következő közigazgatási egységekre bomlik: Krími Autonóm Köztársaság, megye, járás, város, városi kerület, nagyközség, község.

Tóth Mihály, a jogtudományok kandidátusa, az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség tiszteletbeli elnöke szerint a decentralizációnak nevezett folyamat alkotmányellenes, hiszen az ukrán Alaptörvény nem ismer *hromada* közigazgatási egységet. 2014-ben az akkori kormány úgy indította el a reformot, hogy nem módosította az Alkotmányt ebben az alapvető kérdésben.²⁴⁶

Megyék: A megyék száma nem változott és határaik is megmaradtak a korábbiak szerint, a változások csak azok közigazgatási, működési rendszerét érintették. Ez 24 megyét, a Krímet és két különleges jogállású várost – Kijev (főváros) és Szevasztopol (hadiflotta kikötő) – jelentett.

Jársások (a korábbi szándékkal ellentétben, nem alakítottak ki ún. povitokat/jársásokat): A járások, mint szubregionális szintű közigazgatási egységek, átmenetet képeznek az alap- és a regionális szintek között. A járások kialakításánál szempont volt, hogy a terület lakosságszámát tekintve lehetőleg 150.000 fő fölött legyen. A Legfelső Tanács által hozott *Határozat a járások létrehozásáról és megszüntetéséről* rendelkezett arról, hogy a meglévő 490 járás helyett 136 kerüljön kialakításra (ezekből

²⁴⁴ Tóth Mihály: Az ukrajnai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben. *Kisebbségvédelem* 2022 (VI.). 30.

²⁴⁵ Tóth Mihály: Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája. *Kisebbségvédelem*, 2024/2. 48.

²⁴⁶ Decentralizáció: lovak elé a szekeret? <https://kiszo.net/2019/09/27/decentralizacio-lovak-ele-a-szekeret/>

17 az annektált, illetve a szakadár területekhez tartozik: 10 járás a Krími Autonóm Területhez, 3 járás a Donyecki, 4 járás pedig a Luhanszki megyékhez).²⁴⁷

Az átalakításokkal jelentősen csökkent a járási vezetés hatásköre, az új közigazgatási rendszerben a feladatok az elsődleges, azaz a *hormada* szintű önkormányzatokban koncentrálnak. A *járási* helyhatóságok csak azokkal az ügyekkel foglalkoznak, melyek megoldása az alsóbb szinteken megoldhatatlan, mint például humán közszolgáltatások biztosítása és egyes összetettebb infrastrukturális ellátás nyújtása. A járási központokban felügyelik a helyi önkormányzatok jogszerű működését az állami végrehajtó bizottság képviselői is, akik felhatalmazást kaptak a helyi tanácsok döntéseinek megakadályozására, amennyiben a jogszabályokkal ellentétes tevékenységet észlelnek.

Hromadák (kistérségek): Az új közigazgatási rendszerben a kistérségek, hromadák képezik a területi-közigazgatási rendszer alapszintjeit. A reform során a helyi önkormányzatok száma 11.694-ről a települések önkéntes egyesülésével létrejött egységek által 1.469-re csökkent. Ezen kistérségek szolgálnak a helyi önkormányzatok tevékenységének területi alapjául. A hromadák központjává olyan fejlett infrastruktúrájú városok vagy községek válhattak, amelyek mentőt, tűzoltóságot, rendészeti egységet tartanak fenn és megfelelő szintű közlekedési hálózattal rendelkeznek. Körülöttük helyezkednek el maximum 20–30 kilométeres sugarú körben a kistérséghez csatlakozott kisebb települések.

5.1.5 Az ukrainai önkormányzatok helye a közigazgatásban

A helyi önkormányzatokról szóló törvény²⁴⁸ kizárólagos kompetenciákat határoz meg. A végrehajtó szervek részére a törvény különböző területekre lebontva önkormányzati (saját) és állami (delegált) feladatokat és hatásköröket állapít meg.

Ez alapján az ukrán önkormányzatok az *enumerációs* (ultra vires) elvet követve – ami jellemző a posztszovjet államok esetében – végzik a feladatellátást, azaz *csak azon feladatokat ellátása során rendelkezhetnek szabályozási és igazgatási hatáskörökkel, amelyeket tételesen önkormányzati feladatként határozott meg a jogalkotó*. Az ukrán modell a *dualista* felfogást követi, azaz elkülönül a helyi önkormányzatoknak a helyi

²⁴⁷ Határozat a járások létrehozásáról és megszüntetéséről № 807-IX, 2020. július 17: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3650&skl=10

²⁴⁸ Az ukrainai helyi önkormányzatokról szóló törvény, 280/97-BP, 1997. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

közügyek alkotmányos fogalmából eredő feladatellátása az átruházott államigazgatási feladatoktól. A kötelezően ellátandó feladatok kereteit, szakmai követelményeit a törvények határozzák meg.

A helyi önkormányzatok költségvetési bevételeikkel és kiadásaikkal önállóan gazdálkodnak, valamint jogosultak saját hatáskörben helyi adónemek bevezetésére, hitel felvételére. A finanszírozást tekintve a helyben befolyó bevételek jelentős része a *hromadánál* marad, így azok fejlesztési-működési lehetőségeit a bevételeinek mértéke fogja meghatározni. Az állam a kistérségek önkormányzataira bízta az erőforrások hatékony felhasználásának módját, a lehetőségek kiaknázását, a minőség növelését, illetve felelősséggel tartoznak az emberek és az állam felé a feladatok megfelelő szintű ellátásáért. A hatáskörök és források átcsoportosításával az alapegységek szintjére, a lakosság könnyebben hozzáférhet majd a szociális és igazgatási közszolgáltatásokhoz.²⁴⁹

A kistérségek önkormányzatai számára lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos feladatokat megosztva vagy közösen, együttműködési szerződés keretében végezzenek. A kidolgozott együttműködési mechanizmus olyan területeken nyújt megoldást, mint például a hulladékfeldolgozás, infrastruktúra-fejlesztés.²⁵⁰

Az *alapszintű* helyi önkormányzati szervek fő hatásköre a következők biztosítására terjed ki:

- a) a helyi gazdasági fejlődés elősegítése (befektetési vonzerő, üzletfejlesztés);
- b) a helyi infrastruktúra fejlesztése, különös figyelmet fordítva az utakra, a víz-, a hő-, a gáz-, a villany- és a csatornahálózatokra, az információs hálózatokra, a szociális és kulturális létesítményekre;
- c) közösségfejlesztési tervezés, a területépítés kérdéseinek megoldása (telkek kiosztása, építési engedélyek kiadása, épületek üzembe helyezése), tereprendezés;
- d) lakhatási és kommunális szolgáltatások biztosítása (központosított vízellátás, hőellátás és -elvezetés, hulladék elszállítás és hasznosítás; közösségi tulajdonú épületek és építmények, területek karbantartása;
- e) személyszállítás szervezése a közösség területén;
- f) utcák és utak karbantartása a településeken;
- g) közbiztonság;

²⁴⁹ Батанов, Олександр – Баймуратов, Михайло – Бусуйок, Діана: Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти, (Helyi önkormányzatok Ukrajnában és külföldön: jogi szempontok összehasonlítása, видавництво «Основи», 2020.

²⁵⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

- h) tűzoltás;
- i) mentőszolgálat, elsődleges egészségügyi ellátás, prevenció;
- j) a kultúra és a testkultúra fejlesztése (művelődési házak, klubok, könyvtárak, stadionok, sportpályák fenntartása és munkaszervezése);
- k) szociális segítségnyújtás területi központokon keresztül;
- l) a középfokú, az óvodai és az iskolán kívüli oktatási intézmények irányítása (ezen a területen még várhatók módosítások).

A helyi önkormányzatok fő hatáskörei *járási* szinten a következők biztosítása:

- a) gyermekek oktatása és képzése általános profilú internátusokban;
- b) másodlagos orvosi szolgáltatások nyújtása.

A helyi önkormányzatok *regionális* szintű fő hatásköre a következők biztosítása:

- a) regionális fejlesztés;
- b) környezetvédelem;
- c) a regionális infrastruktúra fejlesztése, elsősorban a regionális autópályák, a tömegközlekedés járásközi és megyék közötti útvonalainak hálózata;
- d) szakképzés;
- e) magasan specializált orvosi ellátás biztosítása;
- f) kultúra, sport, turizmus fejlesztése.

Az *állami központi végrehajtó szervek* területi szerveinek alapszintű strukturális alosztályai a következőket nyújtják:

- a) egészségügyi és járványügyi védelem;
- b) a lakosság szociális védelme (nyugdíjak, támogatások, kompenzációk, ellátások nyújtása);
- c) kincstári szolgálat;
- d) népességnyilvántartás.

A jelenleg működő települési tanácsi rendszer megszűnik, a helyi döntéshozó egységeket kiváltva megjelennek a kistérségi tanácsok által kinevezett és a tanács munkájában részt vevő *sztaroszták*,²⁵¹ községi előljárók, akik az adott település helyi ügyeit intézik és képviselik a településük érdekeit. Az ukrán vezetés nagy hangsúlyt kíván helyezni az e-

²⁵¹ Староста наділений низкою повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», (A sztaroszta feladat- és hatáskörei Ukrajna Helyi önkormányzatokról szóló törvénye alapján), (стаття 54-1).

közigazgatás fejlesztésére, hogy minél több ügyet személyes részvétel nélkül, elektronikus úton lehessen intézni.

A harcokkal sújtott területeken, valamint az Oroszország által 2014-ben annektált Krími Autonóm Köztársaságban csak elméletben, vagyis papíron történt meg a közigazgatási egységek kialakítása. A katonai konfliktus által sújtott egyes területeken Ukrajna továbbra is biztosítja a nyugdíjak, illetve szociális segélyek kifizetését oly módon, hogy az érintett lakosoknak el kell utazniuk a „szakadárok” által nem felügyelt olyan településre, amelyben megtalálható az átutalt összegek felvételéhez szükséges infrastruktúra (bank, bankautomata). A helyi önkormányzatokról szóló törvény 36. cikkének módosításai alapján a végrehajtó tanácsok átruházott hatáskörébe tartoznak egyes mozgósítással kapcsolatos feladatok megszervezése.

2025. március 20-án a Legfelsőbb Tanácsban benyújtásra került a 13124. számú törvényjavaslat, a mely a „Helyi állami közigazgatási szervekről” szóló törvény, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosítását célozza. A tervezet célja a területi végrehajtó hatalom szervezeti struktúrájának új alapokra helyezése, amelynek keretében a helyi állami közigazgatási (ОДА) szerveket *prefektúra* típusú intézményekké alakítanák át. A törvényjavaslat a végrehajtó hatalom és az önkormányzatok közötti kapcsolat újraszabályozását irányozza elő, a jogállamiság és a területi államirányítás hatékonyságának növelése érdekében. A prefektúrendszer egységes, átlátható mechanizmust biztosítana az önkormányzatok törvényességének felügyeletére, valamint biztosítaná az állami politika koherens megvalósítását a helyi szinten, az alkotmányosság keretein belül.²⁵² A lépés összhangban áll az *Ukraine Facility* 2024–2027 reformprogrammal, amelynek egyik első negyedéves indikátora a helyi közigazgatás prefektúratípusú átalakításának megvalósítása. A törvényjavaslat szerzői hangsúlyozzák, hogy a jogszabály nem jelent *teljes* újraszabályozást, hanem csupán a meglévő normák kiegészítését, finomhangolását, anélkül, hogy érzékeny kérdésekbe – például a helyi állami vezetők kinevezésébe vagy elbocsátásába – beavatkozna. A modell a nyugat-európai, elsősorban a francia rendszerre emlékeztet, ahol a prefektus feladata nem az önkormányzati döntések végrehajtása, hanem a törvényességi kontroll, valamint az állami irányelvek követése és ellenőrzése. Mindez kettős hatást gyakorolhat a kisebbségi szempontból érzékeny régiókra:

²⁵² „З’явився новий законопроект про реформування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу” (A helyi államigazgatási szervek prefektúratípusú átalakításáról szóló 2025. évi törvényjavaslat), <https://decentralization.gov.ua/news/19385>

- egyrészt csökkentheti a politikai beavatkozás kockázatát, ha a prefektúrák kizárólag törvényességi kontrollt gyakorolnak;
- másrészt viszont centralizálhatja az irányítást, ha a prefektusok jogköre túlterjed a koordinációs feladatokon, ami az önkormányzati autonómia szűküléséhez vezethet.

A helyi önkormányzatok kulcsszerepet játszanak Ukrajna demokratikus fejlődésében és a háború utáni újjáépítésében. A központi hatalomnak szorosabban együtt kell működnie a helyi önkormányzatokkal a társadalmi, gazdasági és etnikai sokszínűség hatékony kezelése érdekében. Az etnopolitikai menedzsment rendszerének reformja elengedhetetlen az uniós csatlakozáshoz, kiemelten a nemzeti kisebbségek jogainak védelme és a háború miatti etnikai átrendeződések kezelése szempontjából. Fontos az nemzetiségi adatok nyomon követése, a kisebbségi közösségek és kulturális intézményeik megerősítése, valamint a kisebbségek lojalitásának előmozdítása.²⁵³

5.1.6 A reformok hatása a választásokra

2020. október 25-én került sor az új közigazgatási területeket és szinteket alapul vevő önkormányzati választásokra. Szavazni lehetett a városi, illetve községi vezetőkre, valamint a választók eldönthették, kik képviseljék érdekeiket a kistérségi, járási és megyei tanácsokban. Ukrajnában a helyi szintű pártokat főként az üzleti és politikai elit támogatja, a nyilvántartásba vett 350 párt mintegy fele nem politizál országos szinten.

2020-tól jelentős mértékben csökkentették a választásokon indulóktól megkövetelt *letét* összegét, amit a kisebb településeken induló jelölteknek is meg kell fizetniük. A letét összege nem jár vissza, amennyiben a jelölt nem nyer, így a potenciális indulók egy részét eltántoríthatja a megmérettetéstől, ezzel a közéletben való részvételtől. A nagyobb népességszámú településeken induló jelöltek számára arányosan nő a letét összege. A befizetett letét két esetben jár vissza: azoknak az egyéni jelölteknek vagy pártoknak, akiknek a választási bizottság nem fogadja el a regisztrációját, illetve a választáson nyertes jelölteknek és a bejutási küszöböt elérő pártoknak is visszautalásra kerül a letét összege.

²⁵³ Дегтеренко, Анастасія: *Українська держава та місцеве самоврядування*. In: Котигоренко В. О. (ред.): *Діалектика національно-громадянського і етнічного в українському соціумі*. Київ, 2023. 420-426.

A 10 ezer fő alatti településeken csak pártoktól független, egyéni jelöltek indulhattak, a szavazás nyílt listákon és arányos választási rendszerben történt a 10 ezer főnél nagyobb népességszámú településeken. A bejutáshoz a pártnak meg kellett haladnia az 5 %-os küszöböt. A 75 ezer főt meghaladó lakosságú városokban kétfordulós szavazást tartottak. A 2020-as önkormányzati választásokon először került bevezetésre a nemi kvóta: a pártlistákon minimum 40 százaléknak kellett lennie az azonos nemű tagok arányának. A választási rendszer nem tette lehetővé a kedvezményes mandátumhoz jutást a nemzetiségek számára.

A magyar jelöltek, pártok és képviselők számára sikeresnek tűnt a 2020-as önkormányzati választás, hiszen a zömmel magyarlakta területeken magyar polgármestereket választottak, valamint számos magyar képviselő került be a különböző tanácsokba és a legfontosabb megyei tanácsban is jelen vannak magyar képviselők. Kárpátalján a 64 fős megyei közgyűlésben 8 magyar képviselő kapott helyet. A szakadár területeken és a Krímen nem tartottak választásokat, a 136 járásból 119-ben volt lehetőség a szavazóurnákhoz járulni.

Bár a 2019-es parlamenti választásokon nem sikerült magyar nemzetiségi képviselőt juttatni a Legfelsőbb Tanácsba, az önkormányzati választásokon való nemzetiségi szereplés pozitív számai bizakodásra adnak okot. A helyi érdekérvényesítésen felül mindenképp szükséges lenne a nemzetiségek parlamenti részvétele is. A választási rendszer és a nemzetiségi lakosságarányt nem figyelembe vevő körzethatárok alapján jelenleg nincs realitása, hogy magyar nemzetiségi képviselők bejussanak az ukrán parlamentbe. Éppen ezért érdemes lenne megfontolni és bevezetni egy a magyarországi nemzetiségek szószólói intézményéhez hasonló rendszert Ukrajnában is, amely szimbolikus gesztusként is értelmezhető lenne az ukrán–magyar kapcsolatokban.²⁵⁴

A közigazgatási reform által és a szükséges európai, nemzetközi ráhatással megvalósulhat oly módon az ukrán decentralizáció és a szubszidiaritás elvein alapuló önkormányzati rendszer, melyben a közösségek, köztük a nemzetiségek valóban jogokat kapnak arra, hogy az ügyeiket maguk intézzék, és amelyben nyelvük, kultúrájuk szabadon fejlődhet. A folyamat végén ki fog derülni, Ukrajna milyen irányú jövőt céloz meg valójában, hiszen egyértelmű, hogy Európába a nemzetközi és uniós elvárások maradéktalan teljesítésén át vezet az út, a nemzetiségek jogainak tiszteletben tartásával.

²⁵⁴ Móre Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek*. Glossa Iuridica 2018/1-2, 129-157.

5.2 Nemzetiségek képviselete az ukrán parlamentben

5.2.1 Az ukrán parlamentarizmus kialakulása

Modern parlamentarizmusról Ukrajnában az 1991-es függetlenné válást követően beszélhetünk. A szovjet időszak alatt az ukrán parlament, a Legfelsőbb Tanács, valójában csak egy formális intézmény volt, a döntéshozatal központja Moszkvában maradt.

Az ukrán parlament, a Verhovna Rada, hivatalos neve is a szovjet időszakból származik. Maga a „rada” szó a „tanács” ukrán megfelelője az orosz „szovjet” szónak. A kifejezés használata a függetlenséget követően sem okozott gondot, hiszen a kozák időszakig visszanyúlóan használatban volt a szó, a Szicsova Rada (Szicsek Tanácsa) már egyfajta döntéshozó testületként működött. Később, az 1917–1920 közötti polgárháborús időszakban az Ukrán Központi Tanács töltött be parlamenti szerepet, majd a Szovjetunió megalakulásával az Ukrán SZSZK része lett a szovjet hatalmi struktúrának.

Az 1936-os Alkotmány jelentős központosítást hajtott végre, erősen csökkentve a tagköztársaságok önállóságát. Bár az Ukrán SZSZK parlamentje 1938-tól működött, a tényleges hatalom az Ukrán Kommunista Párt kezében volt. A Szovjetunióban a Legfelsőbb Tanács kétkamarás volt, Szövetségi és Nemzetiségi Tanácsból állt, ez utóbbiba a „szövetségi köztársaságok, autonóm területek és nemzetiségi körzetek küldhettek normatív alapon meghatározott számú képviselőt.”²⁵⁵

1989-ben a Verhovna Rada az 1978-as szovjet Alkotmány módosításával kibővítette a kijevi parlament hatáskörét, lehetővé téve a szabad jelöltállítást, ekkor került sor a képviselők számának csökkentésére 650-ről 450 főre. A többpártrendszer kialakulását az országban az tette lehetővé, hogy megsemmisítették a szovjet Alkotmány 6. és 7. cikkeit, melyek az egypártrendszert rögzítették. A modern értelemben vett ukrán parlament létrejötté végeredményben 1990-hez köthető, amikor az utolsó szovjet időszakbeli parlament (XII. összehívású) egyben az első független ukrán parlament lett,²⁵⁶ amely elsőként közzétette Ukrajna állami szuverenitását, illetve bevezette az államfői tisztséget. 1991. augusztus 24-én elfogadásra került a Függetlenségi Nyilatkozat, amely kimondta az ország önállóságát, december 1-jén pedig népszavazás erősítette meg a dokumentumot.

²⁵⁵ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 83.

²⁵⁶ Halász Iván – Szabó Zsolt: *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, 2021, 286.

5.2.2 A parlament szerkezeti és jogi jellemzői

A függetlenné válás nem jelentett gyökeres változást a parlament és az önkormányzatok munkájában, hivatalban maradt az utolsó szovjet-ukrán kormányfő, államfővé pedig az Ukrán SZSZK parlamenti elnökét, Leonyid Kravcsukot választották meg a szuverenitási népszavazással egyidejűleg. Ugyanakkor az időszakot tekinthetjük egy új, demokratikus állami rend kibontakozásának, amelyben fokozatosan megjelent a különböző eszmerendszereket, értékeket képviselő pártok széles skálája. Kezdetben 4 éves ciklusra választottak képviselőket, és négyévente tartottak önkormányzati választásokat is. A 2011-es alkotmánymódosítást követően az államfőválasztáshoz hasonlóan 5 éves ciklusok követik egymást a parlamenti és önkormányzati választásokon egyaránt.²⁵⁷ A Legfelsőbb Tanács tagja olyan 21. életévét betöltött ukrán állampolgár lehet, aki legalább 5 éve Ukrajnában él.²⁵⁸

Az 1996-os ukrán Alkotmány a parlamentáris és elnöki rendszerek keverékeként határozta meg az ország kormányzati rendszerét. Az Alkotmány IV. fejezete részletesen foglalkozik a parlament feladataival, hatásköreivel, meghatározza a szerepét az államirányításban. Az alaptörvény szerint a Verhovna Rada egykamarás törvényhozó testület, amely törvényhozási, ellenőrzési és kormányzati kinevezési jogkörökkel bír, felügyeli a kormány munkáját, jóváhagyja a kormány programját és a költségvetést. Az államfő nevezi ki a miniszterelnököt a parlament jóváhagyásával, a miniszterelnök javaslatára pedig a kormány többi tagját. A hadügyminiszter és a külügyminiszter személyére viszont ő maga tesz javaslatot a parlamentnek. A Legfelsőbb Tanács nevezi ki az Alkotmánybíróság tagjainak egyharmadát, az állami Számvevőszék elnökét és tagjait, az ombudsmant és a médiahatóság tagjainak felét. A parlament munkáját állandó és ideiglenes bizottságok segítik, amelyek számát, feladatait, elnevezését minden ciklus elején határozza meg a törvényhozó testület.²⁵⁹ A testület hivatott a hadiállapot kihirdetésére és a béke megkötésére Ukrajna elnökének kérésére; az elnök határozatának jóváhagyására az ukrán fegyveres erők és más katonai alakulatok igénybevételéről fegyveres agresszió esetén; külpolitikai funkciója a nemzetközi szerződések ratifikálása/felmondása, de elmozdíthatja Ukrajna elnökét is a megfelelő eljárás (impeachment) keretében.

²⁵⁷ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 73.

²⁵⁸ Halász – Szabó 2021, 287.

²⁵⁹ Fedinec Csilla: *Az ukrán parlament emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok Bizottságának tevékenysége*. EU Working Papers 1/2011, 76.

Az Alkotmány 93. cikke alapján a jogalkotási kezdeményezés joga Ukrajna elnökét, Ukrajna népi képviselőit és az ukrán miniszteri kabinetet illeti meg. Az elnök által sürgősnek nyilvánított törvénytervezeteket a parlament soron kívül tárgyalja. A képviselők nem intézhetnek kérdéseket az államfőhöz. Az elnök feloszlathatja a parlamentet, ha 30 napon belül nem kezdődnek el a plenáris ülések, vagy ha nem sikerül 60 napon belül kormányt alakítani.²⁶⁰

A Rada 450 képviselőjéből 225 országos pártlistáról kerülhet a parlamentbe, míg ugyanennyien az egyéni választókerületekből egyszerű többséggel választva lehetnek a testület tagjai. Ukrajnában létezik az önjelölés intézménye, bármelyik választópolgár indíthatja saját magát az egyéni választókerületekben. A Krím Oroszország általi annektálása és a keleti országrészben zajló konfliktus következtében 26 képviselői hely betöltetlen maradt a 2014-es és a 2019-es választásokon. Ennek ellenére a parlamenti szavazásokon az alaptörvény által előírt létszámot veszik figyelembe: az egyszerű többséget 226 képviselői szavazat jelenti, alkotmányos többséghez pedig 301 szavazat szükséges.²⁶¹

A Verhovna Radában a képviselők munkájának szervezésére ún. asszisztensi apparátus vehető igénybe, amely jogi, tudományos, szervezeti, információs, szakértői-elemzői, pénzügyi, logisztikai támogatást nyújt a parlamenti tevékenységhez. Egy képviselőnek összesen legfeljebb²⁶² 31 asszisztense lehet. Az ukrán parlament honlapja az egyik leglátogatottabb oldal a világon, ez a kétes népszerűség a folyton változó jogszabályi környezetnek köszönhető.

Jellemző az ukrán közjogi berendezkedésre, hogy aki kormányfő, az jó eséllyel pályázhat az államfői tisztségre is. 2019-ig bezárólag még egyetlen kormányfő sem töltötte ki a teljes ciklust, 2019 szeptemberében a tizenkilencedik miniszterelnök foglalta el hivatalát. A kilenc parlamenti választásból négy volt előrehozott, közte a legutóbbi, a 2019-es is.

²⁶⁰ Fedinec Csilla: *Parlamentarizmus Ukrajnában és a kárpátaljai magyarok*. In: Fedinec Csilla – Szereda Viktória (szerk.): *Ukrajna színeváltozása 1991–2008*. Budapest, Kalligram Kiadó, 2009.

²⁶¹ Fedinec Csilla: A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában. *Parlamenti Szemle*, 2019/2, 3.

²⁶² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/95-%D0%B2%D1%80#Text>

5.2.3 A nemzetiségi érdekek megjelenítése a parlamentben

A Legfelsőbb Tanács az elmúlt évtizedekben jelentős átalakulásokon ment keresztül. A szovjet rendszerből örökölt struktúrák helyett fokozatosan egy modern, európai típusú parlamentáris rendszer irányába mozdult el, bár az elnöki és parlamenti hatáskörök egyensúlya gyakran változott. A törvényhozási rendszer instabilitása, a pártrendszer fragmentáltsága és az állandó politikai válságok folyamatosan nehezítették a parlament hatékony működését. Az ukrán parlamentarizmus egyik sajátossága volt, hogy az 1990-es évek végétől a politizálás leginkább csoportérdekek mentén zajlott, bevett gyakorlat volt a frakciókon belüli átrendeződés és képviselőcsoportok közötti migráció, amely akár balról jobbra is eltolta a parlamenti többséget, felülírva ezzel a választói akaratot.²⁶³ A politikai kultúra rendkívül alacsony szinten mozgott, a pártok képviselői leginkább az üzleti-politikai élet bizonyos szereplőinek érdekeit igyekeztek érvényesíteni. A politikai ellenfeleket a legkülönbözőbb eszközökkel próbálták ellehetetleníteni: lejárató kampányok, dezinformációs hadjárat a médián keresztül, érzelmi manipuláció, klónpártok megjelenése, de előfordultak fegyveres atrocitások is. A szavazók döntéseit gyakran befolyásolták az etnikai, regionális és ideológiai tényezők.

Ukrajnában nincs kisebbségi kvótarendszer a parlamentben, tehát a nemzeti kisebbségek képviselői az általános választási rendszerben indulnak, és politikai pártok támogatásával vagy független jelöltként juthatnak be. A parlamenti választásokon a nemzeti kisebbségek politikai jelenléte az egyéni választókerületekben erősebb, míg az országos pártlistákon kisebb arányban szerepelnek. A kisebbségi szervezetek egyes jelöltek kampányát támogathatják, de nincs garantált kisebbségi parlamenti képviselő. Az ország választási szempontból 4 nagy makrorégióra bontható, amelyek eltérő történelmi hagyományokkal, politikai kultúrával és sajátos választási tudattal rendelkeznek:

- Nyugati régió: Volinszkij, Rivne, Lviv, Ternopil, Ivano-Frankivszk, Csernyivci, Kárpátalja;
- Központi régió: Zsitomir, Kijev és Kijev megye, Csernyihiv, Szumi, Vinnica, Hmelnickij, Cserkasszi, Poltava, Kirovohrad;
- Keleti régió: Zaporizzsja, Dnyipropetrovszk, Donyeck, Luhanszk, Harkiv;

²⁶³ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 90.

— Déli régió: Odessza, Mikolajiv, Herszon, Krími Autonóm Köztársaság és Szevasztopol.²⁶⁴

A szovjet szokásoknak megfelelően, 1994-ben a hivatalos okmányokban, így a képviselők jegyzékében is megjelölésre került a személy nemzetisége, így a Verhovna Radának 13 különböző nemzetiségű képviselője volt. A képviselők többsége ukrán nemzetiségű volt, minden ötödik pedig orosznak vallotta magát. Az egyéb nemzetiségű képviselők száma 19 volt, akikből 18-an frakcióközi egyesüléssel felvállalták a kisebbségi jogok érvényesítését. Ekkor az egyetlen magyar képviselő a függetlenként induló Tóth Mihály volt, aki román kollégájával Ion Popescu-val koordinálta az egyesülést.²⁶⁵

Az 1998-as és a 2012-es választási törvények tartalmaztak olyan kitételt, hogy a körzetek kialakításánál figyelembe kell venni az egy tömbben élő nemzetiségek területi elhelyezkedését is. Bár a kárpátaljai magyar szervezetek régi követelése, hogy létrejöjjön egy olyan körzet, amelyben a magyarok többséget alkotnának – így biztosítva lenne legalább egy képviselői hely a törvényhozásban – de mindeddig kevés sikerrel jártak. Ukrajna elzárkózik minden nemzetiségi képviseletre vonatkozó szabályozástól, figyelmen kívül hagyva a nemzetiségi szervezetek jelzéseit, azzal a hivatkozással, hogy az országban hovatartozástól függetlenül kívánják biztosítani a jogegyenlőséget.

A magyar kisebbség politikai szerepvállalása Ukrajnában az 1991-es függetlenség után fokozatosan formálódott. Számukra a parlamenti képviselet mindig is kihívást jelentett, mivel az ország lakosságának mindössze 0,3%-át teszik ki, míg Kárpátalja népességének 12,1%-a magyar nemzetiségű. A magyar közösség politikai érdekképviselete két fő szervezethez köthető: Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) és Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ). Ezek a szervezetek különböző politikai stratégiákat követtek, időnként szövetségeket alakítottak az ukrán pártokkal, de önálló politikai pártként is megpróbáltak bejutni a parlamentbe.

Az ukrán választási rendszer változásai közvetlen hatást gyakoroltak a magyar képviseletre is. A magyar szervezetek mindig igyekeztek alkalmazkodni a változó szabályokhoz és módot találni a közösség érdekeinek megjelenítésére, így 1994 és 2006 között folyamatos volt a magyar képviselet a törvényhozásban, illetve a Kárpátalja

²⁶⁴ Liashenko, Oleksii: *Political Behaviour*. In: Kotygorenko V. O. (ed.): *The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society*. Kyiv, National Academy Of Sciences Of Ukraine, 2023, 205-207.

²⁶⁵ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 92.

megyei és helyi tanácsokban viszonylag megfelelő arányú képviselettel rendelkeztek a magyarok.²⁶⁶

Az 1994-es választások során Tóth Mihály független magyar képviselőként szerzett mandátumot, majd az 1998-as választásokon a magyar politikai képviseletre a megosztottság volt jellemző, ekkor Kovács Miklós, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség elnöke független képviselőként szerzett mandátumot. A 2002-es választásokon az UMDSZ képviselője, Gajdos István szerzett mandátumot.

2006-os választásokon arányos választási rendszert vezettek be és a bejutási küszöb 3%-ra csökkent. A módosításra a parlament megerősítése érdekében volt szükség. A rendszer bevezetése megnehezítette a helyi nemzetiségi politizálást, hiszen a tanácsi testületekbe is csak pártok képviselői kerülhettek be, így szükségessé vált a két magyar szervezet pártalapítása. Ugyanakkor a parlamentbe jutásra nagyobb esélyt kaptak a magyar kisebbségi pártok is, de egyikük sem érte el a küszöböt. Így a magyar képviselet továbbra is helyi és regionális szinten maradt meghatározó. A 2007-es választások során mindkét magyar párt képviselője – a KMKSZ és az UMDP – egy-egy nagyobb ukrán párt listáján próbált bekerülni. Kovács Miklós a Mi Ukrainánk Blokk listáján a 99. helyre került, míg Tóth Mihály a Szocialista Párt listáján a 11. helyet kapta. A szocialisták nem kerültek be a parlamentbe, így egyik magyar politikus sem szerzett mandátumot. Összességében elmondható, hogy a nagyobb ukrán pártok listájára való bekerülés korlátozott sikerrel járt, és az önálló pártként indulás választási stratégiája is sikertelennek bizonyult ebben a rendszerben.

Az elnöki és parlamenti hatalmi ágak közötti konfliktusok miatt több alkotmánymódosításra is sor került. A 2004-es alkotmánymódosítás csökkentette az elnöki hatalmat és növelte a parlament szerepét, több döntési jogkört adva a törvényhozásnak.

A 2006–2007-es parlamenti választások során az etnikai és kulturális identitás játszott fontos szerepet a választások kimenetelében. A választók politikai preferenciáit a nyelvpolitika, az európai integráció és az orosz kapcsolatok kérdései jelentősen befolyásolták. 2006-ban új törvény került elfogadásra a politikai pártokról, amely a regionális pártosodást hivatott megakadályozni, ezért komoly megszorításokat tartalmazott. A jogszabály 3. cikke kimondta, hogy Ukrajnában kizárólag országos státuszú politikai pártok hozhatók létre és működhetnek. A törvény 10. cikke értelmében

²⁶⁶ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 92.

csak olyan párt kerülhet bejegyzésre, amelynek a megalakulását tízezer, az ország megyéinek legalább kétharmadában élő választójoggal rendelkező ukrán állampolgár támogatta. A 11. cikk arról rendelkezik, hogy a bejegyzést követő fél éven belül az ország közigazgatási egységeinek több mint a felében kötelező a pártok számára helyi szervezetek létrehozása és bejegyzése.

2007-ben újabb alkotmányos válság bontakozott ki. 2007. április 2-án Viktor Juscsenko elnök rendeletben feloszlatta a parlamentet és előrehozott választásokat írt ki. Ezt a döntést a kormányzó koalíció alkotmányellenesnek minősítette és megtagadta annak végrehajtását. A Legfelsőbb Tanács továbbra is ülésezett, és nem különített el forrásokat az előrehozott választások finanszírozására. A válság elmélyült, amikor az Alkotmánybíróság vizsgálni kezdte az elnöki rendelet alkotmányosságát. Az eljárás során feszültségek alakultak ki az elnöki hivatal és az Alkotmánybíróság között, főleg miután Juscsenko elnök elbocsátott három alkotmánybírósági tagot, ami tovább növelte a politikai bizonytalanságot. Az előrehozott választásokról szóló megállapodás véget vetett a hónapokig tartó politikai patthelyzetnek, és lehetőséget teremtett a politikai stabilitás helyreállítására.²⁶⁷

2010-ben Viktor Janukovics hatalomra kerülésével visszavonták a 2004-es reformokat, ismét az Alkotmány eredeti, alkotmánybírósági határozatokkal kiegészített 1996-os szövege vált újból hatályossá, megnövelve az elnöki hatáskört.²⁶⁸ Ebben az időszakban már egyre érzékelhetőbbek a regionális különbségek, kézzel fogható az eltérő politikai oldalak egymásnak feszülése. A nyugat-ukrajnai és kelet-ukrajnai választók különböző politikai magatartása hosszú távon meghatározta az ország belpolitikai dinamikáját. A 2014-es Majdan forradalom után nagyrészt visszaállították a 2004-es reformok rendelkezéseit, újra parlamentárisabbá téve a rendszert.

A 2007–2012 közötti ciklusban nem került magyar érdekeket képviselő politikus a parlamentbe. A 2011-es törvény ismét vegyes választási rendszert vezetett be, 5%-os bekerülési küszöbvel. 2012-ben az oroszbarát Régiók Pártja segítségével jutott be magyar képviselő a törvényhozásba.

²⁶⁷ Fedinec Csilla: *Parlamentarizmus Ukrajnában és a kárpátaljai magyarok*. In: Fedinec Csilla – Szereda Viktória (szerk.): *Ukrajna színeváltozása 1991-2008*. Budapest, Kalligram Kiadó, 2009, 131.

²⁶⁸ Tóth 2015/2, 29.

Ukrajnában nem jöttek létre kifejezetten orosz etnikai pártok, „mivel az orosz kötődésű – nemzetiségi és/vagy anyanyelvi szinten – politikusok teljesen integrálódtak az ukrainai hatalmi struktúrákba, így nem volt szükség külön közvetítő szereplőkre.”²⁶⁹

A 2000-es és 2010-es években az ukrán parlamenti politikát már erős polarizáció jellemezte, a Nyugat-barát és az oroszbarát erők közötti megosztottsággal. Ugyanakkor a választók döntéseiben egyre inkább előtérbe kerültek a gazdasági és társadalmi szempontok, míg a kulturális és geopolitikai tényezők relatív súlya csökkent.²⁷⁰ A Régiók Pártja, amely komoly támogatottságot élvezett Kelet-Ukrajnában és az orosz kisebbség körében, fontos szerepet játszott az ország politikájában egészen 2014-ig. Rajtuk keresztül a háborút megelőzően az orosz nemzeti kisebbség jelentős politikai befolyással rendelkezett, leginkább Donyeck és Luhanszk régiójának érdekeit képviselve. A 2010-es évek elején a Régiók Pártja, valamint a Kommunista Párt és a Szocialista Párt koalíciót alkotott, amely oroszbarát politikát folytatott, ez főként Janukovics elnöksége alatt volt szembevetendő. A parlamentben az orosz kisebbség támogatta az ukrán és orosz nyelv egyenlőségére vonatkozó törvényeket. A nyelvtörvényt, amely az orosz nyelv hivatalos státuszát biztosította bizonyos régiókban, 2014 után eltörölték, és a kormány az ukrán nyelv kizárólagos használatát írta elő a közéletben és az oktatásban.

A Krím 2014-es orosz annexiója és a kelet-ukrajnai háború radikálisan megváltoztatta az orosz kisebbség helyzetét a parlamentben. A Régiók Pártja széthullott, Janukovics elmenekült, és az új kormányzat keményebb álláspontot képviselt Moszkvával szemben. A Legfelsőbb Tanácsban az orosz kisebbség képviselte jelentős mértékben csökkent. A háború következtében a kelet-ukrajnai területeken, főként Donyeck és Luhanszk térségében, a választások lebonyolítása korlátozott volt, ami az oroszbarát politikai erők további visszaszorulását eredményezte.

Brenzovics László magyar politikusként a 2014-ben győztes Petro Porosenko Blokkja segítségével jutott mandátumhoz. Ehhez a ciklushoz köthető a sokat vitatott, jogszűkítő 2017-es oktatási kerettörvény és a 2019-es nyelvtörvény elfogadása a parlamenti többséget is adó elnök pártjának kezdeményezésére.²⁷¹ 2019-ben a magyar jelöltek függetlenként indultak, de nem szereztek mandátumot. A KMKSZ szerint választási csalás történt a magyar jelöltekkel szemben (azonos nevű jelöltek indítása a

²⁶⁹ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 204.

²⁷⁰ Liashenko, Oleksii: *Political Behaviour*. In: Kotygorenko V. O. (ed.): *The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society*. Kyiv, National Academy Of Sciences Of Ukraine, 2023.

²⁷¹ Fedinec 2019/2, 104.

választók megtévesztésére), és az ukrán hatóságok akadályozták a magyar szavazókat a voksolásban. A jelenség nem csak a nemzetiségi jelöltek esetében volt jellemző: a 199 egyéni körzetből 48-ban „klónok” is indultak, bizonyos helyeken nem csak egy, hanem három-hat azonos nevű jelölttel egy körzetben.²⁷²

2021. január elsejével érvénybe lépett Ukrajna Választási Kódexe, mely egyetlen törvénykönyvben kodifikálta a közigazgatás minden szintjén a választásokat (kivéve az elnökválasztást). Az új törvény szerint a parlamenti választásokon az eddig leggyakrabban alkalmazott vegyes, felerészt listás, felerészt egyéni körzetes választási rendszert nyílt arányos-pártlistás rendszer váltotta fel. A Választási Kódexben meghatározásra kerültek a jelölés kritériumai: elvárás az ukrán állampolgárság és a legalább 5 éves helyben lakás, de nem tartalmazott megkötéseket a többes állampolgárokra vonatkozóan, bár nyilatkozattételi előírás szükséges a más állampolgárság meglétéről (155. cikk, 6. rész).

Több mint két évvel az orosz agressziót követően világossá vált, hogy a következő, 2023. október 29-én tartandó parlamenti választásokat ismeretlen időre elhalasztják, majd még egy év elteltével a következő, 2024. március 31-re tervezett elnökválasztást is. Ukrajna új jogi és politikai körülmények közé került. Egyre gyakoribb kérdés, mi van abban az esetben, ha a választások megtartása hosszú évekig nem lesz lehetséges. Ukrajna Alkotmánya, valamint *A hadiállapot jogi rendszeréről szóló törvény* tiltják a választások megtartását a hadiállapot idején. A választások elmaradásának jogszerűsége mellett hogyan lehet egyidejűleg fenntartani a hatóságokba vetett magas szintű közbizalmat, amely választások nélkül minden évben csökken?

A 2024. május 20-án lejáró elnöki ciklus kapcsán Ukrajnában élénk szakmai és politikai vita bontakozott ki az elnöki hatáskörök legitim gyakorlásának időtartamáról. Andrij Mahera, a Központi Választási Bizottság egykori alelnöke és a Politikai-Jogi Reformok Központjának alkotmányjogi szakértője rámutatott: a hatályos Alkotmány alapján az elnök mindaddig hivatalban marad, amíg az új, demokratikusan megválasztott elnök hivatalba nem lép, függetlenül az ötéves ciklus leteltétől. Mahera szerint a hadiállapot nem teszi lehetővé a szabad és tisztességes választások lebonyolítását, így az elnök megbízatása az Alkotmány 108. cikkének értelmében automatikusan meghosszabbodik. Fontos alkotmányos korlát azonban, hogy ugyanaz a személy legfeljebb két egymást követő cikluson keresztül, azaz maximum tíz évig töltheti be az

²⁷² Ukrajnai választás, avagy a klónok támadása:

https://hvg.hu/vilag/20190720_Ukrajnai_valasztas_avagy_a_klonok_tamadasa

elnöki tisztséget (103. cikk (3) bekezdés). Ennek értelmében, ha a háború 2029-ig elhúzódna, a Legfelsőbb Tanács elnöke léphetne átmenetileg az államfői jogkörbe. Az elnöki ciklus jogszerű meghosszabbításának kérdése csak az Alkotmánybíróság hivatalos értelmezésével zárható le végérvényesen – ez elengedhetetlen mind a belső jogbiztonság, mind a nemzetközi partnerek bizalmának megőrzése érdekében. A választások megszervezése a háború után komoly adminisztratív és jogalkotási előkészületeket igényel majd, különös tekintettel a belső menekültek helyzetére, a választói adatbázis frissítésére, valamint a kollaboránsok kizárására a választási versenyből.²⁷³

Több forgatókönyv készült: nemzeti egységkormány létrehozása? Katonai kabinet, diktatúra? Jelenleg zajlik *A háború utáni első ukrainai választások sajátosságairól szóló ad hoc* törvény kidolgozása. Mindeközben egyre csökken a Verhovna Rada képviselőinek száma. A 2019-es választások után a parlament eleve hiányos összetétellel alakult meg – a 450 képviselőből 424-et választottak meg, mivel a Krim, Luhanszk és Donyeck egyes ideiglenesen megszállt területeire 26 mandátumot tartottak fenn. Ma a Verhovna Rada parlamenti testülete 400 főből áll. Valójában jóval magasabb azoknak a választott tisztségviselőknek a száma, akik ki akarnak lépni a parlamentből a háború miatt, de az elnöki párt egyszerűen blokkolja az ilyen kezdeményezéseket, nehogy a parlament működésképtelenné váljon.²⁷⁴

A parlamenti, elnök- vagy önkormányzati választások elhalasztása a hadiállapot alatt legális, demokratikus és legitim. Ez természetesen jelentősen módosítja a választási ciklusok időhatárait, de nem szünteti meg a demokráciát. Ukrajna Alkotmányának 83. cikke (4. bek.) kifejezetten tiltja a Legfelsőbb Tanács jogkörének megszüntetését, és automatikusan meghosszabbítja azokat a háború utáni új összehívású testület megválasztásáig.

²⁷³ Магера, А.: Президент виконує обов'язки і за межами 5-річного строку, але не більше 10 років: <https://ukr.radio/news.html?newsID=103642>

²⁷⁴ <https://people.rada.gov.ua/body/view/vr-mps>

2. számú táblázat.
Az ukrán parlamenti és államfői ciklusok

Parlamenti ciklus	Választási rendszer	Magyar képviselő	Kormány és kormányfők		Államfői ciklus (közvetlen választás)	
1990 1991 (függetlenség)	többségi		1990–1992	Vitold Fokin	1990 1991–1994	Leonyid Kravcsuk
			1992	Valentin Szimonenko		
			1992–1993	Leonyid Kucsma		
			1993–1994	Juhim Zvjahilskij (mb.)		
			1993–1994	Vitalij Maszol		
1994 előrehozott	többségi	Tóth Mihály	1995–1996	Jevhen Marcsuk	1994–előrehozott	Leonyid Kucsma
			1996–1997	Pavlo Lazarenko		
			1997	Vaszil Durdinec (mb.)		
			1997–1999	Valerij Pusztovojtenko		
1998	vegyes, b.k. 4%	Kovács Miklós	1999–2001	Viktor Jusczenko		
			2001–2002	Anatolij Kinah		
2002	vegyes, b.k. 4%	Gajdos István	2002–2004	Viktor Janukovics (első kormánya)		
			2004	Mikola Azarov (mb.)		
			2004–2005	Viktor Janukovics		
			2005	Mikola Azarov (mb.)		
			2005	Julia Timosenko (mb.)	2004–2010	Viktor Jusczenko
			2005	Julia Timosenko (első kormánya)		
			2005	Jurij Jehanurov (mb.)		
			2005–2006	Jurij Jeharunov		
2006	arányos, b.k. 3%		2006–2007	Viktor Janukovics (második kormánya)		
2007 előrehozott	arányos, b.k. 3%		2007–2010	Julia Timosenko (második kormánya)	2010–2014	Viktor Janukovics
			2010–2012	Mikola Azarov (első kormánya)		
2012	vegyes b.k. 5%	Gajdos István	2012	Mikola Azarov (mb.)		

			2012–2014	Mikola Azarov (második kormánya)		
			2014	Szerhij Arbuzov (mb.)		
			2014–2016	Arszenyij Jacenyuk	2014 előrehozott	Olekszandr Turcsinov (ügyvezető államfő)
2014 előrehozott	vegyes, b.k. 5%	Brenzovics László	2016	Volodimir Hrojszman	2014-2019	Petro Porosenko
2019 előrehozott				Denisz Smihal	2019	Volodimir Zelenszkij

5.3 Parlamenti bizottságok

A Legfelsőbb Tanács munkáját állandó és eseti bizottságok segítik, törvény-előkészítési, szervezési és ellenőrzési feladatokat látnak el. A bizottsági tagok a frakciók javaslatára kerülnek kiválasztásra a parlamenti kvóták alapján. A parlamenti bizottságok munkacsoportokat hozhatnak létre, amelyek vezetőit a bizottság tagjai közül nevezik ki. Ezek a munkacsoportok felelősek a Legfelsőbb Tanács elé benyújtott törvényjavaslatok, a bizottsági üléseken megvitatott kérdések, határozattervezetek, ajánlások és bizottsági következtetések szakmai előkészítéséért.²⁷⁵ A bizottságok jogosultak arra, hogy a munkacsoportokba bevonják saját tagjaikat, más parlamenti képviselőket, kutatóintézetek és felsőoktatási intézmények munkatársait, valamint – a jogszabálytervezetek szerzőinek hozzájárulásával – más szakterületi szakértőket is. Emellett a bizottságok lehetőséget kapnak arra is, hogy (fizetett) külső szakértőket vonjanak be az egyes törvényelőkészítő vagy elemző folyamatokba.²⁷⁶

Minden új ciklusban a Legfelsőbb Tanács határozza meg a bizottságok számát, nevét stb. A független állam parlamentjének *Emberi Jogi, Kisebbségi és Nemzetiségi Kapcsolatok Bizottsága* (a továbbiakban: EKNB) 1994 óta foglalkozik nemzetiségi politikával, állampolgársági kérdésekkel, nemzeti kisebbségekkel, menekültekkel, a férfiak és a nők egyenjogúságával, határon túli ukránok, valamint deportáltak és politikai

²⁷⁵ A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlés egyik állandó bizottsága, amely a Magyarországon élő 13 nemzetiség parlamenti képviseletét látja el. Tagjai között megtalálhatók a bolgár, görög, horvát, lengyel, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán szószólók, valamint a német nemzetiségi képviselők. A bizottság célja a nemzetiségek problémáinak megoldása, ügyeik előmozdítása és érdekeik képviselete az Országgyűlésben.

²⁷⁶ Ukrajna törvénye a Legfelsőbb tanács bizottságairól, 116/95-BP:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

üldözöttekkel kapcsolatos témákkal. Bár széleskörű tevékenységet végez, a bizottság munkája kevés nyilvánosságot kap. A második parlamenti ciklusban (1994–1998) kiemelt téma az ombudsmani intézmény bevezetése volt. 1997-ben több tervezet is született az emberi jogi biztos kinevezésére, végül Nyina Karpacsova lett az első ukrán ombudsman. Az 1998–2002-es időszakban a kisebbségek jogállása volt fókuszban. A krími tatárok státuszának meghatározása vita tárgyát képezte: kisebbségként vagy őslakosként kell-e kezelni őket.²⁷⁷ Az autonómia kérdése is felmerült, főként a kárpátaljai magyar és román kisebbség kapcsán.²⁷⁸ 2002–2006 között a bizottság számos kisebbségi és emberi jogi jogszabályt vizsgált, de a tervezetek többsége nem került tárgyalásra. A kisebbségek nemzeti-kulturális autonómiájáról szóló törvénytervezetek továbbra is napirenden voltak, de egyik sem került elfogadásra. 2007-et követően az autonómia kérdése nem került napirendre, azonban az ország közigazgatási reformja befolyásolta a kisebbségek helyzetét. A Bizottság feladatai közé tartozik figyelemmel kísérni a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának alkalmazását, részt venni a kisebbségi jogok és az emberi jogok védelmét célzó jogszabályok kidolgozásában.

Az EKNB részt vett annak a 2017-es a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatását szűkítő, illetve a 2019-es szigorú államnyelvi törvényeknek a kidolgozásában, amelyek aggodalmat keltettek a kisebbségi közösségekben és nemzetközi szervezetekben is. Érdekes felvetés, hogy a nemzetiségek védelmére hivatott bizottság miként vehet részt aktívan ezeknek a jogszerű jogszabályoknak a kidolgozásában?

A legutóbbi 2019-es, 9. összehívású Verhovna Rada²⁷⁹ 2022. augusztus 15-én kelt rendeletében megváltoztatta a bizottság nevét, így *Emberi Jogok, Ukrajna ideiglenesen megszállt területeinek deokkupációja és reintegrációja, a nemzeti kisebbségek és a nemzetközi kapcsolatok bizottsága*²⁸⁰ lett. A 2021-es jelentések alapján a bizottság aktívan dolgozott, részt vett a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvénytervezet kidolgozásában is, amelyet a 7. fejezetben részletesen tárgyalunk.

²⁷⁷ Fedinec Csilla: Az ukrán parlament emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok Bizottságának tevékenysége. EU Working Papers 1/2011, 76-81.

²⁷⁸ A 2006-os ciklusban Gajdos István, a parlament magyar képviselője vett részt a bizottság munkájában az autonómiára, illetve a ruszinok elismerésére vonatkozó javaslatok előterjesztőjeként (amelyek végül elbuktak), illetve a kisebbségi törvény módosítására is tett javaslatot.

²⁷⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-IX#Text>

²⁸⁰ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity?pidid=3359

5.4 Nemzetiségi érdekek megjelenése a kormányzati apparátusban

Ukrajnában a nemzetiségi ügyekért felelős kormányzati szervek létrehozása és átalakulása az ország politikai és társadalmi fejlődésének függvényében történt. A Miniszteri Kabinet alárendeltségébe az alábbi központi végrehajtó szervek tartoztak, nevükben az adott korszakra jellemző fókusz is megjelent:

1. *Állami etnikai és nemzetiségi politikai bizottság* (1992).
2. *Nemzetiségek Minisztériuma* (Міністерство національностей) – (1993–1996).
3. *Állami nemzetiségi és migrációs bizottság*. A társadalmi változások és a migrációs folyamatok erősödése miatt 1996-ban a kormány átszervezte a korábbi bizottságot, az új szerv a nemzetiségi ügyek mellett a migrációval kapcsolatos kérdésekkel is foglalkozott, felismerve a két terület közötti szoros összefüggést.
4. *Állami nemzetiségi és vallásügyi bizottság*. 2000-ben újabb átszervezésre került sor, melynek eredményeként a szervezet a nemzetiségi ügyek mellett a vallásügyi kérdéseket is felügyelte.
5. *Állami etnikai és vallásügyi bizottság*. A 2010-es évek elején a kormányzat ismételten átszervezte a nemzetiségi ügyekért felelős szerveket, amely integrálta az etnikai és vallásügyi kérdéseket, hangsúlyozva a közös politikai stratégia szükségességét.
6. *Ukrajna Kulturális Minisztériuma – Nemzetiségi és Vallásügyi Osztály*. 2014-ben, a politikai változások és a kormányzati struktúra átalakítása során a nemzetiségi és vallásügyi kérdéseket Ukrajna Kulturális Minisztériuma alá rendelték, az osztály a nemzeti kisebbségek és vallási közösségek ügyeit a kulturális politika kereteibe integrálta.

A legutóbbi komolyabb átszervezésre 2019-ben került sor, amikor megalakult *Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat*a (Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, a továbbiakban: DESS). A közvetlenül a Miniszteri Kabinet alá rendelt új független állami szerv 2020. március 11-én kezdte meg hivatalosan működését. Fő feladatai az állami politika végrehajtása az etnikai kapcsolatok, a vallás, valamint az ukrajnai őslakosok és nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén; javaslatok benyújtása a miniszteri kabinetnek az állampolitika kialakítására az etnikumok közötti kapcsolatok, a vallás, valamint az ukrajnai őslakosok és nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén; az európai integrációs politika végrehajtása a lelkiismereti és

vallásszabadság, valamint az ukrainai nemzeti kisebbségek (közösségek) és őslakosok jogainak biztosítása terén.²⁸¹

A DESS hatáskörébe tartozik az etnopolitika és a lelkiismereti szabadság területén megfigyelő, ellenőrző, elemző, közvetítő és oktatási feladatok ellátása, valamint egyes vallási szervezetek tevékenységével kapcsolatos engedélyezési funkciók (bejegyzési funkciók és külföldi állampolgárok missziós tevékenységének engedélyezése). A parlament jóváhagyásával a DESS kidolgozta az *Ukrainai Nemzeti Kisebbségek (Közösségek) Központjának* létrehozására és működésére vonatkozó eljárását.²⁸² A Központot létrehozó nemzetiségi közösségek jogi személyként vagy anélkül is működhetnek. A Központ fő feladatai közé tartozik:

- Ukrajna nemzeti kisebbségei (közösségei) hagyományos kultúrájának és szellemi kulturális örökségének támogatása és megőrzése, identitásuk átfogó feltárásához szükséges feltételek megteremtése, nyelvük, kultúrájuk és népi hagyományaik megőrzése;
- az ukrainai nemzeti kisebbségek (közösségek) közéleti egyesületeinek információs, tanácsadói és szervezési támogatása;
- a nemzeti egység erősítését és az ukrán társadalom megszilárdítását célzó tevékenységek végzése, az ukrán nemzeti kisebbségek (közösségek) közéleti szövetségei közötti kulturális kapcsolatok elmélyítése;
- interakció az állami hatóságokkal és a helyi önkormányzati szervekkel egyes sürgős kérdések megoldása érdekében az ukrainai nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek jogainak érvényesítése érdekében az érintett közigazgatási-területi egységen belül.

A Szolgálat évente részletes beszámolót jelentet meg a tevékenységéről. A DESS munkáját a *Nemzeti kisebbségek (közösségek) társadalmi szervezeteinek tanácsa* állandó konzultatív testületként segíti. A Tanács a nemzeti kisebbségek közösségi szervezeteinek képviselőiből áll, és célja, hogy biztosítsa a kisebbségi közösségek érdekeinek képviseletét a kormányzati döntéshozatalban.²⁸³

A DESS munkájához köthető többek között a roma nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak és az ukrán társadalomban való érvényesülésük esélyeinek

²⁸¹ Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС): <https://dess.gov.ua/>

²⁸² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0184-24#Text>

²⁸³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2017-23#Text>

elősegítésére vonatkozó 2030-ig tartó stratégia kidolgozása, a 2034-ig tartó időszakra vonatkozó „Egység a sokféleségben” elnevezésű célzott állami nemzeti és kulturális program koncepciójának kidolgozása. Az utóbbi program céljai között szerepel az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának ljubljanai ajánlásaiban megfogalmazott definíció szerinti társadalmi integráció megvalósítása. A sok szereplőt érintő, dinamikus integrációs folyamat elősegíti a társadalom minden tagjának hatékony részvételét a gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális életben, és támogatja a befogadó összetartozás érzését a társadalom minden tagja felé nemzeti és helyi szinten. Az állami politika ezt a társadalmi integrációt kívánja megvalósítani a nemzeti kisebbségek (közösségek) és az ukrán őslakosok jogainak biztosításával, az interetnikus tolerancia és kölcsönös tisztelet normáinak kialakításával.²⁸⁴

A nemzetiségi ügyekért felelős kormányzati szervek struktúrája az elmúlt évtizedekben többször is átalakult, alkalmazkodva az ország politikai, társadalmi és kulturális változásaihoz. A legutóbbi átszervezések a nemzetközi szervezetek felé azt kívánják jelezni, hogy Ukrajna elkötelezett az európai integrációs folyamatban a nemzeti kisebbségek jogainak védelme és a társadalmi kohézió erősítése iránt. Előremutató, hogy a DESS lehetőséget teremt a párbeszédre és a nemzetiségi igények kifejtésére. 2024 novemberében az Európai Unió és az Európa Tanács magas rangú küldöttsége *Az európai normák végrehajtásának biztosítása Ukrajnában a diszkrimináció elleni küzdelemre és a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogaira vonatkozóan* elnevezésű közös projekt keretében találkozót tartottak a régió nemzeti közösségeinek képviselőivel.

A DESS szervezésében 2024 decemberében került megrendezésre *Ukrajna magyar nemzeti kisebbségének (közösségének) fóruma* „A közös otthon védelmében: a magyar nemzeti kisebbség (közösség) Ukrajna védelmében és fejlesztésében” címmel. A kétnapos esemény során a magyar szervezetek és intézmények vezetői, képviselői megvitatták az állami politika reformjait a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, a magyar civil intézményrendszer szerepét az ország életében, és a magyar nemzetiségi oktatás jogainak biztosítását.²⁸⁵ Ugyanakkor kérdés, hogy egy nem alulról jövő kezdeményezés mennyire jelent majd hatékony képviseletet az ukrainai nemzetiségek számára, mennyire képes megjeleníteni a nemzetiségek érdekeit a döntéshozatalban.

²⁸⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2023-%D1%80#Text>

²⁸⁵ Lásd: <https://hhrf.org/2024/12/12/forum-az-ukrainai-magyar-nemzeti-kisebbsseg-kozosseg-helyzeterol-%E2%94%82kiszto-tudositas/?lang=hu> és <https://kmf.uz.ua/hu/hirek/latogatast-tettek-foiskolankon-az-ukrainai-magyar-kisebbsseg-kozosseg-forumanak-tagjai-video/>

A nemzetiségek egyéb támogatási formái:

Pályázati lehetőségek: A kormány módosította a civil társadalmi intézmények programjainak finanszírozási eljárásait, lehetővé téve a nemzeti kisebbségek közösségi szervezeteinek, hogy az Ukrán Kulturális Alap nyilvánosan elérhető pályázati programjai keretében állami és helyi költségvetési forrásokból támogatást kapjanak programjaik megvalósítására.²⁸⁶

Média és kultúra: A nemzeti kisebbségek nyelvein és számukra készített programok sugárzása érdekében létrehozták az Ukrán Nemzeti Közszoigálati Televízió és Rádió Társaságának Koordinációs Központját. 2019–2020-ban a regionális tévécsatornákon több mint 800 órányi ilyen nyelvi és kulturális programot sugároztak.²⁸⁷ A jelentésben jól hangzó és előremutató kezdeményezéseket árnyalja a valóság, például, a fentebb említett rendezvényen, *Ukrajna magyar nemzeti kisebbségének (közösségének) fórumán* Kulin Zoltán, a magyar és ukrán nyelvű műsorokat készítő TV21 Ungvár vezérigazgatója a kisebbségi média helyzetét felvázolva elmondta: Ukrajnában közel tíz törvény és rendelet szabályozza a média működését, amelyeket több nemzetközi szerződés és memorandum egészít ki. Ezek a jogszabályok sok esetben ütköznek egymással. A szakember arra is felhívta a figyelmet, hogy adótorony hiányában a nagyrészt magyarul lakta Beregszászi járás területén nincs lehetőség a földfelszíni sugárzású televízióadások vételére, ami az ott élők számára megnehezíti az információhoz való hozzáférést.

Oktatás: Az Oktatási és Tudományos Minisztérium támogatja a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén készült tankönyvek nyomtatását és az anyanyelvi oktatás lehetőségét, az anyanyelv tanulasát a törvényi keretek között, valamint bevezette a „Jószomszédság kultúrája” tantárgyat az *Új ukrán iskola* 5. és 6. évfolyamának standard oktatási programjába, melynek célja a nemzetiségi, az interkulturális közösségek és az állampolgári nevelés, valamint a kisebbségi közösségek megértésének fejlesztése Ukrajnában.

Emlékezetpolitika: Az Ukrán Nemzeti Emlékezet Intézete különböző projektek megvalósításán keresztül hozzájárul Ukrajna különböző nemzeti kisebbségei

²⁸⁶ Report on implementation of the association agreement between Ukraine and the European Union for 2023. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf>

²⁸⁷ Ukraine's Answers to the EU. Questionnaire on the Application for Membership. [eu-ua.kmu.gov.ua https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/ukraine_questionnaire_part_1_vol_2.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/ukraine_questionnaire_part_1_vol_2.pdf)

(közösségei) és őslakosai számára fontos események történelmi emlékezetének helyreállításához és megőrzéséhez.

Az európai integráció fontos elemeiként megfogalmazott, elviekben jól hangzó programok és tervek megvalósulását megnehezíti a háborúban álló ország forráshiánya. Emellett számításba kell venni, hogy az ukrajnai nemzetiségek közötti kapcsolatok újbóli működéséhez időre és a traumák feldolgozásához pedig megfelelő eszközökre lesz szükség.

5.5 Következtetés

A fejezetben áttekintettük az európai integrációs folyamat részeként zajló ukrán közigazgatási reform folyamatát. Megállapíthatjuk, hogy az új közigazgatási határok kijelölésekor nem vették figyelembe a tömbben élő nemzetiségek érdekeit. A reformok gyakorlati megvalósítása sérti a nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények – így a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta – előírásait, melyek a területi határok kialakításakor előírják az etnikai, nyelvi és történelmi szempontok figyelembevételét. A helyi szimbólumok, nemzeti jelképek használata is jogbizonytalanná vált, valamint említést tettünk arról is, hogy nincs hatályos törvény a helyi népszavazásokról, amely a kistérségek létrejöttének jogszerűségét is megkérdőjelezi.

Bár nincs olyan nemzetközi előírás, hogy a nemzeti kisebbségek számára ajánlott lenne a kedvezményes parlamenti képviselő biztosítása, több országban is született olyan intézményi megoldás, mely előmozdítja a kisebbségek képviseletét. Például Magyarországon a 2014-es parlamenti ciklus óta biztosított a nemzetiségek parlamenti képviselete. A törvényesen elismert nemzetiségek „a választások során kedvezményes nemzetiségi mandátumot szerezhetnek, illetve ennek hiányában nemzetiségi szószólót delegálhatnak az Országgyűlésbe.”²⁸⁸ Ilyen jellegű politikai és érdekképviseletre Ukrajnában egyáltalán nem számíthatnak a nemzeti kisebbségek. A Magyar Kormány folyamatosan próbál közbenjárni a „magyar körzet” létrehozásának érdekében, kevés sikerrel. Az ukrán fél szerint a nemzetiségi körzetek létrehozása nemzetbiztonsági kockázatot hordoz magában.

A 2014-es orosz–ukrán konfliktus és a 2022-es háború hatására a kisebbségi jogok és politikai képviselet tovább csökkent. Az ukrajnai magyar politikai erők leginkább

²⁸⁸ Lásd részletesebben: Móré Sándor: Érdemi befolyás vagy statisztaszerep? A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlésben (2018–2022). *Regio*, 2022/3, 110-126.

regionális és helyi szinten maradtak aktívak, míg az országos parlamentbe való bejutás egyre nehezebbé vált a kisebbségi szervezetek számára. 2002-től nincs önálló magyar képviselet az ukrán parlamentben. Jelenleg a magyar kisebbség főként a helyi önkormányzatokban és társadalmi szervezetekben képviseli érdekeit. Az orosz nemzeti kisebbség politikai befolyása Ukrajnában drasztikusan csökkent a háborút követően. Míg korábban erős képviselettel rendelkeztek a parlamentben, a konfliktus és az ukrán kormány új politikája következtében az oroszbarát pártok és a politikai képviselők nagyrészt kiszorultak a törvényhozásból. Az ukrán nyelvpolitika szigorítása és a kelet-ukrajnai területek feletti ukrán ellenőrzés elvesztése tovább csökkentette az orosz kisebbség politikai jelenlétét az ország központi intézményeiben.

Az európai integráció részeként az ukrán államigazgatásban megjelentek a nemzetiségi érdekérvényesítés intézményi keretei. Bár a Verhovna Rada Emberi Jogok, Nemzeti Kisebbségek és Nemzetközi Kapcsolatok Bizottsága és a DESS (Ukrajna Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálat) révén formálisan biztosítottak a kisebbségek jogérvényesítési fórumai, a gyakorlatban ezt több, jogszűkítő jogalkotási lépés (pl. oktatási és nyelvtörvények) is gyengíti, ami kérdéseket vet fel a valódi képviseleti szándék és a nemzetközi normáknak való megfelelés terén. Javaslatként megfogalmazódott, hogy több lehetőséget kell biztosítani a kisebbségi civil szervezetek bevonására és a konstruktív párbeszédre.

6 UKRAJNA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

Ukrajna Európai Unióhoz való közeledésének folyamatát vizsgálva képet kapunk arról, hogy a geopolitikai helyzetéből adódóan kényszerűségből nagyhatalmak ütközőzónájába került fiatal állam miként alakítja, formálja azt a jogi, politikai keretrendszert, amely – reményeik szerint – az unióhoz történő csatlakozáshoz szükséges. A szomszédunkban zajló háború okán különösen is fontos mélységeiben megismerni azt az országot, amelyre az események társadalmi-politikai-humanitárius vonatkozásai miatt fokozott figyelem terelődik. Számunkra pedig az ott élő nagyszámú magyar lakosság miatt is fontos, hogy mi lesz a háború kimenetele. A fejezetben az európai integrációs folyamat áttekintésén kívül röviden összefoglaljuk Ukrajna szomszédságpolitikáját és összehasonlítjuk a magyar és ukrán anyaország külhoni nemzettársai felé irányuló politikáját.

6.1 Az európai integráció rövid bemutatása

A kijevi parlament 1991. augusztus 24-én fogadta el a Függetlenségi Nyilatkozatot, amelyet 1991. december 1-jén népszavazással is megerősítettek. Fontos lépés volt és meghatározta az ukrán–magyar kapcsolatokat, hogy Magyarország az elsők között ismerte el Ukrajnát, mint független államot, illetve elsőként nyitott nagykövetséget és írt alá alapszerződést.²⁸⁹ Ukrajna lett a legnagyobb területű és népességű európai állam, természeti adottságaiból kifolyólag is jó esélyekkel kezdhette meg önálló életét. Elkezdődött a nemzetközi politikai-gazdasági kapcsolatok kiszélesítése, az ország különleges geopolitikai helyzetéből adódóan is szükségessé vált a nyugati-keleti irányú útkeresés²⁹⁰, valamint rendkívül fontossá vált a nemzeti identitás megerősítése.

A függetlenséget éppen csak elnyerő fiatal Ukrajnának új értelmezést kellett adnia a történelmi narratíváknak, egy területileg is megosztott identitásra kellett felépíteni az egységes nemzeti gondolatot. Nehézséget okoztak az egységes identitás kialakításában a regionális különbségek, az ukrán nacionalista mozgalmak főként az ország középső, nyugati területein működtek, míg Kelet-Ukrajna mindig is az oroszokhoz kapcsolódott mind kulturális, mind gazdasági értelemben, illetve a történelmi emlékezet kérdésében.²⁹¹

²⁸⁹ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 37.

²⁹⁰ Rixer Ádám: *Az orosz helyi önkormányzati rendszer*. In: Fábrián, Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 71-79.

²⁹¹ Varga 2011/3-4, 151-152.

A Szovjetunió felbomlását követően megalakult a Független Államok Közössége (a továbbiakban FÁK), amelybe volt szovjet köztársaságként Ukrajna is belépett. A Közösség alapokmányát ugyanakkor nem írta alá és 2018-ban ki is lépett a kötelékéből. A FÁK túlhaladottá válása után Oroszország Belarusszal és Kazahsztánnal 2014-ben hozta létre az Eurázsiai Gazdasági Uniót, amelyhez Ukrajna már nem csatlakozott. Sokak szerint nehezen kivitelezhető és nem tekinthető hosszútávon működőképesnek az az elképzelés, hogy Ukrajna – kelet és nyugat között elhelyezkedő ütközőzónaként – mind az Európai Unióval mind az Oroszországi Föderációval egyaránt kereskedő állam legyen.

„Az EU 2009-ben kialakított keleti partnerségi politikája hat szovjet utódállamra terjed ki: Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Moldova és Ukrajna. A partnerség célja, hogy támogatást nyújtson ezen országok politikai, szociális és gazdasági reformtörekvéseihez a demokratizálódás és a jó kormányzás, az energiabiztonság, a környezetvédelem, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés fokozása érdekében.”²⁹² Ukrajna 2009-ben kezdte meg a tárgyalásokat az Európai Unióval a Társulási Szerződésről és megindultak az egyeztetések a Mélyreható és Átfogó Szabadkereskedelmi Övezet létrehozásáról.²⁹³

Az Ukrajnával kötendő uniós társulási szerződés mindkét fél számára mérföldkőnek számított volna, ezért az európai elit is nagy várakozással tekintett a 2013. novemberre tervezett *vilniusi szerződéskötés* elé. Az ukrán kormány a csúcstalálkozó előestéjén visszalépett és úgy döntött, felfüggeszti az aláírási folyamatot. Az ukrán vezetés lépése azzal magyarázható, hogy az Európai Unió kifogásolta Julija Timosenko korábbi miniszterelnök és a korábbi belügyminiszter fogva tartását, ügyük európai standardok szerinti elbírálását a társulási szerződés aláírásának feltételeként határozták meg. A szerződéskötés megghiúsulásának hírére százezrek vonultak az utcákra Ukrajnában és az akkori események ok-okozati összefüggései máig hatással vannak az ország politikai, társadalmi helyzetére. Az ukrán kormány erőszakos reagálása a tüntetéssorozatra vezetett az *Euromajdan forradalomhoz*, majd az akkori államfő, Viktor Janukovics leváltásához 2014. februárjában. A 2014 októberében tartott parlamenti választásokon Európa és reformpárti vezetők kerültek hatalomra. Többek között a politikai, nemzetiségi és nyelvi jogok meggondolatlan szűkítése a Krím-félsziget

²⁹² Ismertető az Európai Unióról: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/171/harom-keleti-partnerségi-szomszed-ukrajna-moldova-es-belarusz>.

²⁹³ Ukrajna 2008 februárjában lett a WTO tagja.

Oroszország általi annexióját eredményezte, valamint fegyveres konfliktussá fokozta a szakadárak mozgalmát a kelet-ukrajnai Donyeck és Luhanszk megyékben.

A multikulturális Ukrajnában a 2022. február 24-i háború kitöréséig az egységes politikai nemzet csupán absztrakció volt.²⁹⁴

6.2 Az EU kapcsolatai Ukrajnával

Tekintsük át, milyen állomásokat, mérföldköveket találunk Ukrajna európai integrációjának folyamatában 2014 után. Az Európai Unió külpolitikai irányvonalában Ukrajna jelenleg több területen is kiemelt szerepet kap: az *Európai szomszédságpolitikában* (ENP), a *Fekete-tengeri szinergiában* és a *Keleti partnerségben*²⁹⁵ (EaP). Az Európai szomszédságpolitika célja a közös értékek alapján kialakuló partneri viszony, amelynek eredménye a jólét, a stabilitás és a biztonság. A szomszédságpolitikát a Keleti partnerség mint regionális együttműködés árnyalja és gazdagítja. A partnerség keretében differenciált együttműködés kialakítására van lehetőség az adott országgal, így gyorsabb és hatékonyabb a politikai társulás, valamint a gazdasági integráció folyamata.²⁹⁶ Fontos, hogy a szomszédságpolitikát elkülönítsük a bővítési politikától, mivel nincs automatikus kapcsolat a társulási megállapodás és a csatlakozási kilátások között, ugyanakkor nem is zárható ki az abban résztvevők számára egy esetleges uniós csatlakozás lehetősége.

2011-ben létrejött a Keleti partnerség parlamenti szerve, az *Euronest Parlamenti Közgyűlés*²⁹⁷, amely a partnerségen belüli konzultációért, felügyeletért felel.

6.2.1 EU–Ukrajna társulási szerződés

Az Európai Unió 2014. június 27-én írta alá a *Társulási szerződést* Ukrajnával, Moldovai Köztársasággal és Grúziával. A *Mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi övezet* létrehozása (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) pedig elősegítette

²⁹⁴ Fedinec Csilla: *Regionalizmus Ukrajnában*. In: Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról*. (Tér és terep 9.) Budapest, Argumentum, 2013, 341–355.

²⁹⁵ A Keleti partnerség közös kezdeményezés az EU, az uniós tagállamok és hat posztsovjjet kelet-európai állam között: Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Moldovai Köztársaság és Ukrajna. 2021. június 28-án Belarusz felfüggesztette részvételét a Keleti partnerségben.

²⁹⁶ Az európai szomszédságpolitika: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/170/az-europai-szomszedsagpolitika>.

²⁹⁷ EuroNest Parliamentary Assembly: <https://www.europarl.europa.eu/euronest/en/home/highlights>.

Ukrajna fokozatos integrációját az EU belső piacán.²⁹⁸ Ezzel a megállapodással a kapcsolatok új szintre emelkedtek az EU és a partnerországok között.

A 2015-ös *rigai csúcstalálkozón* a hat részes ország és az EU, valamint a tagállamok legmagasabb szintű képviselői vettek részt, a felek megállapodtak abban, hogy együttműködnek négy kiemelt területen: erősebb kormányzásra törekvés, ezen belül a jogintézmények megerősítése és a jó kormányzás elveinek alkalmazása; a gazdasági fejlődés elősegítése és a piaci lehetőségek javítása, az államközi összeköttetések és a mobilitási lehetőségek fejlesztése, valamint az emberek közötti kapcsolatok elősegítése az erősebb társadalom érdekében.²⁹⁹

Az EU nem csupán pénzügyi forrásokkal és infrastrukturális beruházásokkal járul hozzá az országok fejlődéséhez, hanem keretet ad a multilaterális együttműködésekhez is. 2014 őszén az Európai Bizottság létrehozott egy kifejezetten *Ukrajnát támogató Tanácsot*, amely az uniós intézmények és tagállamok szakértőiből áll és az ukrán hatóságok számára biztosít koordinációt és tanácsadást a kulcsfontosságú reformágazatokban. A támogató csoport rendszeresen tart üléseket, amelyen megvitatják a társulási megállapodás keretében zajló haladást és a további menetrendet, valamint ezekről jelentések, értékelések készülnek.

Az EU és Ukrajna által közösen kidolgozott reformfolyamat segítségével végre kellett hajtani az alkotmányos és decentralizációs reformokat, az igazságszolgáltatás reformját, biztosítani a kisebbségek jogainak érvényesülését, elősegíteni a korrupció elleni küzdelmet, valamint az üzleti környezet javítását. Nehézséget okozott ugyanakkor, hogy erős üzleti csoportok, amelyek eddig kihasználták a jogi kiskapuk előnyeit, gátolták az ukrán kormány gazdasági reformokra irányuló erőfeszítéseit.

2015-ben a Társulási Tanács tíz rövidtávú *reformintézkedést* javasolt az Alkotmány, a választások, a bírói kar, a korrupció elleni küzdelem, a közigazgatás, az energia, a szabályozás egyszerűsítése, a közbeszerzés, az adózás és a külső könyvvizsgálat területén. Szintén 2015-ben az Európai Parlament az ukrán parlament, a *Verhovna Rada* számára átfogó *kapacitásépítő* programot is indított.³⁰⁰ 2017. május 11-én került elfogadásra a *vízumliberalizációs rendelet*, amelynek értelmében az ukrán állampolgárok legfeljebb 90 napra vízummentesen utazhatnak az EU-ba.

²⁹⁸ A Mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi övezetről szóló megállapodás 2016. január 1-jén vált teljes mértékben működőképessé.

²⁹⁹ Eastern Partnership summit, Riga, 21-22 May 2015:

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/>

³⁰⁰ Keleti partnerség: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eastern-partnership/>

Az EU–Ukrajna csúcstalálkozókat kétévente tartják. A 2017. novemberében Brüsszelben tartott csúcstalálkozón 2020-ra 20 cél elérését tűzték ki. A 20 cél közé tartoztak többek között: a civil társadalommal való szorosabb együttműködés, a nők társadalmi szerepvállalásának növelése, erősebb gazdaság építése, a partnerországok és az EU közötti regionális kereskedelem támogatása, a jó kormányzás megerősítése, a közigazgatási reform végrehajtása, a konnektivitás javítása és az éghajlatváltozás elleni küzdelem, valamint a humán erőforrásokba való beruházás.

A társulási megállapodás kínalta új gazdasági lehetőségek előnyösek voltak mind az EU mind Ukrajna számára. Az megállapodás révén az EU vált Ukrajna legfontosabb kereskedelmi partnerévé. 2019-ben a kétoldalú kereskedelem volumene elérte a 43,3 milliárd EUR-t, ez Ukrajna teljes kereskedelmének több mint 40%-át jelentette.³⁰¹ Az EU-t *Charles Michel*, az Európai Tanács elnöke, valamint *Ursula von der Leyen*, az Európai Bizottság elnöke képviselte, Ukrajnát pedig Volodimir Zelenszkij elnök.³⁰² A Kijevben 2021. október 12-én tartott EU–Ukrajna csúcstalálkozón a vezetők áttekintették az EU–Ukrajna társulási megállapodás eddigi eredményeit, politikai iránymutatást nyújtottak a Keleti partnerség továbbfejlesztéséhez, értékelték a covid-19 világjárvány elleni védekezés hatékonyságát, megvitatták az integrációs folyamat végrehajtásának következő lépéseit és megállapodtak a gazdasági együttműködés tovább erősítésében. 2022. március 16-án sikeresen lezajlott Ukrajna és Moldova villamosenergia-hálózatának a kontinentális európai hálózattal való szinkronizálása. Az Európai Unió és az európai pénzügyi intézmények 2014 és 2020 között több mint 17 milliárd EUR összegű kölcsönt és vissza nem térítendő támogatást nyújtottak Ukrajna számára.

6.2.2 Az EU csatlakozás feltételei

A 2019-ben megválasztott új ukrán vezetésnek³⁰³ deklaráltan a legfontosabb célkitűzései között szerepelt az európai integráció, ami Ukrajna Alkotmányának preambulumaiba is bekerült.³⁰⁴ Az Európai Unióval való kapcsolatokon túl egyértelmű, hogy az ukrán vezetés számára a tényleges tagság elérése a valódi cél. 2022 áprilisában Ursula von der

³⁰¹ Három Keleti partnerségi szomszéd: Ukrajna, Moldova és Belarusz:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/171/harom-keleti-partnersegi-szomszed-ukrajna-moldova-es-belarusz>

³⁰² <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/10/12/joint-statement-following-the-23rd-eu-ukraine-summit-12-october-2021/>

³⁰³ Volodimir Zelenszkij 2019. május 20. óta Ukrajna elnöke.

³⁰⁴ Ukrajna Alkotmánya: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Leyen, az Európai Bizottság elnöke hivatalosan is átadott egy kérdőívet Volodimir Zelenszkij elnöknek, ami szükséges lépés Ukrajna EU-tagjelölti státuszának megadásához. 2022 májusában Ukrajna kitöltötte a csatlakozási kérdőív második részét. A magyar diplomácia aktív fellépésének köszönhetően is, az Európai Bizottság 2022. június 17-én megadta Ukrajna számára a tagjelölti státuszt. Az elfogadott dokumentum a csatlakozási tárgyalások megkezdésének feltételei közé sorolta a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítását is.³⁰⁵

De mi szükséges ahhoz, hogy Ukrajna az Európai Unió tagja legyen? Az EU bővítésének keretszabályait az Európai Tanács 1993-as koppenhágai és 1995-ös madridi ülésén fogalmazták meg, valamint a két ülés között eltelt időszakban meghatározták a kritériumokat is.³⁰⁶

Az Európai Unióról szóló szerződés tartalmazza azokat a feltételeket (49. cikk) és elveket (6. cikk 1. bek.), amelyeknek az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országnak meg kell felelnie.³⁰⁷ Az adott ország az Európai Bizottság véleménye alapján kaphat *tagjelölt státuszt* az Európai Tanácstól. A Bizottság alapos eljárás során megvizsgálja a csatlakozási kérelmet a csatlakozási kritériumok (az ún. koppenhágai kritériumok) szerint, illetve a folyamat megindulásához az Európai Tanácsnak egyhangú határozatot kell hoznia a tárgyalások megkezdéséről. A tagjelölt státusz megszerzése nem jelent automatikusan jogot az Európai Unióhoz való csatlakozásra, maga a folyamat pedig akár évekig is eltarthat.

A csatlakozás menetrendje:

Bármely európai ország, amely csatlakozni szeretne és teljesítette a kritériumokat:

- hivatalos kérelmet nyújt be a Tanács elnökének,
- az EU Tanácsával folytatott konzultációt követően a Bizottság véleményezi a kérelmet,
- a Tanács egyhangúlag dönt a tagjelöltség megadásáról,
- megkezdődnek a tárgyalások.

Fontos eleme a folyamatnak a csatlakozási tárgyalások előkészítő szakasza: a tagjelölt állam átvilágításra kerül, azaz megvizsgálják, hogy az alkalmazandó uniós joganyag összhangban van-e az adott ország jogszabályaival, normáival. Ugyanis a csatlakozási

³⁰⁵ Tóth Mihály: Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája. *Kisebbségvédelem*, 2024/2, 42.

³⁰⁶ Koppenhágai Európai Tanács – 1993. június 21–22. Elnökségi konklúziók.

³⁰⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés – csatlakozás az EU-hoz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:114536>

folyamat során a tagjelöltnek át kell ültetnie az uniós joganyagot a meglévő jogi környezetbe és a tagként való működéshez ki kell alakítania a szükséges intézményeket, ki kell építenie az adminisztratív rendszereket. Az átvilágítási folyamat 35 fejezetre bomlik és lehetséges, hogy a kisebbségvédelem külön fejezetet kap majd a közeljövőben. Az EU a tagságra való eredményes felkészülés érdekében pénzügyi és technikai támogatást nyújt a tagjelölt ország számára.

A csatlakozási kritériumok fontos eleme a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme.³⁰⁸ Ukrajna uniós integrációs törekvései lehetőséget teremtenek arra, hogy a nemzeti kisebbségek helyzete nemzetközi napirenden maradjon.

6.2.3 A csatlakozást hátráltató tényezők

Az eddigiekben szót ejtettünk az állomásokról, a víziókról, a célokról és a lehetőségekről. Az alábbiakban említést teszünk arról, hogy az integrációs folyamatokkal egy időben milyen területeken találunk hibás, jogszerűtlen rendelkezéseket, jogszabályokat, amelyek hátráltathatják Ukrajna európai integrációs céljainak elérését.

2017 – Az oktatási kerettörvény³⁰⁹ rendkívül hátrányos és visszalépést jelent az eddig biztosított jogokhoz képest, szűkíti a nemzeti kisebbségek anyanyelven való tanulásának jogát, szembemegy az ukrán–magyar alapszerződéssel és Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásaival. A jogszabály *de facto* és *de jure* hátrányosan különbözteti meg a nemzeti kisebbségeket és az őshonos népeket.³¹⁰ A törvény négy nyelvi kategóriát állít fel, az ukrán nemzet, őslakos/őshonos népek, nemzeti kisebbségek, akik az EU valamely hivatalos nyelvét beszélik és azok, akik nem (oroszok, belaruszok). Utóbbiak közül az orosz nyelv oktatása is megszűnt és használata „a magánbeszélgetések szintjén is tilos” az oktatási-nevelési intézményekben.³¹¹ A 2017-es új oktatási törvény

³⁰⁸ Lásd bővebben (csatlakozási kritériumok): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen;
<https://www.europarl.europa.eu/topics/hu/article/20180126STO94113/unios-bovites-hogyan-csatlakoznak-az-orszagok-az-eu-hoz>

³⁰⁹ Ukrajna törvénye az oktatásról. Закон України «Про освіту»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

³¹⁰ Csernicskó István – Tóth Mihály: *A kárpátaljai magyar közösség nemzetiségi és nyelvi jogai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2021.

³¹¹ Tóth 2024/2, 51.

elfogadásáig minden ukrán állampolgárnak joga volt ahhoz, hogy anyanyelvén folytassa tanulmányait az oktatás minden szintjén.³¹²

2019 – Az államnyelvi törvény³¹³ kötelezően előírja az államnyelv használatát minden területen, ahol korábban a nemzeti kisebbségek nyelvei is használhatók voltak, megsértéséért szabálysértési eljárás indulhat. A jogszabály rendkívüli módon megszigorította a nemzetiségi nyelvek használatát a szolgáltatóiparban, kultúrában, tömegtájékoztatásban.

2016–2020 – A közigazgatási reform³¹⁴ során alkotmányellenes módon a közigazgatási egységek határainak kijelölésekor nem vették figyelembe a nyelvi-etnikai sajátosságokat, ennek következtében például a Beregszászi járásban megszűnt a magyar többség és az átszervezett ungvári, munkácsi, huszti (korábbi Nagyszőlősi) járásokban a jelentős számban jelenlévőből 10% alatti kisebbséggé váltak a magyarok.

2021 – Az őshonos népekről szóló törvény³¹⁵ kizárólag a krími tatárok, krimcsakok, karaimok számára biztosít teljeskörű jogvédelmet. A törvény hatálya alá az anyaországgal nem rendelkező kisebbségek tartoznak.

2022 – A nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény számos helyen teremt jogbizonytalanságot, például az anyanyelvi oktatás, a szimbólumhasználat terén.

A Velencei Bizottság 2017 decemberében³¹⁶ kiadott véleményében határozottan elítélte a nemzeti kisebbségek megkülönböztetését annak alapján, hogy anyanyelvük hivatalos nyelv-e az EU-ban, vagy sem. Ez az álláspont a nemzetközi testület 2019. decemberében kiadott véleményében a 2019-es államnyelvi törvény kapcsán is hangsúlyos.³¹⁷ Bírálatot fogalmaztak meg azzal kapcsolatosan is, hogy a törvény megalkotása során nem egyeztettek a nemzeti kisebbségek képviselőivel. Az államnyelvi törvényt Lamberto Zannier, az EBESZ kisebbségügyi főbiztosa (2017–2020) is bírálta, véleménye szerint aggodalomra ad okot, hogy az új nyelvtörvény nem tér ki a kisebbségi

³¹² Fedinec Csilla: Az őslakos státusz Ukrajnában. *Fórum*, 2018/2. <http://forumszemle.eu/2018/08/31/az-oslakos-statusz-ukrajnaban/>.

³¹³ Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>

³¹⁴ Ukrajna törvénye a területi egységek önkéntes létrehozásáról. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

³¹⁵ Ukrajna törvénye az őshonos (gyökér) népekről: Закон України «Про корінні народи України».

³¹⁶ A Velencei Bizottság következtetései és ajánlásai az ukrán oktatási törvénnyel kapcsolatban <https://kijev.mfa.gov.hu/news/velencei-bizottsag-szakvelemenye-az-ukran-oktatasi-toerveny-kapcsan>

³¹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language. CDL-AD(2019)032. Opinion No. 960/2019. Strasbourg, 9 December 2019. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e). Para. 139.

nyelvek védelmére, a jogszabály az államnyelv használata során felmerülő problémákat szigorú szankciókkal oldja meg. Az új törvény mindezek mellett nem tartja tiszteletben az ukrán Alkotmányban foglaltakat (10. és 92. cikk), figyelmen kívül hagyja Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásait: az ukrán–magyar alapszerződést, a Nyelvi Kartát (1. rész, 7. cikk, D pont), a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt³¹⁸ (10. cikk), valamint az EU–Ukrajna között 2017-ben létrejött társulási szerződésben foglaltakat. Az ukrainai törvényalkotási folyamat gyakorlatilag nem veszi figyelembe az Alkotmány 22. cikkét, amely szerint új jogszabályok elfogadása nem vezethet a meglévő jogok és szabadságok szűkítéséhez.

Az Európai Parlament Ukrajnáról készült állásfoglalásaiban, jelentéseiben aktuális és megfontolásra javasolt megállapításokat tesz a reformfolyamatra és a korrupcióellenes struktúrákra vonatkozóan.³¹⁹ Egy 2021-ben készült jelentés is elismeri Ukrajna erőfeszítéseit a társulási megállapodásban foglalt kötelezettségvállalások végrehajtása terén, ugyanakkor még hátra van számos reform teljesítése a jogállamiság, a jó kormányzás és a korrupció elleni küzdelem területén. A reformok hátráltató tényezői között említi az intézmények instabil működését, a korlátozott erőforrásokat, a világjárványt, az igazságügyi és gazdasági intézmények függetlenségének hiányát, valamint az igazságszolgáltatás ellentmondásos alkalmazását. A jelentés említést tesz a NATO–Ukrajna Bizottság 2019. október 31-én kiadott nyilatkozatáról, mely felszólítja Ukrajnát, hogy tartsa tiszteletben az emberi és kisebbségi jogokat, valamint maradéktalanul hajtsa végre a Velencei Bizottság oktatási törvényre vonatkozó ajánlásait és vegye figyelembe annak következtetéseit. A jelentés szerint Ukrajna, bár ratifikálta a legfontosabb nemzetközi jogi okmányokat, de továbbra sem alkalmazza azokat. 2019-ben a társulási megállapodás végrehajtásával kapcsolatos feladatoknak csupán 37%-a valósult meg.³²⁰ A dokumentum kiemelte a reformfolyamat terén elért eredményeket, mint például a mezőgazdasági földterületek piacának történelmi jelentőségű megnyitását. A jelentés hangsúlyozta, hogy az Európai Unió a különböző szintű támogatások mértékét függővé teszi az ukrán reformfolyamat haladásától, az emberi jogok tiszteletben tartásától, a kisebbségekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásainak betartásától. Az

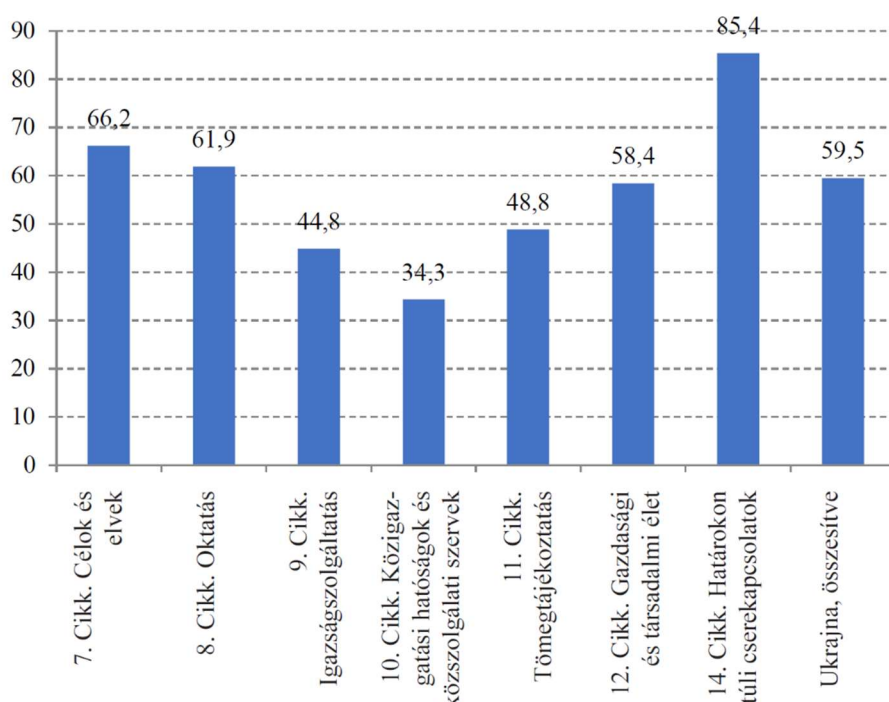
³¹⁸ Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek.* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. Ukrajna 1997-ben ratifikálta.

³¹⁹ EP jelentések Ukrajnáról: <https://ukraine.europarl.europa.eu/en/documents/ep-resolutions>

³²⁰ Az Európai Parlament 2021. február 11-i állásfoglalása az EU–Ukrajna társulási megállapodás végrehajtásáról, 2019/2202(INI)).

állásfoglalásban az EU ismét megerősítette, hogy töretlenül támogatja Ukrajna függetlenségét, szuverenitását és területi integritását.³²¹

Az azóta eltelt időben az orosz agresszió következményeként felgyorsult az ország európai integrációja, az európai közösség minden erejével támogatja az ukrán védekezést, ugyanakkor vagy ennek ellenére nagyon sok, kisebbségekre vonatkozó elvárás továbbra is megoldatlan maradt, sőt egyes területeken (oktatás, nyelvhasználat) jelentős romlás következett be. Ezekről a jogszabályi változásokról a későbbiekben részletesen szólunk. Jól látható azonban, hogy a nemzetközi szervezetek nemzeti kisebbségekre vonatkozó ajánlásait az ukrán törvényhozás évek óta figyelmen kívül hagyja vagy szelektíven kezeli.



9. ábra. A Karta ratifikálásával vállalt kötelezettségek teljesítésének százalékos aránya a Szakértői Bizottság értékelése alapján Ukrajnában a Karta cikkei szerint (2017). Forrás: Csernicskó – Tóth-Orosz 2020, 149.

A csatlakozási folyamat során meghatározó szerepet tölt be az Európai Bizottság, a tagjelölt államok uniós követelményeknek való megfelelésének vizsgálatában. Ezek során kiemelt jelentőséggel bírnak az ún. országjelentések, amelyek a jogharmonizáció előrehaladását értékelik. A keleti bővítés időszakában azonban az *acquis communautaire* átvételére összpontosított, miközben a nemzeti kisebbségek védelmének szempontjai háttérbe szorultak. Jellegzetes példát kínál erre a Romániáról szóló 1999. évi

³²¹ EU–Ukrajna csúcstalálkozó, Kijev, Ukrajna, 2021. október 12.:
<https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2021/10/12/>

országjelentés, amely a kisebbségi nyelvhasználat feltételeinek javulását állapította meg anélkül, hogy azt konkrét empirikus adatokkal vagy részletes információkkal alátámasztotta volna. Ez rávilágít arra a hiányosságra, hogy a kisebbségvédelmi szempontok vizsgálata nem képezi egyenrangú részét a csatlakozási feltételrendszernek.³²²

6.3 Ukrajna és a szomszédos államok

A kisebbségi jogok védelme és a kisebbségekkel kapcsolatos ügyek nemzetközi és európai szinten is az érzékeny témák közé tartoznak. Az európai országok eltérő megközelítése tapasztalható a saját területükön élő kisebbségekkel és más országokban élő nemzettársaikkal szemben, amit kormányzati politikáik sokfélesége is tükröz. A posztszovjet országok jellemző történelmi öröksége a határok gyakori váltakozása következtében kialakult nemzeti kisebbségek jelenléte, amelyek a rendszerváltás időszakában fenyegetést jelentettek az európai biztonságra. Az etnikai konfliktusok elkerülésének érdekében jó megoldásnak tűnt bilaterális megállapodásokkal kiegészíteni az Európa Tanács, az EBESZ által létrejött kisebbségvédelmi standardokat. A kétoldalú szerződések legtöbbször kötelező erejű jogi vállalásként hivatkoznak a nemzetközi dokumentumokban foglalt kisebbségvédelmi normákra, de megsértésük nem jár valódi, komoly következménnyel.

A nemzeti kisebbségekről szóló diskurzus során fontos megkülönböztetni, hogy az őshonos nemzeti kisebbségekről van-e szó vagy a bevándorlással kialakult kulturális-vallási csoportosulásokról. Tehát, nem elhanyagolható szempont, hogy milyen módon kerültek ezek a nemzetiségek kisebbségi státuszba. Jellemzően háromféle helyzet különböztethető meg:

- Az eredetileg egy másik államhoz tartozó lakosság területi változások, annexió következtében vált a másik állam polgárává.
- Már az adott állam megalakulása előtt azon a területen éltek.
- Bevándorlás útján válnak az adott állam polgáraivá.³²³

³²² Tárnok Balázs: Kisebbségvédelem az Európai Unióban: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12211/file/Kisebbs%C3%A9gv%C3%A9delem%20az%20Eur%C3%B3pai%20Un%C3%B3ban_v%C3%A1ltozat.pdf

³²³ Szabadfalvi József: *Nemzetállam és szuverenitás*. In.: Takács Péter (szerk.): Államelmélet. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997. 137.

Az őshonos nemzeti kisebbségek általában meghatározott területen élnek és csoportként kívánják megélni identitásukat, gyakorolni vallási, oktatási-kulturális jogaikat és fenntartani az ezekhez kapcsolódó intézményeket. A bevándorlás révén kialakult kisebbségek általában elszórtan élnek, nehezen megvalósítható az identitásuk megélését segítő intézményrendszer kialakítása. Számukra előnyösebb lehet az egyéni kulturális-vallási jogok gyakorlása az alapvető emberi jogok keretei között. A későbbiekben látni fogjuk, hogy az ukrán normarendszerben milyen tartalommal töltődnek meg a kisebbségekkel kapcsolatos fogalmak.

A következőkben vizsgáljuk meg, Ukrajna hogyan tekint a területén élő nemzetiségekre a szomszédos államokkal kötött bilaterális szerződéseinek tükrében.

6.3.1 Mi az alapszerződések funkciója, szerepe?

A kisebbségek helyzetéből adódó biztonsági és stabilitási nyugati elvárásokat legkonkrétabban *Édouard Balladur* francia miniszterelnök fogalmazta meg, ez alapján jött létre 1993-ban az Európai Stabilitási Egyezmény (Balladur-terv). Ez az egyezmény arra ösztönözte a közép-európai és balkáni országokat, hogy kössenek egymással barátsági, jószomszédi szerződéseket, amelyek garantálják a határok sérthetetlenségét és a kisebbségek jogait. Az Európai Stabilitási Egyezmény később beolvadt az EBESZ kereteibe, melynek fő feladata az európai biztonság és stabilitás megőrzése az ENSZ Alapokmányával összhangban.³²⁴

A nemzetiségi csoportok kétoldalú kezelése azért is tűnt praktikusnak, mivel az érintett felek között legtöbbször érdekazonosság mutatkozott: az egyik ország területén élt egy másik állam (anyaország) domináns etnikai közössége, amely azonos nyelvet és kultúrát ápolt, és fordítva. Ez a széles körben elfogadott elképzelés adta azt az elképzelést, hogy a kisebbségek híd szerepet töltsenek be a két állam között. Az anyaországnak érthető módon érdeke a külföldön élő nemzettársak védelme, azonban az egyoldalú cselekvés könnyen nemzetközi feszültséghez vezethetett volna, ezért a béke, a stabilitás, a jólét előmozdítása érdekében is célszerű volt a kétoldalú megállapodásokhoz folyamodni.³²⁵

³²⁴ Fedinec – Tóth 2022, 13.

³²⁵ Nagy Noémi: *A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés?* In: Vizi Balázs (szerk.) *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021, 82.

A kisebbségeket érintő kétoldalú szerződések azért is nagyon fontosak, mert szövegük *expressis verbis* utal egyes fentebb is említett nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokra, illetve aláírásukkal a részes államok olyan jogi kötőerővel bíró kötelezettségeket vállaltak, amelyek ezekben a multilaterális dokumentumokban ajánlásként – azaz *soft law*-ként – jelentek meg.³²⁶

A bilaterális államközi együttműködésnek több típusát különböztethetjük meg: 1. az ún. alapszerződések az együttműködés és jószomszédi viszony jegyében a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazzak; 2. a kisebbségi szerződések – kifejezetten csak a kisebbségek védelmének céljából kötött szerződések; 3. a kisebbségvédelem egyes szegmenseit (az oktatást, a kultúrát, a határon átnyúló kapcsolatokat, stb.) érintő kormányközi megállapodások; 4. intézményközi megállapodások – alacsonyabb szintű (minisztériumok, regionális intézmények, települési önkormányzatok, egyetemek) között kötött szerződések, illetve mindezek keretében kialakított programok, munkaterv.³²⁷

A kisebbségi egyezmények széles körű jogokat biztosítanak a kisebbségeknek és szabályozzák a határon átnyúló együttműködés különböző területeit. Ezek magukban foglalják a nyelvhasználatot, oktatást, kulturális kérdéseket és a közéleti részvételt. Az együttműködési megállapodások formálisan ugyan nemzetközi jogi kötelezettségek, ugyanakkor előfordulhat, hogy tartalmuk általános elvekre és kevés konkrétumra épül, a vállalások sokszor programjellegűek, hiányzik belőlük a határozott normatív tartalom.³²⁸

Az alapszerződések megkötését követően a legtöbb esetben kormányközi bizottságok alakultak, amelyek a szerződésben foglalt, sokszor deklaratív jellegű vállalások gyakorlati megvalósulását segítették elő. Kijelenthetjük, hogy a különböző bizottságok munkájának és az ezekből kinövő együttműködéseknek az alapját, kiindulópontját jelentették az alapszerződések.³²⁹ A vegyesbizottságok egyrészt monitorozták a szerződések alkalmazását, rendszeresen tájékoztatást adtak az elért eredményekről és ajánlásokat fogalmaztak meg a következő lépésekről, másrészt konzultációs fórumként is szolgáltak a kormányok számára a kisebbségekkel kapcsolatos vitás kérdések során. Ugyanakkor a vegyes bizottságok által megfogalmazott

³²⁶ Vizi Balázs: *Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban*. In: Vizi Balázs (szerk.) *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021, 27.

³²⁷ Nagy 2021, 83.

³²⁸ Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? *ELTE Acta* 1999/30, 76; Blutman László: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1, 29.

³²⁹ Számos kormányközi és minisztériumi megállapodás is keretet adott az oktatás, kultúra, ifjúság és sport területén folytatott együttműködésnek.

megállapítások sokszor nem a valódi szakmai munkát értékelték, hanem politikai állásfoglalásként értelmezhetők.³³⁰

A szerződésben foglaltak végrehajtásról reflexiók készültek: ilyenek a Nyelvi Karta Szakértői Bizottság, a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság jelentései, de a vegyesbizottságok munkáját az országjelentések is tartalmazták. Például Ukrajna negyedik jelentése elismerte, hogy az ukrán–román és az ukrán–magyar kisebbségi bizottságok ülésein felmerült nézeteltérések miatt működésüket felfüggesztették, azaz 2011 óta nem üléseznek. Az egyes államok gyakorlata a végrehajtásban nemcsak egymáshoz képest eltérő, de a Keretegyezmény és a Karta vonatkozásában is.³³¹

6.3.2 Államközi szerződések nemzetiségi vonatkozásai

A függetlenné vált Ukrajnában elkezdődött a nemzetközi politikai-gazdasági kapcsolatok kiszélesítése, valamint rendkívül fontossá vált a nemzeti identitás megerősítése.

A szomszédos országokkal kötött alapszerződéseket Ukrajna igyekezett a függetlenné válást követő években megkötni, így bemutatásukkal is időrendben haladunk. A szomszédos államokkal kötött alapszerződések kulcskifejezése a biztonság. Mindegyike tartalmaz területi klauzulát, kivéve a Moldovával és Oroszországgal kötött szerződés, illetve találunk bennük kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Egyes okmányokban részletesebben kifejtésre kerülnek a kisebbségi jogok, mások tömörebben fogalmaznak. Ez leginkább abban az esetben fordul elő, amikor a felek külön szerződésben is rögzítették a kisebbségekre vonatkozó jogokat.

Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 1993-ban határozatot fogadott el az ország külpolitikai stratégiájáról, amelyben prioritásként jelenik meg a jószomszédi és együttműködési megállapodások teljes körű megkötése valamennyi határos állammal, illetve a meglévő államhatárok végleges megerősítése.³³²

³³⁰ Vizi 2021, 44.

³³¹ Nagy 2021, 84.

³³² A Határozat hatályát veszítette 2010-től:

https://ips.ligazakon.net/document/t102411?an=181&ed=2010_07_01

Ukrajna első kétoldalú egyezményét 1991 májusában kötötte, amely Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság és a Magyar Köztársaság között jött létre a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében.

Magyarország számára Ukrajna kiemelten fontos partnerre vált a (poszt)szovjet térségben, tekintettel arra, hogy közvetlen szomszédságában egy olyan új állam alakult ki, amelynek nyugati határán magyar kisebbségi közösség élt.³³⁴ Az ukrán–magyar alapszerződés, amely az 1990-es évek elején jött létre, a korszak biztonságpolitikai aggodalmainak és a kölcsönös garanciák kiemelt szerepének megfelelően fogalmazódott meg. Az alapelvek között szerepeltek a területi integritás védelme, a kisebbségek védelmére vonatkozó utalások, valamint a jószomszédi kapcsolatok sokrétű ápolása. Az alapszerződés egyik fő célja az volt, hogy eloszlassa a kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos bizalmatlanságokat, és szélesebb körű együttműködést alakítson ki a két ország között ezen a téren.³³⁵

Az Antall-kormány 1991. december 6-án írta alá az ukrán–magyar alapszerződést Kijevben, amelynek kiemelkedő jelentősége volt az államközi kapcsolatokban. A kisebbségvédelmi stratégia kihívást jelentett az Antall-kormánynak, amelynek célja egyrészt a szomszédos országokkal való baráti kapcsolatok rendezése, másrészt a magyar kisebbségek jogainak érvényesítése volt. Bár a kétoldalú szerződés megkötésekor törekedtek a kisebbségek kollektív jogainak biztosítására, ennek lehetőségét az ukrán fél kizárta, így csak a közösségben gyakorolható egyéni jogok kerültek be a szerződésbe.

Az alapszerződés ratifikációja vitát váltott ki a magyar politikai elit körében, támadások érték a miniszterelnököt és Jeszenszky Géza külügyminisztert is, a konfliktus következtében az MDF-ből kivált radikális csoport megalakította a MIÉP-et.³³⁶ A vita a területi klauzula miatt robbant ki: „A felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben *nincsenek és nem is lesznek* területi követeléseik.” (2. cikk (2)). Sokan úgy vélekedtek, hogy a szerződést a kárpátaljai magyar vezetők bevonása nélkül kötötték meg és az aláírók elszalasztották a történelmi lehetőséget Kárpátalja visszaszerzésére, vagy el lehetett volna érni egy autonóm terület

³³³ *Megállapodás a jószomszédi viszony és együttműködés alapjairól Ukrajna és a Magyar Köztársaság között.* Aláírás: 1991.12.06.; Ratifikáció: 1992.07.01.; Hatálybalépés: 1993.06.16.

³³⁴ Fedinec – Tóth 2022, 51.

³³⁵ Fedinec – Tóth 2022, 204.

³³⁶ Fedinec Csilla: *A magyar-ukrán alapszerződés: Merre visz a gyalogút?* In: Vizi Balázs (szerk.) *Magyarország és szomszédai.* Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021, 198-199.

létrehozásának kikényszerítését. Visszatekintve az alapszerződésre, annak megkötése az akkori helyzetben logikusnak tűnt: Ukrajna, annak ellenére, hogy függetlenné vált és megszabadult a posztszovjet örökségtől, továbbra is szükségét érezte a Nyugat támogatásának, ezért feltételezni lehetett, hogy betartja a szerződésben foglaltakat. Azóta az alapszerződés kiüresedett, mivel a magyar álláspont szerint Ukrajna megszegte a benne vállalt kötelezettségeit. A két ország között kölcsönös bizalomhiány alakult ki, amit súlyosbított a kettős állampolgárság kérdése, valamint a nemzeti kisebbségek helyzetének romlása.³³⁷

Ukrainai szakértők ugyanakkor kritikaként fogalmazzák meg, hogy Oroszország 2022. februári támadása után Magyarország kinyilvánította ugyan Ukrajna területi integritása melletti elkötelezettségét, ám a gyakorlati lépései sok esetben ellentmondanak ennek. És bár az ország EU és NATO-tagságából eredően nemzetközi befolyással bír, Budapest elutasította a fegyvertranszitot, nem támogatta a légtérzárát és az orosz energiahordozókra kivetett embargót, valamint több alkalommal megvétőzta az Ukrajna melletti uniós döntéseket. Magyarország célja a humanitárius és gazdasági befolyás erősítése, területi-kulturális autonómia létrehozása a magyar nemzeti közösségek által lakott régiókban, így Kárpátalján, emellett valószínűsíthetően mintegy 130 ezer ukrán állampolgár kapott magyar állampolgárságot.³³⁸

Az ukrán–lengyel alapszerződés³³⁹

Az ukrán–lengyel alapszerződés Varsóban készült 1992. május 18-án. Az alapszerződés pontjai tartalmazzák az együttműködés főbb alapelveit és a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó vállalásokat:

- Az együttműködés alapelvei: A felek kötelezik magukat arra, hogy az új politikai helyzetekben az együttműködés, barátság, kölcsönös tisztelet, megértés, bizalom és jószomszédi viszony jegyében alakítsák kapcsolataikat. Ezen elveknek megfelelően garantálják a szuverén egyenlőséget, az erőszak és fenyegetés tilalmát, a határok sérthetlenségét, a területi integritást, a békés vitarendezést, a

³³⁷ Чілла Фединець: *Реалізовані та втрачені можливості в угорсько-українських відносинах у питанні національних меншин: історичний огляд*. In: *Україна – Угорщина: сучасний стан та перспективи міждержавних відносин*. [Ukrajna – Magyarország: a kétoldalú kapcsolatok jelenlegi helyzete és perspektívái], Київ-Ніжин, 2024, 20-29.

³³⁸ Дегтеренко, Анастасія: *Українська держава та місцеве самоврядування*. In: Котигоренко В. О. (ред.): *Діалектика національно-громадянського і етнічного в українському соціумі*. Київ, 2023, 430.

³³⁹ *Szerződés Ukrajna és a Lengyel Köztársaság között a jószomszédi viszonyról, a baráti kapcsolatokról és az együttműködésről*. Aláírás: 1992.05.18; Hatálybalépés: 1992.12.30.

belső ügyekbe való nem beavatkozást, a népek önrendelkezését, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, és a nemzetközi kötelezettségek teljesítését is. (1. cikk)

- Határok elismerése és területi követelések kizárása: Az aláíró felek elismerik és megerősítik egymás közötti határaikat, és kijelentik, hogy nem támasztanak területi követeléseket egymással szemben, sem jelenleg, sem a jövőben. (2. cikk)
- Nemzeti kisebbségek védelme: A felek elismerik az ukrainai lengyel és a Lengyel Köztársaságban élő ukrán kisebbségek jogait az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzésére és fejlesztésére. Ezen jogok biztosításához intézkedéseket tesznek, ideértve az anyanyelv használatát, oktatási, kulturális és vallási szervezetek létrehozását és fenntartását, vallásgyakorlást, valamint az akadálytalan kapcsolatokat a lakóhely szerinti országon belül és határain kívül. (11. cikk)

Érdekes kitétele a szerződésnek az evidensnek tűnő megfogalmazás, hogy „minden olyan személy, aki valamely nemzeti kisebbséghez tartozik – lengyel Ukrainában és ukrán a Lengyel Köztársaságban –, mint minden állampolgár, *köteles* lojálisnak lenni a lakóhelye szerinti államhoz. Jelenleg tárgyalások folynak az alapszerződés megújításáról, a kapcsolatok új alapra helyezéséről.

Lengyelország Ukrajna egyik legfontosabb stratégiai partnere az európai, regionális és kétoldalú együttműködés szintjén. A közös történelmi múlt ellenére feszültségeket okoz, hogy a lengyel parlament 2023. július 11-én elfogadott határozatában az ukrán nacionalista felkelők által végrehajtott volhíniai tragédia évfordulóját a lengyel áldozatok emléknapjává nyilvánította, és népirtásként ismerte el a (OUN-UPA – *Організація українських націоналістів*) cselekményt. Varsó ugyanakkor következetesen támogatja Ukrajna szuverenitását és területi integritását, a háború kitörése óta nemcsak a legtöbb menekültet fogadta be, hanem gazdasági segítségnyújtásban is az élen jár. Lengyelország – uniós támogatással – aktív szerepet vállal az ukrainai lengyel közösségek identitásának erősítésében. A kétoldalú kapcsolatok jövője szempontjából ígéretesek az olyan regionális együttműködési formák, mint az ún. Lublini-háromszög, a Litvánia–Lengyelország–Ukrajna közötti Parlamenti Közgyűlés, valamint a közös katonai egység, a LITPOLUKRBRIG.³⁴⁰

³⁴⁰ Дегтеренко 2023, 429.

*Az ukrán–moldáv alapszerződés*³⁴¹

Az ukrán–moldáv szerződés Kisinyovban készült 1992. október 23-án, ukrán és román nyelven. A szerződő felek közötti kapcsolatok alapelvei:

- Jószomszédi és partnerségi kapcsolatok: A két ország baráti államként fejleszti kapcsolatait, és következetesen tiszteletben tartják a szuverén egyenlőség, az erőszak tilalmának elvét, valamint más fontos normákat, mint például a határok sérthetetlensége, a területi integritás és az emberi jogok tiszteletben tartása.
- Területi klauzula: A területi klauzula a *de jure* Moldovához tartozó nemzetközileg el nem ismert Transznyisztria miatt maradt ki a szerződésből.
- Nemzeti kisebbségek védelme és fejlesztése: A felek konkrét intézkedésekkel támogatják a nemzeti kisebbségek identitásának fejlesztését, különös tekintettel az oktatási és kulturális intézmények működésére a kisebbségek nyelvén. Emellett biztosítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét és segítik a tömegtájékoztatási eszközökhöz való ingyenes hozzáférést a nemzeti kisebbségek lakóhelyein. (8. cikk)
- Együttműködés a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításában: A felek külön megállapodásokban rögzítik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítását, az együttműködés konkrét kérdéseit összhangban a nemzetközi jogi normákkal és saját nemzeti jogszabályaikkal. (9. cikk)

A szerződés felhívja a figyelmet az EBESZ dokumentumokban foglalt normák lelkiismeretes végrehajtására.

Oroszország ukrainai agresszióját követően Moldova megerősítette saját nemzetbiztonságát, mivel félt, hogy Moszkva újra aktiválja a 2014-ben már felmerült Novorosszija-koncepciót, amely a megszállt donbászi területek és a szakadár Dnyeszter-melléki régió területi összevonását irányozta elő. A moldovai kormány visszafogott szankciós politikája az ország gazdaságának Moszkvától való komoly függésével magyarázható.³⁴²

³⁴¹ Megállapodás a jószomszédi viszonyról, barátságról és együttműködésről Ukrajna és a Moldovai Köztársaság között. Aláírás: 92.10.23. Ratifikáció: 96.11.01. Hatálybalépés: 97.01.05.

³⁴² Дегтеренко 2023, 429.

Az ukrán–szlovák alapszerződés³⁴³

Az ukrán–szlovák alapszerződés aláírására Kijevben került sor 1993. június 29-én, ukrán és szlovák nyelven. A szerződő felek kötelezettséget vállalnak:

- Viták békés rendezése: A felek az ENSZ Alapokmányával és az EBESZ dokumentumaival összhangban kötelezettséget vállalnak a közöttük felmerülő viták kizárólag békés úton történő rendezésére. Fegyveres erőt soha nem fognak egymás ellen használni, és elismerik az államhatárok sérthetlenségét. (2. cikk)
- Kisebbségek védelme: A szerződő államok elismerik a népek közötti baráti kapcsolatok fontosságát, és kötelezettséget vállalnak az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat megőrző kisebbségek kölcsönös védelmére. Kiemelten támogatják az oktatási és kulturális intézmények működését kisebbségi nyelven, valamint biztosítják a kisebbségek jogait az anyanyelv tanulásában, vallásgyakorlásban és az információhoz való szabad hozzáférésben.
- Jogok biztosítása: Elismerik az ukrainai szlovák és a Szlovák Köztársaságban élő ukrán kisebbségek jogait, és kötelezettséget vállalnak az őket érintő jogok tiszteletben tartására. Ennek érdekében konkrét intézkedéseket tesznek a kisebbségek identitásának megőrzésére és fejlesztésére, beleértve az anyanyelvi oktatást, vallásgyakorlást, valamint kulturális és egyéb szervezetek létrehozását és működtetését. (18. cikk)

Az Ukrajna és Szlovákia között alakult vegyesbizottság intenzív munkát végez a két ország közötti kapcsolatok erősítése érdekében. A Szlovák Köztársaság a háború kezdete óta kiáll Ukrajna függetlensége mellett, ugyanakkor a regnáló politikai vezetés gazdasági érdekekre hivatkozva egyre kritikusabb hangot üt meg a Nyugat háborús politikájával szemben.

Az ukrán–fehérorosz (belarusz) alapszerződés³⁴⁴

Az ukrán–fehérorosz (belarusz) alapszerződés Minszkben, 1995. július 17-én, ukrán és fehérorosz nyelven került aláírásra. A megállapodás hatálybalépésének napjától az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság és a Fehéroroszországi Szovjet Szocialista Köztársaság között 1990. december 29-én kelt megállapodás hatályát veszttette. A szerződő felek

³⁴³ Megállapodás a jószomszédi viszonyról, baráti kapcsolatokról és együttműködésről Ukrajna és a Szlovák Köztársaság között. Aláírás: 93.06.29. Ratifikáció: 94.02.24. Hatálybalépés: 94.06.16.

³⁴⁴ Megállapodás a barátságról, a jószomszédi viszonyról és az együttműködésről Ukrajna és a Fehérorosz Köztársaság között. Aláírás: 95.07.17.; Hatálybalépés: 97.08.06.

elismerik az államhatárok sérthetetlenségét és megerősítik, hogy egymással szemben nincsenek területi követeléseik és a jövőben sem lesznek. (1. cikk.) A 6. cikk hangsúlyozza a nemzetiségek jogainak tiszteletben tartását az Új Európáról szóló Párizsi Kartával³⁴⁵ és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet egyéb dokumentumaival összhangban. Az egymás területén élő nemzeti kisebbségekkel való kapcsolattartás fontos tényező a béke, stabilitás és demokrácia szempontjából. A felek garantálják az ukrainai fehérorosz kisebbséghez és a Fehérorosz Köztársaságban élő ukrán kisebbséghez tartozók jogát az identitásuk szabad kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére, elutasítva az asszimilációra irányuló kísérleteket. A szerződő felek azt is rögzítették, hogy külön megállapodást kötnek a nemzeti kisebbségek jogainak részletezése terén.

Ukrán elemzők megítélése szerint Fehéroroszország *de facto* orosz katonai megszállás alatt áll, politikai és katonai szövetségese Oroszországnak. A területéről rendszeresen a rakétatámadások Ukrajna ellen.³⁴⁶

Az ukrán–román alapszerződés³⁴⁷

Az ukrán–román alapszerződés megkötésére Konstanza (Constanța) városában, 1997. június 2-án került sor ukrán és román nyelven.

- Jószerződési és partnerségi kapcsolatok: Ukrajna és Románia, mint szerződő felek megerősítik függetlenségüket, szuverenitásukat, területi integritásukat és stabilitásukat, valamint üdvözlők az Európában bekövetkezett pozitív történelmi változásokat. Kifejezik közös vágyukat az egyesült Európa iránt, és az ENSZ Alapokmányának és az európai jog elsőbbségét alapul véve megerősítik elkötelezettségüket az emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartása mellett. Elítélik a totalitárius és katonai diktatúrák igazságtalan cselekedeteit,

³⁴⁵ 1990-ig az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) tárgyalási fórumként működött a keleti és nyugati blokkok között. Nagy fordulatot hozott a nemzetközi kapcsolatokban, így az EBEÉ működésében az 1989-90-es rendszerváltás, amelynek következtében megszűnt az a kétpólusú világrend, amely gyakorlatilag életre keltette a szervezetet. Az 1990. novemberi csúcstalálkozón elfogadott Párizsi Karta az első olyan nemzetközi egyezmény, amelyet a hidegháború végét követően fogadtak el. A Kartában a résztvevő államok megerősítették elkötelezettségüket a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és kisebbségi jogok, a politikai pluralizmus mellett. A Párizsi Karta egyben az EBEÉ intézményesülésének fontos állomása is, mivel létrehozta az egyébként ma is működő EBESZ szervezeti egységek és intézmények elődeit: a Külügyminiszterek Tanácsát, a Vezető Tisztségviselők Bizottságát, a Titkárságot, a Konfliktusmegelőző Központot és a Szabad Választások Hivatalát is.

³⁴⁶ Дергаченко 2023, 430.

³⁴⁷ Szerződés a jószerződési kapcsolatokról és együttműködésről Ukrajna és Románia között. Aláírás: 1997.06.02.; Hatálybalépés: 1997.10.22.

amelyek negatívan befolyásolták az ukrán és a román nép kapcsolatát. Megvannak győződve arról, hogy a múlt fájdalmas örökségének felszámolása csak a két nép közötti kapcsolatok fejlesztésével, a barátság és együttműködés erősítésével lehetséges.

- Kisebbségek védelme: A román–ukrán alapszerződés sajátossága, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítását nem csupán elvi szinten rögzíti, hanem a 13. cikkben, tizenhárom számozott bekezdésben részletesen szabályozza. Ezek között szerepel például a kisebbség fogalmának meghatározása (2. pont), valamint az anyanyelven való tanulás és az anyanyelv hivatalos használatához való jog biztosítása (5. pont).
- Területi kérdések: Megerősítik, hogy a közöttük fennálló határ sérthetetlen, és tartózkodni fognak minden olyan cselekedettől, amely másik fél területének bitorlására irányul. Ezen kívül külön szerződést kötnek a határrendszerről és megoldják a Fekete-tengeren található kontinentális talapzatuk és kizárólagos gazdasági övezeteik elhatárolásának kérdését (2. cikk).³⁴⁸

A két ország kapcsolata nem volt feszültségektől mentes. 1991 júniusában a román parlament törvénytelennek nyilvánította a Molotov–Ribbentrop paktumot, amelyet Ukrajna parlamenti határozatban ítélt el. A paktum felmondása az új Nagy-Románia megalakításának lehetőségét villantotta fel a románok számára, de az ukrán fél egyértelművé tette, nem lehet szó területi követelésekről. Erre a helyzetre megoldást jelentett a kétoldalú megállapodás. Az ukrán–román kapcsolatokban a Fekete-tengeri, mintegy 17 hektáros Kígyó-sziget helyzete jelentette a másik nehézséget, amely a két ország felségvizeinek kijelölésekor vált konfliktusossá. A szigetet Bukarest csupán egy sziklának tekintette, melyen sem víz, sem növényzet nem található, és eszerint kérte a tengeri határ megállapítását. Ukrajna viszont ragaszkodott a lakott területeknek megfelelő elbíráláshoz, és igényt tartott a szigethez tartozó felségvizekre, illetve a kontinentális talapzatra is. 2009-ben az ENSZ Nemzetközi Bírósága Románia javára döntött a sziget hovatartozását illetően.

Románia Ukrajna kiemelt stratégiai partnere nem csak az ország uniós és NATO-tagságából, hanem a Fekete-tenger térségében betöltött regionális biztonságpolitikai szerepéből adódóan. Az ukrán–román kétoldalú kapcsolatok 2022–2023 folyamán tovább erősödtek az Ukrajna–Románia–Moldova háromszög keretében, amelyben többek között

³⁴⁸ A román–ukrán alapszerződés: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003#top

a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések is hangsúlyosak. A kétoldalú kapcsolatok sajátos vetülete, hogy az utóbbi években közel 100 ezer ukrán állampolgár szerzett román állampolgárságot, miközben Románia belső jogrendje alapvetően tiltja azt. Az elmúlt évtizedekben olyan területi revíziós és autonómiatörekvések is megfogalmazódtak egyes román közeleti szereplők részéről, amelyek az ukrainai román többségű térségeket (Kárpátalja, Csernyivci és Odessza) a román nemzetállamhoz tartozónak tekintették. 2022 februárját követően pozitív fordulat következett be a kétoldalú kapcsolatokban.³⁴⁹

Az ukrán–orosz alapszerződés³⁵⁰

Az ukrán-orosz alapszerződés is hivatkozik a nemzetközi dokumentumokra, így az ENSZ Alapokmányra és a Helsinkii Záróokmányra, valamint két cikke is érinti a területi kérdéseket. A 2. és 3. cikk szerint a felek tiszteletben tartják egymás területi integritását, és megerősítik a közöttük fennálló határok sérthetetlenségét. A kapcsolataikat a szuverén egyenlőség, a területi integritás, a határok sérthetetlensége, a viták békés rendezése, az erő alkalmazásának és az erőszakkal való fenyegetés tilalmának elvei alapján építik, beleértve a gazdasági és egyéb nyomásgyakorlási módszereket is.

- Kisebbségek védelme: A felek egyetértenek abban, hogy fontos biztosítani a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét. Ezért garantálják ezeknek a kisebbségeknek, hogy egyénileg vagy közösen szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék identitásukat, kultúrájukat. Az együttműködési megállapodás keretében egyenlő lehetőséget és esélyeket biztosítanak az ukrán nyelv tanulására az Orosz Föderációban és az orosz nyelv elsajátítására Ukrajnában, biztosítva az oktatáshoz szükséges feltételeket és oktatók képzését. Ezen kívül mindkét fél kötelezettséget vállal arra, hogy megfelelő intézkedéseket tesz a területén élő nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárai jogainak védelme érdekében, összhangban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet dokumentumaiban foglalt kötelezettségekkel és az általánosan elismert nemzetközi jogi normákkal.

A megállapodás az orosz és ukrán szovjet tagköztársaságok között 1990-ben megkötött szerződés helyébe lépett, 2019-ben pedig felmondásra került az ismert háborús konfliktus miatt.

³⁴⁹ Дегтеренко 2023, 429.

³⁵⁰ *Megállapodás a barátságról, együttműködésről és partnerségről Ukrajna és az Orosz Föderáció között.* Aláírás: 1997.05.31.; Ratifikáció: 1998.01.14.; Hatálybalépés: 1999.02.17. (2019 óta hatályon kívül)

Oroszország összesen 2295 km hosszú közös határszakasszal rendelkezik Ukrajnával. 2022-ben a konfliktus klasszikus hadviseléssé vált és az Európai Parlament hivatalosan is terrorizmust támogató államként ismerte el Oroszországot, hasonlóan az ET Parlamenti Közgyűléséhez. Oroszország évek óta alkalmazza az ún. „útlevélnyomtatás” (passportization) gyakorlatát, az orosz anyanyelvű ukrán állampolgárokat célozva. A háború előtt hozzávetőlegesen 2,5 millió ukrán állampolgár rendelkezett orosz állampolgársággal is. Az elemzők szerint ez rámutat arra, hogy a nemzeti kisebbségek anyaország általi támogatása stratégiai súllyal bír és felhasználható bel- és külpolitikai célokra egyaránt.³⁵¹

6.4 A külhoni magyarok és a külhoni ukránok helyzetének összehasonlítása

6.4.1 A külhoni magyarokkal kapcsolatos anyaországi viszony és igazgatási tevékenységek

Számunkra nyilvánvaló, hogy a határon túli magyar közösségeknek szükségük van az anyaországi segítségre: *egyrészt* azért, mert egyedül nem képesek kivívni nemzeti jogait, amelyek többek között biztosíthatják a saját intézményeik fölötti demokratikus közösségi kontrollt, illetve nem tudják önállóan fenntartani és fejleszteni intézményrendszerüket; *másrészt* azért, mert szervesen kötődnek a magyar kultúra egészéhez, amelyre fejlődésükhöz, nemzeti megmaradásukhoz akkor is szükségük lenne, ha minden igényelt jogukat megadná az az állam, amiben élnek.

1989 óta a magyar állam segítségével egy rendkívül komoly támogatási folyamat, illetve intézményépítés valósult meg a külhoni magyarság irányába. Ugyanakkor a státusztörvény, majd a kettős állampolgárságról szóló viták, illetve az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése egyre inkább megosztotta a magyarországi politikai elitet, és ettől a határon túli magyar politikai közösség sem tudta magát függetleníteni.³⁵²

A rendszervált(oz)ás után identitáspolitikai kérdésekben a pártok között nem alakult ki konszenzus, s a magyar állam határon túli magyarsággal kapcsolatos kötelezettségei – a kilencvenes évek második felétől – egyre komolyabb vitákat generáltak. Ezzel együtt is annyiban konszenzus mutatkozott, hogy a határon túli magyarok megmaradása Magyarországnak is érdeke és felelőssége, amely egyébként – a

³⁵¹ Дегтеренко 2023, 431.

³⁵² Kovács Viktória – Móré Sándor: a határon túli magyar közösségekkel kapcsolatos igazgatási tevékenységek természetrajza. *Glossa Iuridica*, VII/1-2. Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 239. 244. 248-251. 255. 258. 262.

magyar történelemben először – alkotmányos rendelkezésben is testet öltött: „[a] Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”³⁵³ E nemzeti felelősségi klauzula alapján jóval később megszületett a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Szátv.).

Az Alaptörvény elfogadásával újraértékelődött a nemzetfelfogás: elemeiben megmaradt a nemzet politikai jellege, de a hangsúly eltolódott a nemzet kulturális-nyelvi meghatározottsága irányába.³⁵⁴ Egy új közösségi és nemzeti identitáspolitikai kialakulása érdekében az Alaptörvény túllépett azokon a félelmeken, amelyek a kulturális-nyelvi nemzet integráló és egyben a többségtől elhatároló funkciójához kötődnek. A D) cikkben újradefiniált nemzeti felelősségi klauzula a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájának irányába mutat: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Emellett a nemzetiségi jogok magvát garantáló XXIX. cikk (1) bekezdése is utal a kulturális nemzetfelfogásra.

A határon túli magyarságért vállalt politikai felelősség többé-kevésbé elfogadott alapelvei:

- A területi *status quo* megőrzése mellett a határok mint együttműködési és kapcsolattartási akadályok lebontása, az egyetemes magyar közösséghez való tartozás erősítése.
- A határon túli magyarság érdekeinek az Európai Unióban történő képviselete.
- Az önkormányzati jogok biztosításának „elvárása”. Mára már tudjuk, hogy az összehasonlító önkormányzati és kisebbségi joggal hadilábon álló szomszédos állami vezetők részéről visszhang nélkül maradt ez a „példamutató” attitűd.³⁵⁵
- Az önálló intézményrendszer fenntartásához való jogosultság és támogatás.
- A határon túli magyar alapítványi és civil szféra támogatása.

³⁵³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 6. § (3) bek.

³⁵⁴ Halász Iván: *A politikai közösség fogalma és a magyar közjog nemzetfelfogása*. In: Cserny Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013, 145.

³⁵⁵ Móré Sándor: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3-4, 202.

A magyar Országgyűlés a Szátv. megalkotásával a szülőföldön való megmaradást és gyarapodást, továbbá a kulturális és nyelvi azonosságtudat megőrzését a törvényben meghatározott kedvezmények nyújtásával és támogatások folyósításával kívánta elősegíteni. A közbeszédben csak *státusztörvényként* emlegetett jogszabály fordulópontot jelentett a nemzetpolitikában, hiszen külhoni személyek és csoportok magyar államhoz fűződő kapcsolatát szabályozta, illetve kiszélesítette a kedvezmények körét.

Az Alaptörvény elfogadásával egyidőben alakult meg a Bethlen Gábor Alap (a Szülőföld Alap általános jogutódjaként), amely a határon túli magyarság szülőföldön való boldogulását segíti elő, illetve a nemzetpolitikai célú támogatások lebonyolítását fogja össze.³⁵⁶ A kormány a támogatások mellett a közbeszéd részévé kívánta tenni a határon túli magyarokról való gondolkodást, ezért 2012-től kezdődően évről évre tematikus jelleggel meghirdetésre kerültek a támogatott célcsoportok szerinti programok.

Ha csupán érintőlegesen is, de fontosnak tartjuk megemlíteni a kérdéskörhöz tartozó dilemmákat is. A teljes támogatási rendszer, illetve a Bethlen Gábor Alap működésének vizsgálatakor a számszerű tények és pozitívumok kiemelése mellett szükségszerű megemlíteni néhány létező kritikát, illetve a jövőbeni lehetséges irányokat. Alapvető kérdés, hogy a támogatások által vajon megvalósulnak-e a megfogalmazott célkitűzések? Mindazok a lépések, amelyek nem kevés befektetett pénzébe és energiájába kerülnek a magyar kormánynak, a magyar embereknek, nem hoznak-e létre egy „rezervátummagyarságot”, akik a többségi nyelv megfelelő ismerete nélkül nem tudnak megfelelően integrálódni a helyi közösségbe? A határon túli oktatás fejlesztése mindenképpen előremutató, de a képzett fiatalok nem Nyugat-Európát gazdagítják-e majd tudásukkal, hiszen a magyar állampolgársághoz járó útlevelemel könnyebben bejutnak az európai uniós munkaerőpiacra? Ezért mindenképpen be kellene iktatni a rendszerbe a támogatások *utánkövetését*, azaz a hasznosulásuk dokumentálását meghatározott időközönként (5-10-15 év), illetve az eredmények kiértékelését.

A másik fontos kérdés a támogatások *kommunikációja*. A nemzetstratégia, benne a támogatáspolitikai elválaszthatatlan a nemzeti identitás kérdéskörétől. A nemzeti identitás, mint fogalom, igencsak átpolitizált. *Nemzettudat-hasadásnak* is nevezhetjük azt, ami a politikai megosztottság következtében a nemzetről, a magyarságról való gondolkodásban a „*nemzettudatlanság*” következtében kialakult Magyarországon. A leggyakoribb sztereotípiák, amelyek a társadalom egy részében a határon túli

³⁵⁶ 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról. Az Alap feladatairól és működéséről részletesen lásd a 1., 3. és 10. §-okat.

magyarokkal kapcsolatosan felmerülnek: „elvesznek tőlünk”, „támogatásra szorúlnak”, „valójában nem is magyarok”. Ennek következtében a támogatások mértékének, hasznosulásának közérthetőbb, átgondoltabb kommunikálására sokkal nagyobb hangsúlyt kellene fektetni. Káros lenne, ha a támogatások rossz kommunikációja miatt a határon túli magyarok negatív megítélése tovább növekedne a társadalom egyes rétegeiben.

Az Alaptörvényben megfogalmazott a határainkon túl élő magyarok iránt viselt felelősség elvének megvalósulása érdekében a gyakorlatban is szükségessé vált a célok, célcsoportok, eszközök törvényi szintű meghatározása. A módosított Szátv. részletesen szabályozza a határon túl élő magyarok számára nyújtott támogatásokat és a kedvezményezettek körét. A magyar állampolgárságról szóló törvény módosítása³⁵⁷ után a Szátv. kedvezményezettjeivé váltak immár a határon túl élő magyar állampolgárok is, amennyiben nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel. Különbség adódik abban a tekintetben is, hogy a kedvezmények alanyi jogon járnak, a támogatásokat azonban kérelmezni kell.

A támogatások és kedvezmények bizonyos részét csak *Magyar igazolvánnyal* rendelkező személyek, illetve *Magyar hozzátartozói igazolvánnyal* rendelkező hozzátartozók vehetik igénybe.³⁵⁸ Az említett igazolványok kiállításával, cseréjével, visszavonásával összefüggő hatósági ügyben a Budapest Főváros Kormányhivatala jár el, az igazolványok iránti kérelmet pedig a lakóhely szerinti államban működő, e feladatra kijelölt magyar diplomáciai és konzuli képviselőten lehet benyújtani. Az igazolványok által biztosított jogosultságok magukban foglalják a kulturális és közművelődési intézmények szolgáltatásainak igénybevételével kapcsolatos kedvezményeket,³⁵⁹ továbbá diák-³⁶⁰ és utazási kedvezményeket.³⁶¹ A Szátv. további – igazolványokhoz nem kötött – kedvezményeket és támogatásokat biztosít a tudomány,³⁶² a kitüntetések és

³⁵⁷ 2010. évi XLIV. törvényt a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról

³⁵⁸ Lásd: Szátv. 19-22. §; 318/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet a magyar igazolvány és a magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásról

³⁵⁹ Lásd: Szátv. 4. §; 18/2003. (XII. 10.) NKÖM rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyeket megillető kulturális kedvezményekről

³⁶⁰ Lásd: Szátv. 10. §; 319/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyek diákkedvezményeiről

³⁶¹ Lásd: Szátv. 8. §; 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről

³⁶² Lásd: Szátv. 5. §; 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 3. § (1) bek. i) pont, 16. §

ösztöndíjak,³⁶³ a pedagógusok és oktatók támogatása,³⁶⁴ határon túli kihelyezett képzés,³⁶⁵ a szomszédos államokban nyújtható oktatási támogatás,³⁶⁶ a munkavállalás,³⁶⁷ a közszolgálati hírközlő szervek feladatai,³⁶⁸ a határon túli szervezetek támogatása³⁶⁹ területén. A Szátv.-ben nem szabályozott támogatásként említhetjük meg az Ukrajnában lakóhellyel rendelkező, magát magyar nemzetiségűnek valló személyek magyarországi egészségügyi ellátásának támogatását.³⁷⁰

A határon túli magyarok nemzeti szabadságát nagyban elősegítené a magyarokkal kapcsolatos értékrend megváltozása a szomszédos országokban. Értékrendi változás azonban nem lehetséges az értékekről folytatott nyilvános vita nélkül, ahol nem a győzelem, hanem a meggyőzés, a megismerés és az együttműködés lehet a cél. A nemzetközi és a kétoldalú kapcsolatokban a nemzetiségvédelem terén kezdeményezően és innovatívan kell fellépnie Magyarországnak.

6.4.2 Az ukrán állam viszonyulása a külhoni ukránokhoz

Ukrajna számára a külföldön élő ukránok külső szereplőként fontos játszanak Ukrajna függetlenségének, területi integritásának és szuverenitásának védelmében, valamint az ukrán nemzeti identitás megerősítésében és megszilárdításában.

Gyakran azonosítják a külföldi ukránokat az „ukrán diaszpórával”, amelybe nemcsak az ukrán földekről kivándoroltakat és azok leszármazottait sorolják, hanem azokat az etnikai ukránokat is, akik Ukrajnán kívüli, de „eredetileg ukrán földeken” élnek (Ukrajna diaszpórájának enciklopédiája szerint). Itt olyan területeket neveznek meg, ahol többen éltek valamikor a történelem folyamán vagy ma is élnek ukránok, például Fehéroroszország, Moldova, Románia, Oroszország egyes részei. Úgy tűnhetett, hogy ezt a fogalmat teljes mértékben tisztázza Ukrajna „A külföldi ukránokról” szóló törvénye, amelyet 2004-ben fogadtak el (és amelyet 2012-ben módosítottak). Azonban a törvény

³⁶³ Lásd: Szátv. 6. §; 7/2004 (II. 26.) NKÖM rendelet a Határon Túli Magyar Irodalmi Ösztöndíjakról; 241/2016. (VIII. 16.) Korm. rendelet a kulturális és tudománydiplomáciai feladatok ellátásáról; 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 92. § (5) bek.

³⁶⁴ Lásd: Szátv. 11-12. §; 206/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény pedagógusokat és oktatókat érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról; 1442/2013. (VII. 16.) Korm. határozat a Külhoni Magyar Oktatási Tanács létrehozásáról

³⁶⁵ Lásd: Szátv. 13. §

³⁶⁶ Lásd: Szátv. 14. §

³⁶⁷ Lásd: Szátv. 15. §

³⁶⁸ Lásd: Szátv. 17. §

³⁶⁹ Lásd: Szátv. 18. §

³⁷⁰ Lásd: 59/2007. (XII. 29.) EüM rendelet a határon túli magyarok magyarországi egészségügyi ellátásának támogatásáról

terminológiai része nem teljes mértékben felel meg azoknak a dinamikus változásoknak, amelyek 2014 óta bekövetkeztek, és komoly pontatlanságokat, illetve kettős értelmezési lehetőségeket tartalmaz, amelyek befolyásolják a külföldi ukránok fogalmának lényegét. A törvény 1. cikke szerint a „külföldi ukrán” olyan személy, aki egy másik állam állampolgára vagy hontalan személy, továbbá ukrán etnikai származású vagy Ukrajnából származik. Az ukrán etnikai származás azt jelenti, hogy az illető személy vagy ősei az ukrán nemzethez tartoznak, és Ukrajnát tekintik etnikai származása hazájának.³⁷¹ A törvény alapján a külföldön élő ukránok „külhoni ukrán státuszt” nyerhetnek meghatározott kritériumok alapján. Az anyaország és a diaszpóra közötti együttműködési mechanizmusok kidolgozása folyamatos annak érdekében, hogy a külhoniak jobban támogathassák Ukrajna kulturális és politikai érdekeit külföldön.

A „külhoni ukrán státusz” elnyerése különféle előnyöket biztosít azok számára, akik megfelelnek az ukrán állampolgárságon kívüli *ukrán identitás* kritériumainak:³⁷²

- Kulturális és oktatási támogatás: A külhoni ukránok számára hozzáférést biztosítanak különböző ukrán kulturális programokhoz, oktatási lehetőségekhez, valamint ösztöndíjakhoz és támogatásokhoz, amelyek lehetővé teszik számukra az ukrán nyelv és kultúra megőrzését és fejlesztését.
- Részvétel az ukrán közéletben: A külhoni ukrán státusz birtoklói részt vehetnek különböző ukrán nemzetközi fórumokon, politikai és társadalmi kezdeményezésekben, valamint képviselhetik az ukrán közösséget a nemzetközi szinten.

³⁷¹ „A külföldi ukránokról” szóló törvény: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>

³⁷² Az ukrán státusz elnyerésének kritériumai többek között az Ukrajnához való kulturális, etnikai vagy történelmi kötődés; a jelentkezőnek be kell mutatnia, hogy a családi és társadalmi környezetében, akár a helyi közösségben is, ukrán identitásúként él; a jelentkezőnek bizonyítaniuk kell származásukat, illetve ukrán kultúrával való kapcsolatukat (erre különféle dokumentumokat, például születési anyakönyvi kivonatot, családfát, ukrán nyelvtudást igazoló bizonyítványokat vagy más hivatalos dokumentumokat kell benyújtaniuk); kérelmezőnek be kell mutatnia, hogy életének egy jelentős része összefonódott Ukrajnával, például ukrán közösségben él, ukrán nyelvet beszél, ukrán kulturális eseményeken vesz részt, vagy ukrán civil szervezetekben dolgozik; azok, akik nem etnikai ukránok, de kulturálisan vagy történelmileg kötődnek Ukrajnához, szintén igényelhetik a külhoni ukrán státuszt (ebben az esetben fontos, hogy a kérelmező egyértelműen mutassa meg, hogyan járul hozzá Ukrajna társadalmi, kulturális, politikai vagy gazdasági fejlődéséhez); nincs ukrán állampolgársága; a külhoni ukrán státusz elnyerésének folyamata változhat az egyes országokban, az egyéni kérelem elbírálása a helyi ukrán konzulátusokon vagy a külügyminisztérium megfelelő osztályán történik.

- Állampolgárság megszerzésének könnyítése: A külhoni ukrán státusz lehetőséget biztosít arra, hogy az illető könnyebben megszerezze az ukrán állampolgárságot, anélkül, hogy le kellene mondania saját országának állampolgárságáról.³⁷³
- Gazdasági előnyök: A külhoni ukránok számára kedvezőbb gazdasági lehetőségek is elérhetővé válhatnak, például könnyebb lehet a vállalkozásindítás Ukrajnában, illetve a kereskedelmi kapcsolatok építése a helyi piacokon.
- Humanitárius segítségnyújtás: A külhoni ukránok különféle humanitárius segélyekhez és támogatásokhoz is könnyebben hozzáférhetnek válságos helyzetekben, mint például a háborús időszakokban.

A külhoni ukránokkal kapcsolatos feladatokat a Külföldi Ukránok Kérdéseivel Foglalkozó Nemzeti Bizottság látja el és a hivatal dönt a „külhoni ukrán státusz” megadásáról is.³⁷⁴ A „külföldi ukrán” bizonyítványt 10 évre adják, ami meghosszabbítható. A külhoni ukránokat segítő központi végrehajtó szerv hatáskörei az oktatás és a tudomány területén a következők:

- a külföldön élő ukránok oktatásának támogatására vonatkozó állami politika végrehajtásának biztosítása Ukrajnában;
- olyan oktatási intézmények megnyitásának és működésének elősegítése külföldön, ahol az oktatás ukrán nyelven folyik vagy ukrán nyelvet tanulnak;
- részvétel a nemzeti kultúra és az ukrán nyelv újjáélesztését és fejlesztését célzó oktatási és tudományos programok végrehajtásában a külföldön többen élő ukránok tartózkodási helyein.

A külföldön élő ukrán közösségek – bár nem homogének – nemcsak kulturális örökségük megőrzésében, hanem Ukrajna politikai és gazdasági támogatásában is aktív szerepet vállalnak. A világban élő ukrán származású emberek száma 16–20 millió fő közé tehető. Az ukrán diaszpóra nagysága és földrajzi eloszlása:³⁷⁵

³⁷³ Érdekes, hogy az ukrán normarendszer egyetlen állampolgárságot ismer el: az ukránt, viszont nem tiltja kifejezetten a kettős állampolgárságot. Az utóbbi években gyakran politikai támadások érték a határon túli magyarokat a Magyarország által bevezetett kettős állampolgárság miatt, illetve a magyar képviselők számára megtiltották a kettős állampolgárságot, amennyiben hivatalban akart maradni, holott korábban a parlamenti képviselők nagy része szintén kettős állampolgár volt.

³⁷⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2004-%D0%BF#Text>

³⁷⁵ Ukrajna Külügyminisztériumának hivatalos adatai (2019): <https://mfa.gov.ua/dvostoronnye-spivrobitnictvo/zakordonni-ukrayinci/ukrayinska-gromada-v-krayinah-svitu>; https://www.oporaua.org/viyna/cherez-povnomasshtabne-vtorgnennia-rosiyi-za-kordonom-perebuvaie-blizko-20-ukrayintsiv-doslidzhennia-opori-24792?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw7pO_BhAlEiwA4pMQvGvwK5ThfvMBVqAMg1ngjXVdC8SsDsIczmebd1DAE3NJqFZyBlse4hoCxYoQAvD_BwE

- Oroszország: 1,93 millió fő
- Egyesült Államok: 892 992 fő
- Kanada: 1,2 millió fő
- Brazília: 500 000 fő
- Lengyelország: 3,33 millió fő
- Németország: 202 500 fő
- Olaszország és Spanyolország: az elmúlt években a migrációs folyamatok miatt jelentősen megnövekedett az ukrán közösségek létszáma.

A diaszpóra földrajzi eloszlásában különbség van a történelmi és az új migrációs hullámok között. A történelmi ukrán közösségek főként Észak-Amerikában és Latin-Amerikában találhatók, míg az újabb migráció főként Nyugat-Európába és Oroszországba irányul.

Az ukrán diaszpórának fontos szerepe van Ukrajna támogatásában is, mivel a külföldi ukránok több szinten is hozzájárulnak Ukrajna megerősödéséhez:

- Politikai támogatás: Az ukrán diaszpóra aktív lobbitevékenységet folytat országaik kormányaiban, hogy támogassák Ukrajna függetlenségét és területi integritását.
- Gazdasági szerep: Az ukrán migránsok hazautalásai számottevő részét teszik ki Ukrajna GDP-jének. 2021-ben a külföldről érkező pénzátutalások elérték a 12 milliárd dollárt.
- Katonai és humanitárius támogatás: 2014 óta a külföldi ukránok tömegesen támogatták az ukrán hadsereget pénzzadományokkal és önkéntes szolgálattal. A háború kezdeti időszakában több száz külföldi származású ukrán csatlakozott az ukrán fegyveres erőkhöz.
- Oktatási és kulturális szerep: Külföldi ukrán szervezetek, például a *Ukrán Világkongresszus* (Світовий конгрес українців – СКУ) és más intézmények támogatják az ukrán nyelv oktatását és kulturális eseményeket szerveznek.³⁷⁶

A kelet-európai trendeknek megfelelően az ukrán oktatási migrációval is számolni kell. Például 2017-ben 77 100 ukrán diák tanult külföldön, ami kétszerese a 2013-as számnak. Az ukrán fiatalok egyre inkább olyan országokat választanak továbbtanulás céljából, ahol az ukrán migráns munkavállalók már jelen vannak, például Lengyelország, Csehország,

³⁷⁶ Mazuka, Lyudmyla: *Ukrainians Abroad*. In: Kotygorenko V. O. (ed.) *The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society*. Kyiv, National Academy Of Sciences Of Ukraine, 2023, 558.

Németország, Olaszország és Spanyolország. Az ukrán állam próbálja erősíteni a kapcsolatot a diaszpórával, de a külföldön tanuló fiatalok jelentős része nem tér vissza Ukrajnába.

Említést érdemel még az *Ukrán Világszintű Koordinációs Tanács* (Українська всесвітня координаційна рада – УВКР), független, nonprofit közhasznú szervezet, amely az ukrán közösségi szervezeteket egyesíti Ukrajnában és külföldön. A Koordinációs Tanácsnak világszerte több mint 382 tagszervezete van. A Tanács támogatja az ukránok nemzeti identitásának megőrzését, erősíti és építi a nemzeti, független, demokratikus ukrán államot, valamint segíti a polgári társadalom alapjainak kialakítását és fejlődését Ukrajnában.³⁷⁷

2018-ban, az ukrán oktatás fejlesztése érdekében a külhoni ukrán tanárok összefogására először megalakult a *Külhoni Ukrán Pedagógusok Szövetsége* (Спілка українських освітян діаспори – СУОД, angolul: The Union of Ukrainian Educators Abroad) – egy nemzetközi szakmai szervezet. 2020-ban nyílt levélben fordultak az Ukrán Oktatási és Tudományos Minisztériumhoz, valamint az Ukrán Külügyminisztériumhoz, hogy az utóbbi évek migrációs hullámát figyelembe véve a 30 éve alapított ukrán iskolák sem megfelelő anyagi háttérrel, sem pedig megfelelő program- és módszertani támogatással nem rendelkeznek. „Nincsenek olyan programok, szakemberek és tankönyvek az *ukrán mint idegen nyelv* tantárgy oktatására, amelyeket iskoláinkban használni lehetne.” (Külhoni Ukrán Pedagógusok Szövetsége, 2020).³⁷⁸

Fontos kiemelni még az ukrán ortodox vallás, az egyház, a templomok szerepét a külhoni ukránok életében: találkozóhelyet biztosítanak a nemzettársak számára, és fontos tényezői az ukránok kulturális és nemzeti identitásának megőrzésének. A vallási szerep mellett az ukrán templomok a kulturális központok szerepét is betöltik külföldön. A jelenlegi háborús helyzetben az ukrán egyházi közösségek világszerte komoly támogatásokat nyújtanak az az otthonaikat elhagyni kényszerült személyek számára.

6.5 Következtetés

A fejezetben áttekintettük Ukrajna európai integrációjának folyamatát, kiemelve egyes kritikus kérdéseit: szomszédságpolitikáját és egyes kétoldalú szerződéseit, amelyek megalapozták a nemzeti kisebbségek jogait, illetve igyekeztek keretet adni azoknak. A

³⁷⁷ Az Ukrán Világszintű Koordinációs Tanács Alapszabálya, 2004.

³⁷⁸ Mazuka 2023, 579.

rendszerváltást követő években létrejövő nemzetközi szervezetek által kidolgozott dokumentumok, az újonnan létrejövő entitások közötti bilaterális szerződések, a nemzeti kisebbségek helyzetének megoldására tett kísérletek mind Európa biztonságát, illetve stabilitását voltak hivatottak biztosítani. Sajnos, a kétoldalú megállapodások nem hozták meg a várt áttörést a kisebbségek védelmében, és hosszútávon nem sikerült teljesíteniük azokat a reményeket, amelyeket a megkötésükkor tápláltak irántuk. Szakértők szerint az Európa Tanácsnak aktívabb szerepet kellene vállalnia a tagállamok kisebbségvédelmi kötelezettségeinek ellenőrzésében, különös figyelmet fordítva a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekben foglaltakra.³⁷⁹

Az Európai Unió számára kiemelt és fontos terület a szomszédságpolitika, az integráció, amelynek fejlesztésével a partnerállamok között különböző szintű és mértékű, minden részes fél számára értékes és gyümölcsöző együttműködés jöhet létre. Az ukrán kapcsolatok státusza és a végrehajtott reformok alapján immár tagjelölti minőségben folytatódhat az együttműködés.

Ukrajna 2022. évi nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló törvénye magában foglalja a szomszédos országokkal kötött kétoldalú egyezmények nemzeti kisebbségekre vonatkozó megállapításait. Az államok között párbeszéd mechanizmusainak aktiválása érdekében a kétoldalú (vegyes) bizottságok – amelynek tagjai lehetnek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek (20. cikk.) – erőteljes eszközei a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak biztosítását tekintve.³⁸⁰ Az integrációt megelőzi a kooperáció. Nagyon fontos, hogy a tagjelöltek jó kapcsolatot ápoljanak a partnereikkel, illetve a közvetlen szomszédaikkal. Nem vitatható, hogy egy uniós szintű kisebbségvédelmi keretrendszer létrehozása lehetne a békés együttélés elengedhetetlen eszköze. A háborút megelőzően Ukrajna keleti megyéiben élő polgárainak egy része inkább az oroszokkal fűzte volna szorosabbra a nemzeti-kulturális, valamint a politikai és gazdasági viszonyokat. Mára azonban egyértelműnek tűnik, hogy az ország egésze az európai utat tartja az egyetlen megoldásnak, ugyanakkor a közös értékek, a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartása nélkül nem lesz megvalósítható Ukrajna integrációja az EU politikai, gazdasági és jogi területein.

Negatív példaként említhetjük, hogy az ukrán hatóságok úgy alakították a nyelvi-oktatási jogokat, hogy azok ellentétben állnak az ukrán–magyar és az ukrán–román alapszerződésekkel, holott az Ukrajna által ratifikált nemzetközi egyezmények részei az

³⁷⁹ Nagy 2021, 99-100.

³⁸⁰ Дегтеренко 2023, 424.

ország jogrendszerének, az ukrán Alkotmány (9. cikk) és az ország nemzetközi szerződéseiről szóló törvény értelmében (19. cikk). Az új törvények elemzése során nyilvánvalóvá válik, hogy Ukrajna elvi szinten hajlandó kezelni ezeket a kötelezettségvállalásokat, de gyakorlatban nem veszi őket komolyan. Ukrajnában jelenleg a politikai figyelem a háború mellett az uniós csatlakozási folyamatra összpontosul, ezért a szomszédos országok közötti kétoldalú együttműködés lassulni látszik. Ezzel szemben más országokban az európai integráció inkább ösztönzést jelentett a kétoldalú kisebbségi kérdések kezelésére, bár az EU-hoz való csatlakozás után a kisebbségek helyzete gyakorlatilag kikerül a figyelem fókuszából.³⁸¹

A fejezet tárgyalt szakaszában kibontásra került, mennyire fontos a magyar és az ukrán állami gondolkodásmódban egyaránt a külhoni nemzetrészekkel való kapcsolat. Ugyanakkor jelentős különbségek vannak a szemléletmódot, vagy a támogatásokat illetően. A magyar szemlélet inkább gondviselő, támogató attitűdöt mutat, míg az ukrán szemléletben a kulturális-gazdasági kapcsolatok kiépítése, illetve a „hogyan segítheted a hazádat” típusú megközelítés jelenik meg. Fontos különbség az is, hogy Ukrajna nem rendelkezik a határain túlra szakadt nemzetrészekkel, így a diaszpórában élő ukránok a magyar diaszpórával hasonlíthatók leginkább össze. Az ukrán diaszpóra kiemelt szerepet játszik Ukrajna geopolitikai támogatásában (lobbitevékenység), gazdasági fejlődésében és kulturális identitásának megőrzésében.

A magyar nemzetpolitika négy alappilére azonban az, amely a határon túli nemzetrészt egy rendszerbe köti a hazai magyarsággal: a nemzet közjogi egyesítése, a magyarok identitásának megerősítése, a külhoni magyar szervezetekkel való kapcsolattartás és a határokon átívelő gazdaságfejlesztés.

Ukrajna a nemzeti kisebbségek létében, megerősödésében az egységes nemzetállami törekvések gátját látja, veszélyeztetve érzi szuverenitását. Ezt a nézőpontot az orosz agresszió csak megerősítette, holott a nemzeti kisebbségek jogainak megfelelő védelme, nyelvi-kulturális identitásuk megőrzésének támogatása elengedhetetlen a béke és kölcsönös prosperitás szempontjából.³⁸²

³⁸¹ Nagy 2021, 101.

³⁸² Fedinec Csilla: Az ukrán parlament emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok Bizottságának tevékenysége. EU Working Papers 1/2011.

7 NEMZETISÉGI JOGOK ÉS MEGVALÓSULÁSUK UKRAJNÁBAN

Az anyanyelvhasználathoz és oktatáshoz fűződő jogok szoros összefüggésben állnak az identitással.³⁸³ A saját nyelv használatának körülményei és biztosításának feltételei a tárgyalt minoritások életét, fennmaradását érzékenyen befolyásolhatják. Egyrészt a kisebbségi nyelv fennmaradásához elengedhetetlenül szükséges, hogy a közösség egymás között használja,³⁸⁴ másrészt a nyelvhez fűződő narratívákkal és kulturális elemekkel (mesék, népdalok, történelem) együtt átadja a következő generációknak.

Közép-Európában is fontos, de különösen a Kárpát-medencei magyarság szempontjából játszik kiemelt szerepet a nyelv az identifikációs tényezők sorában, mivel a nyelv az identitás egyik legfontosabb markere.³⁸⁵ Éppen ezért meghatározó az anyanyelvhez fűződő pozitív attitűd támogatása, nemcsak a közösségen belül, de a többségi társadalmi környezetben is.

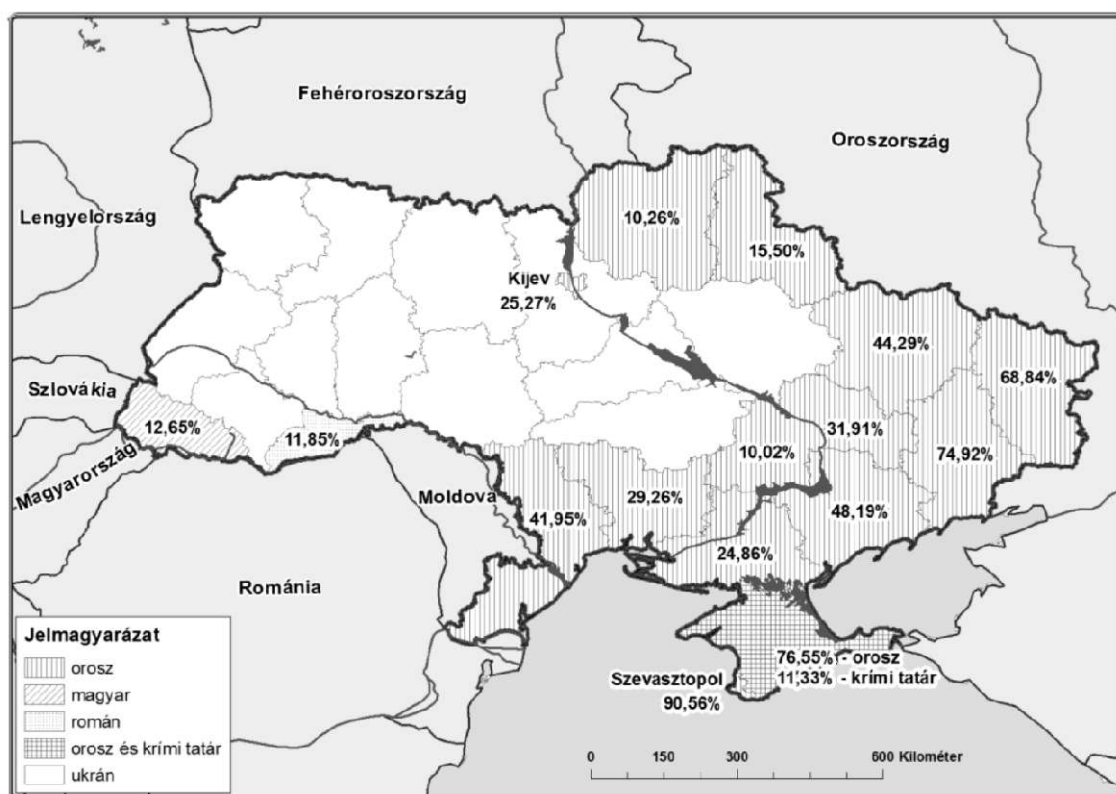
Ukrajna területén a 2001. évi népszámlálás adatai alapján a következőképpen helyezkednek el a nemzetiségek. Az ország központi és nyugati területén található a többségben ukrán megyék, a keleti és déli részén pedig azok, amelyekben meghaladja a 10 százalékot az orosz anyanyelvűek aránya. Egyes megyékben, városokban ez eléri a 40, sőt 70 (Szevasztopol) százalékot is. Érdekesség, hogy a fővárosban, Kijevben is meghaladja a 10 százalékot az orosz anyanyelvűek aránya. A magyar, román, bolgár, moldáv és gagauz nemzetiségek tömbben élnek, főként a peremterületeken, a Fekete-tenger partvidékén pedig a görögök. Az Oroszország által annektált Krím-félszigeten a krími tatárok, illetve az oroszok alkotnak többséget.³⁸⁶ Fontos különbség a nemzetiségeket tekintve, hogy míg a lengyelek, belaruszok, zsidók kevésbé beszélik anyanyelvüket, addig a magyarok, románok szinte száz százalékban aktívan használják az anyanyelvet és jól kiépített oktatási hálózattal rendelkeznek.

³⁸³ Csernicskó István: *Nyelv és azonosságtudat összefüggései a kárpátaljai magyar közösségben*. In Fedinec Csilla (szerk.): *Értékek, dimenziók a magyarságkutatásban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Magyar Tudományosság Külföldön Elnöki Bizottság, 2008, 153–170.

³⁸⁴ Nagy Andrea: *Diszkrimináció és kisebbségvédelem az Európai Unióban*. PhD-értekezés. http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5514_section_810.pdf

³⁸⁵ Gereben Ferenc: *Identitás, kultúra, kisebbség: felmérés a közép-európai magyar népesség körében*. Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, cop. 1999.

³⁸⁶ Fedinec Csilla – Csernicskó István: A 2017-es ukrainai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. *Regio*, 2017/3, 280.



10. ábra. Regionális vagy kisebbségi nyelvek Ukrajnában a megyék szintjén a 2001-es census hivatalos adatai alapján. Forrás: Tévút az ukrán nyelvpolitikában.

7.1 Nyelvhasználat, nyelvi jogok

Az 1989-ben elfogadott nyelvtörvény még a szovjet időszakban készült³⁸⁷ és 2012-ig volt hatályban. A törvény az ukrán nyelvet államnyelvként deklarálta, az orosz pedig a kommunikáció nyelveként határozta meg a társadalomban. Bár nem kerültek felsorolásra a védelemben részesített nyelvek, széleskörű jogokat tett lehetővé minden kisebbségi nyelv használata során, biztosított volt az oktatás és nevelés nyelvének szabad megválasztása. Az államnyelv mellett engedélyezte a nemzetiségek nyelvének regionális és helyi használatát azokban a közigazgatási egységekben, ahol a kisebbségek létszáma elérte az 50%-os küszöböt.³⁸⁸

Ukrajna az európai integráció első lépéseként 1995-ben csatlakozott az Európa Tanácshoz.³⁸⁹ A Tanács a tagfelvétel feltételeként határozta meg a Regionális vagy

³⁸⁷ Закон України про мови в Українській РСР (8312-11.), (magyarul: Törvény az Ukrán SZSZK nyelveiről (1989), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8312-11>

³⁸⁸ Fedinec Csilla: A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrajnai jogalkotás rövid foglalatja (1989-2023). *Fórum*, 2024/4, 67.

³⁸⁹ Ukrajna 1995. szeptember 15-én írta alá a csatlakozási dokumentumot és 1998. január 26-án ratifikálta.

kisebbségi nyelvek európai kartájának ratifikálását.³⁹⁰ A nemzetközi dokumentum azonban nem vált könnyen az ukrán jogrend részévé. A Nyelvi Karta 1999 évi. ratifikálását követően képviselők egy csoportjának kezdeményezésére az Alkotmánybíróság formai okokra hivatkozva megsemmisítette az erről szóló 1350-XIV (1999) számú törvényt.³⁹¹ A Nyelvi Kartát végül 2003-ban újból megerősítették és 2006-ban lépett hatályba, de már kevesebb kötelezettséget vállalva, mint 1999-ben. Ezt megtehették, mivel a Nyelvi Karta ún. „*à la carte* megoldást alkalmaz”, és lehetővé teszi azt, hogy a részes államoknak nem kötelező minden rendelkezésre kötelezettséget vállalni, hanem a III. szakaszból kell minimum 35-öt választani a ratifikáció során. Ez azt jelenti, hogy az egyes részes országokban eltérő kötelezettségek keletkeznek a kisebbségi nyelvek védelméről. Más országokhoz hasonlóan, Ukrajna is többletkötelezettséget vállalt, összesen 42-t, míg Románia 57-et,³⁹² Magyarország pedig a Nyelvi Karta ratifikálásakor nagyfokú önállóságot biztosító önkormányzati rendszer kiépítésére vállalt nemzetközi kötelezettséget, ugyanis az 1997. évi XV. törvény a Nyelvi Karta *egészét* kihirdette, azaz hazánk valamennyi kötelezettség alkalmazását magára vállalta. A Nyelvi Karta ratifikációs törvénye az első, 1999. évihez hasonlóan 13 nemzeti kisebbség nyelvét helyezi védelem alá: belarusz, bolgár, gagauz, görög, zsidó, krími tatár, moldáv, német, lengyel, orosz, román, szlovák és magyar.

Elemzők egy része szerint az ukrán politikai elit az Európa Tanácsi kötelezettségvállalását úgy akarta végrehajtani, hogy formailag ugyan ratifikálja a dokumentumot, de gyakorlati alkalmazása ne váljon lehetővé. A Nyelvi Karta ratifikációját erős negatív médiavisszhang követte az országban, ami „jelentősen rombolta a presztízsét az ország lakossága körében.”³⁹³

Az ezredfordulót követően az ukrán nyelv kizárólagosságát hangsúlyozták a vonatkozó jogszabályok,³⁹⁴ a 2004-es válságot követően (első Majdan) a nyelvkérdésben már alapvetően az ukrán asszimilációs nemzetépítő modell jelentette az igazi problémát. A politikai játszmák eszközévé vált a nyelv, a kisebbségi nyelveket nem értéként, hanem

³⁹⁰ Opinion 190 (1995). Application by Ukraine for membership of the Council of Europe. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13929&lang=en>

³⁹¹ 9-rp/2000. sz. határozat: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00#Text>

³⁹² Tóth Norbert – Vizi Balázs: A kisebbségek védelmének jogi keretei és jogalkalmazási tapasztalatai a Magyarországgal szomszédos államokban. *Kisebbségi Szemle*, 2024/1, 18.

³⁹³ Csernicskó István – Tóth-Orosz Enikő: A nyelvi jogok Ukrajnában. *Regio*, 2020/ 3, 130-131.

³⁹⁴ Tóth Mihály: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrainai példa. *Acta Humana*, 2016/3, 19–31.

nemzetbiztonsági kockázatként emlegették a hivatalos retorikában, ez erősödött meg az ukrán közgondolkodásban.

Ukrajnában 2012. augusztus 10-én fogadták el az új nyelvtörvényt (Kivalov–Kolesznyicsenko-féle nyelvtörvény), amely egy modern, európai szintű nyelvi szabályozás volt és elidegeníthetetlen emberi jogként tekintett a nyelvi identitás szabad megválasztásának jogára. A jogszabály a Nyelvi Karta szellemiségével összhangban a jogok címzettjei számára konkrét szabály- és kritériumrendszert alkotott, meghatározta a kisebbségi nyelvhasználat földrajzi határait, feltételeit és mechanizmusát. A törvény széleskörű nyelvhasználati jogot biztosított az adott régióban 10 százalékos arányt elérő nemzetiségek számára.³⁹⁵ Nevesítette azt a 18 nyelvet, amelyet védelemben részesített (belarusz, bolgár, cigány, gagauz, görög, jiddis, karaim, krimcsak, krími tatár, lengyel, magyar, moldáv, német, orosz, örmény, román, ruszin, szlovák) úgy, hogy mindemellett megerősítette az ukrán nyelv Alkotmányban biztosított államnyelvi státuszát is. A ruszin, amely bár Magyarországon a 13 elismert nemzetiség egyike, Ukrajnában soha nem volt önálló nyelvként elismerve, a cigány nyelv pedig Ukrajnában sem egy egységes nyelv, a cigányságra mint etnikumra szokás tekinteni.³⁹⁶

A törvényt sok kritika érte az ukrán nemzeti oldal részéről. Mivel a jogszabály 13 régióban tette hivatalossá az orosz, a kritikusok szerint ezzel aránytalanul megerősítette az orosz nyelv státuszát. Ebben az időszakban az államnyelv hiányos ismeretét még leginkább integrációs problémaként kezelték Kijevben, „2013 végéig az ország *de facto* kétnyelvű volt.”³⁹⁷ A törvényt az EBESZ nemzeti kisebbségekért felelős főbiztosa – szakértők szerint megalapozatlanul – kritizálta amiatt, hogy aránytalanul részesíti előnyben az orosz nyelvet és nem erősíti az ukránnak, mint a társadalmi integráció nyelvének pozícióját.³⁹⁸

³⁹⁵ Про засади державної мовної політики 5029-VI (magyarul: 2012. évi 5029-VI. sz. törvény az állami nyelvpolitika alapjairól), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>

³⁹⁶ Fedinec 2024/4, 68.

³⁹⁷ Csernicskó – Fedinec 2017/ 3, 282.

³⁹⁸ Fedinec 2024/4, 68.

3.számú táblázat.

A 10%-os arányt meghaladó ukrainai kisebbségek az egyes megyékben, illetve a Krímen (2001). Forrás: A független Ukrajna.

<i>Közigazgatási egység</i>	<i>Nemzetiség</i>	<i>%</i>
Harkiv	orosz	25,6
Dnyipropetrovszk	orosz	17,6
Doneck	orosz	38,2
Csernyivci	román	12,5
Herszon	orosz	14,1
Kárpátalja	magyar	12,1
Krím	orosz	58,5
	krími tatár	12,1
Luhanszk	orosz	39,0
Mikolajiv	orosz	14,1
Zaporizzsja	orosz	24,7
Odesza	orosz	20,7

Fontos megérteni, hogy Ukrajnában a legnagyobb kisebbség, az orosz határozza meg a nyelvpolitikát. A nacionalista körökben nagy vihart kavaráó ukrán nyelvtörvényhez készült kommentárt Tóth Mihály 2013 őszén mutatta be az ukrán parlamentben, amelynek kidolgozásában részt vett Csernicskó István a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola rektorhelyettese is. A jogszabály előírta, hogy azokban a közigazgatási egységekben, ahol valamely kisebbség lélekszáma eléri a legalább tíz százalékot, az „itt működő önkormányzatok és egyéb hivatalos szervek saját közérdekű döntéseiket, *a saját tevékenységükről szóló hivatalos közléseket az adott kisebbségi nyelven is kötelesek közzétenni*. Emellett meg kellett teremteniük a szóbeli és az írásbeli anyanyelvi kommunikáció lehetőségét a kisebbség tagjai számára. *Ezen felül kötelesek biztosítani a kisebbségi nyelvek oktatását, továbbá a helység- és utcaneveknek a kisebbségi nyelven való feltüntetését.*”³⁹⁹ A helyi érdekképviselői szervezetek minden fórumon igyekeztek felhívni a figyelmet arra, milyen lépésekkel lehet érvényt szerezni a kisebbségi nyelvtörvénynek Ukrajnában, és jogtudatos állampolgári magatartással hogyan lehet elérni a kitűzött célokat. Érdekes jelenséggént egyedül Kárpátalján volt tapasztalható ebben az időszakban, hogy a többségi nemzethez tartozók tanulták meg a kisebbségi magyar nyelvet. Ez azzal magyarázható, hogy a posztkommunista régió közül a magyarországi munkavállalás, üzleti kapcsolatok érdekében célszerűnek látták az ott élők a magyar nyelv ismeretét.⁴⁰⁰ Az anyaországi támogatáspolitiká megerősítette a magyar

³⁹⁹ Товт, М. М. – Черничко, С. С.: *Научно-практический комментарий Закона Украины*. Киев, 2013.

⁴⁰⁰ Dobos Ferenc: *Asszimilációs folyamatok az erdélyi, felvidéki, kárpátaljai és vajdasági magyarság körében, 1996–2011*. Kutatási jelentés, 2011.

nyelv presztízst a régióban, nagy volt az érdeklődés a különböző magyar nyelvtanfolyamok iránt a helyi ukránok körében.⁴⁰¹ Ezzel együtt fontos megemlíteni, hogy az *Itt magyarul is!* mozgalom jóvoltából egyre bővültek azok az intézmények, szolgáltatási helyek, ahol magyarul is intézhették ügyeiket az emberek.⁴⁰²

Ukrajnában a nemzetiségi nyelvhasználathoz kötődő jogszabályok alkalmazása soha nem volt következetes, ez lehetőséget teremtett arra, hogy a politikailag és gazdaságilag is instabil országban időről időre kiemelt kampánytémává váljon.⁴⁰³ A nyelvkérdés nemzeti létkérdéssé tétele „a politikai válság és a fegyveres konfliktus kitörésének egyik ürügyévé” vált.⁴⁰⁴ A 2014-es forradalmi cselekmények során (második Majdan) Janukovics elnök elmenekült az országból, másnap, február 23-án a nacionalista érzelmű parlamenti többség megszavazta a nyelvtörvény hatályon kívül helyezését. Az ideiglenes államfői jogokat gyakorló Olekszandr Turcsinov házelnök azonban nem írta alá a dokumentumot.⁴⁰⁵

2016 decemberében, az Alkotmánybíróság által szervezett nyilvános meghallgatáson, a 2012-es nyelvtörvénnyel kapcsolatos fogalomértelmezési viták során a meghívott „szakértők” azzal – nyilvánvalóan hamisan – érveltek, hogy a Nyelvi Karta azon veszélyeztetett nyelvek védelmét szolgálja, amelyek más államban nem használatosak hivatalos nyelvként.⁴⁰⁶ A szavakkal való zsonglörködés célja az volt, hogy félretájékoztassák a döntéshozókat és a közvéleményt. Más ukrán szakértők szerint értelmetlen az orosz nyelvet védelem alá helyezni a Nyelvi Karta ratifikációja során, hiszen éppen így is túl sokan részesítik előnyben a mindennapi használat során.⁴⁰⁷ Végül a 2012-es nyelvtörvényt az Alkotmánybíróság 57 képviselő petíciója alapján 2018. február 28-án megsemmisítette azzal az indokkal, hogy elfogadásakor megsértették az alkotmányos eljárást, ugyanakkor az 5. pontban megjegyzi, hogy a törvény

⁴⁰¹ *Magyar nyelvoktató program ukránoknak*: <http://www.hirado.hu/2016/03/21/magyar-nyelvoktato-program-ukranoknak/>.

⁴⁰² A Pro Cultura Subcarpathica civil szervezet által indított program: <http://ittmagyarulis.eu/>.

⁴⁰³ Csernicskó István: *Language Policy in Ukraine: The Burdens of the Past and the Possibilities of the Future*. In: Simone E. Pfenninger and Judit Navracics (eds.): *Future Research Directions for Applied Linguistics*. Bristol: Multilingual Matters, 2017, 120–148.

⁴⁰⁴ Csernicskó – Fedinec 2017/ 3, 285.

⁴⁰⁵ Uo. 284.

⁴⁰⁶ Csernicskó – Tóth-Orosz 2020/3, 132-134.

⁴⁰⁷ Kulyk, Volodymyr (Кулик Володимир): *Мовна політика та суспільні настанови щодо неї після помаранчевої революції*. In: Besters-Dilger, Juliane (ed.): *Мовна політика та мовна ситуація в Україні*. Київ, Видавничий дім „Києво-Могилянська академія”, 2008, 30.

alkotmányellenességét a formai okok is indokolják, de tartalma sincs összhangban Ukrajna Alkotmányával.⁴⁰⁸

Ukrajnában 2019-ben választottak új államfőt Volodimir Zelenszkij személyében. A választáson alulmaradt elnök, Petro Porosenko még távozása előtt aláírta a nemzetközi felháborodást kiváltó, jogszükitő új államnyelvi törvényt,⁴⁰⁹ amelyet a parlament el is fogadott még az új államfő hivatalba lépése előtt.⁴¹⁰ A nyelvtörvény szigorú rendelkezéseitől az ukrán jogalkotók a nemzet egységét és szuverenitását látták biztosítotttnak. 2019. november 23-án Brenzovics László, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) elnöke nyílt levélben fordult Ukrajna elnökéhez, hogy tegye meg a szükséges lépéseket az országban élő nemzetiségek alkotmányos jogainak biztosítása érdekében.⁴¹¹

A törvény kizárólag az ukrán nyelv használatát szabályozza. A jogszabály inkább nevezhető az államnyelvet védő törvénynek, mintsem hagyományos nyelvtörvénynek, ezért nem is nevezi meg a nemzetiségek nyelveit, csupán megkülönbözteti azokat az őslakos népektől.⁴¹² Az államnyelvi törvény kötelezővé teszi az államnyelv használatát az államigazgatás, a társadalmi és közéleti viszonyok, az igazságszolgáltatás, a gazdaság, az oktatás, a kultúra, a sport területén, megsértéséért szabálysértési eljárás indulhat, pénzbírságot róhatnak ki; az ukrán helyesírási szabályoknak a hivatalos dokumentumokban való megsértéséért szintén bírság szabható ki, stb.

Számos tisztség, pozíció és állás (például polgármester, iskolaigazgató) betöltéséhez előfeltétel az ukrán nyelvvizsga (az államnyelvi törvény 9. és 10. cikke), amit a törvény által létrehozott állami ügynökség előtt kell letenni. Ez hátrányosan érinti a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokat, akik számára a nyelvvizsga előírása komoly akadályt jelenthet a közigazgatási és oktatási intézmények vezetői pozícióinak elérésében. A törvény nem pontosítja, hogy milyen szintű nyelvtudást várnak el, a hiányosságot az Állami Nyelvi Szabványügyi Nemzeti Bizottság határozatban pótolta.⁴¹³

⁴⁰⁸ Az Alkotmánybíróság határozata: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>

⁴⁰⁹ Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény (2704-VIII.). Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>

⁴¹⁰ 2019. július 16-én lépett hatályba.

⁴¹¹ Brenzovics László: Nyílt levél Ukrajna elnökéhez. https://kmksz.com.ua/2019/11/23/nyilt-level-ukrajna-elnokenek/?fbclid=IwAR2f0zB8MpfSYoTJzzyI8bwEDEu-HdJ0Jk3NgMARkDQrhiwi3_q9buZkPT0. (2019.11.10)

⁴¹² Fedinec 2024/4, 69.

⁴¹³ Національна комісія зі стандартів державної мови, National Commission on State Language Standards 2021. június 24-én kiadott, 31-es számú határozata: Про затвердження класифікації рівнів

A határozat előírja, hogy minden oktatási intézmény vezetője – függetlenül attól, hogy az intézmény állami vagy magánfenntartású, illetve milyen nyelven zajlik az oktatás – köteles felsőfokú, C1-es szintű ukrán nyelvtudással rendelkezni. A nyelvtudást kizárólag az állami hivatal által szervezett vizsgával lehet igazolni, ami további adminisztratív akadályokat gördít a kisebbségi közösségek elé, és megnehezíti számukra az intézmények vezetésében való részvételt.

Az államnyelvi törvény 1. cikk 8. pontja úgy rendelkezik, hogy Ukrajnában az etnikumok közötti kommunikáció nyelve az ukrán. Ugyanezen törvény 3. cikkének 2. bekezdése szerint e szabályozás egyik kiemelt célja éppen az ukrán nyelv megerősítése, mint az etnikai csoportok közötti kommunikáció elsődleges eszköze. Ez a rendelkezés azonban súlyos és indokolatlan beavatkozást jelent az állampolgárok magánszférájába, hiszen gyakorlatilag arra kötelezi például a román vagy magyar nemzetiségű ukrán állampolgárokat, hogy egymás között – a szituáció jellegétől és a kommunikáció körülményeitől függetlenül – kizárólag ukránul beszéljenek. Egy ilyen szabályozás teljesítése a gyakorlatban nemcsak abszurd, hanem kivitelezhetetlen is, továbbá súlyosan korlátozza a nem ukrán anyanyelvű polgárok nyelvi emberi jogait.⁴¹⁴

Az államnyelvi törvény a kultúra és a szolgáltatások területén is szabályozza a nyelvhasználatot. A törvény 30. cikke⁴¹⁵ a szolgáltatóiparban szabályozza a nyelvhasználatát. Az államnyelv használatától akkor lehet eltérni, ha azt az ügyfél kéri, ennek elmulasztása büntetést/bírságot von maga után. Minden állampolgár köteles ismerni az államnyelvet. A nyelvtörvény előírja egy olyan testület felállítását, amelynek feladata “az állami nyelv megőrzése és fejlesztése”. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az államnyelv nyilvános elhanyagolása, illetve megsértése büntetőjogi felelősséget von maga után, amelynek büntetési tétele a pénzbírságtól egészen az 5 évig terjedő szabadságvesztésig terjedhet.⁴¹⁶ Az ún. ukrán *nyelvi ombudsman* felügyelete alatt zajlik a törvény betartatása, akinek a működéséről korábban részletesen írtunk.

Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának 51 képviselője 2019. június 21-én hivatalos beadvánnyal fordult Ukrajna Alkotmánybíróságához azzal a kéréssel, hogy nyilvánítsa alkotmányellenesnek és ezzel helyezze hatályon kívül a 2019. április 25-én megszavazott jogszabályt. A törvény több helyen ellentmond az Alkotmánynak (10. és 92. cikk),

володіння державною мовою та вимог до них.
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE36546.html

⁴¹⁴ Csernicskó – Hires-László – Karmacsí – Márku – Máté – Tóth-Orosz 2020, 47.

⁴¹⁵ Módosítva 2021-ben.

⁴¹⁶ Ukrajna Minisztertanácsának határozata: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2018-п>

ellentétes Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásaival: az ukrán–magyar alapszerződéssel, a Nyelvi Kartával, a Keretegyezménnyel,⁴¹⁷ valamint az EU-Ukrajna között 2017-ben létrejött társulási szerződésben foglaltakkal.⁴¹⁸ A jogszabályt élesen bírálta Románia és Magyarország is, kilátásba helyezve Ukrajna európai integrációjának blokkolását, amennyiben nem rendeződnek megnyugtatóan a nemzeti kisebbségek jogai.

Az EBESZ kisebbségügyi főbiztosa szerint három dolog is aggodalomra ad okot az új nyelvtörvényben: egyrészt egy szóval sem tér ki a kisebbségi nyelvek védelmére, másrészt az államnyelv használatával kapcsolatos minden kérdést meglehetősen kemény szankciókkal oldana meg. Emellett a törvény úgy lett elfogadva, hogy egyáltalán nem konzultáltak róla a kisebbségek képviselőivel.⁴¹⁹ 2019 decemberében újabb kritika érte az ukrán jogalkotókat a Velencei Bizottság részéről az Államnyelvi törvénnyel kapcsolatosan. A Bizottság véleményében határozottan elítélte a nemzeti kisebbségek *megkülönböztetését* azon az alapon, hogy anyanyelvük hivatalos nyelv-e az EU-ban, vagy sem. Ezt az álláspontját a nemzetközi jogász testület nemcsak az oktatási törvény kapcsán hangsúlyozta, hanem a 2019-es államnyelvi törvény kapcsán is.⁴²⁰

Válaszként a képviselői beadványra az Alkotmánybíróság 1-r/2021. számú határozata kimondta, hogy a törvény alapelvei és rendelkezései nem ütköznek az Alkotmánnyal, sem az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaival, mivel a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény is tág mozgásteret hagy az állam saját identitáspolitikai szabályozásának és jogában áll szigorúbb követelményeket megállapítani az államnyelv elsajátítására a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok társadalmi integrációjának érdekében, a Keretegyezményből nem vezethető le a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga kizárólag csak anyanyelvi oktatásban részesülni.⁴²¹ Az indítvány tartalmaz hivatkozást a Velencei Bizottság 2019 decemberében közzétett véleményére, amely az államnyelvi törvény alkotmányosságával kapcsolatos kérdéseket vizsgálta. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán megállapítja, hogy a törvény alkotmányosságának

⁴¹⁷ Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény: <https://rm.coe.int/16800c1308>, Ukrajna 1997-ben ratifikálta a dokumentumot.

⁴¹⁸ A társulási megállapodás értelmében Ukrajna strukturális reformok végrehajtására vállal kötelezettséget a demokrácia, az emberi jogok, a jogállamiság, a felelős kormányzás, a kereskedelem és a fenntartható fejlődés területén. Megerősíti együttműködését a környezetvédelem, a társadalmi fejlődés és a védelem, a közlekedés, a fogyasztóvédelem, az esélyegyenlőség, az oktatás, az ifjúság és a kultúra területein.

⁴¹⁹ <https://kiszo.net/2019/07/29/az-ebesz-szerint-is-serti-az-ukran-nyelvtorveny-a-kisebbségi-jogokat/>

⁴²⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language. CDL-AD(2019)032. Opinion No. 960/2019. Strasbourg, 9 December 2019. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e). Para. 139.

⁴²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>

értékelése az ő hatáskörébe tartozik, és a Velencei Bizottság ezt a jogkört nem vitatta el. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a törvény bizonyos rendelkezései eltérő bánásmódot alkalmaznak a különböző nyelvi közösségekkel szemben, és ezzel kapcsolatban kritikák is megfogalmazódtak. Mindazonáltal arra a következtetésre jut, hogy a törvényben szereplő megkülönböztető intézkedések az Ukrajnában fennálló társadalmi és nyelvi helyzet fényében kellően megalapozottak. A testület álláspontja szerint ezek az előírások teljes mértékben arányosak a törvény céljával, amely az államnyelv szerepének biztosítása és megerősítése az ország teljes területén, a társadalmi élet valamennyi szférájában.⁴²²

Meg kell azonban jegyezni, hogy aggodalomra adnak okot az Alkotmánybíróság egyes, a kritikákra megfogalmazott válaszai. Néhány példa ezekből:

- „Az ukrán nyelv veszélyeztetése egyenértékű Ukrajna állambiztonságának, az ukrán nemzet és annak nemzetállami létének veszélyeztetésével... Éppen ezért megengedhetetlen bármilyen fokú kétségbevonása az ukrán nyelv államnyelv státuszának Ukrajna területén, mivel ez alássa az állam alkotmányos rendjét, veszélyezteti az állam biztonságát, Ukrajna államiságának létét.”⁴²³
- „Az ukrán nyelv nyilvános gúnyolása, vagy annak szándékos diszkreditálása Ukrajna alkotmányos rendjének veszélyeztetését, állampolgárai nemzeti méltóságának megsértését jelentik, aminek a törvény előtti felelősségre vonással kell járnia.”⁴²⁴
- Az ország állampolgárai államalkotó (államépítő) nemzetre és nemzeti kisebbségekre oszthatóak, és az ezek közötti viszony egymás értékeinek kölcsönös elismerésén alapul. Ugyanakkor az államnyelv és a nemzeti kisebbségek nyelvei nem egyenlők sem jogállásuk, sem funkciójuk tekintetében.⁴²⁵ Egy személynek (még inkább egy csoportnak) az egységes társadalomból saját identitásának terébe való kiválása veszélyezteti az ukrán társadalom egységét.⁴²⁶

⁴²² Tóth Mihály: Az ukrainai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben. *Kisebbségvédelem*. 2022, 23.

⁴²³ 8. oldal

⁴²⁴ 9. oldal

⁴²⁵ 12. oldal, 4.2. pont

⁴²⁶ 13. oldal, 4.2. pont

- A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak biztosítása nem veszélyeztetheti az államnyelv tanulását, és annak gyakorlati alkalmazását a nyilvános (társadalmi) élet minden szférájában Ukrajna egész területén.⁴²⁷
- Olyan kétnyelvű rendszer alkalmazása a nyilvános térben, melyben az ukrán nyelv keveredik bármilyen más nyelvvel, nem felel meg az ukrán, mint egyetlen államnyelv alkotmányos jogállásának.⁴²⁸

Az Alkotmánybíróság ezen határozatával nem csupán új értelmezést adott Ukrajna hatályos Alkotmányának, hanem ténylegesen módosította annak tartalmát is. Ezáltal gyakorlatilag felszámolta azokat az alkotmányos garanciákat, amelyek az anyanyelv szabad használatára, az anyanyelven történő oktatásra, a szabad identitásválasztásra, illetve a nemzetiségi vagy nyelvi alapú diszkrimináció tilalmára vonatkoztak. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság az Alkotmány által korábban nem ismert „egyetlen államalkotó nemzet” fogalmát vezette be az ukrán jogrendszerbe, emellett sajátos értelmezést adott azoknak a nemzetközi jogi kötelezettségeknek is, amelyeket Ukrajna a nemzeti kisebbségek és a nyelvi jogok területén vállalt.

Mindezek azt vetítik előre, hogy az ukrán vezetés szándéka a nemzeti kisebbségek teljes asszimilációja, jogaik minimálisra csökkentése.⁴²⁹

7.1.1 Anyanyelvhasználat a közigazgatásban

A korábbi, 1989-es és 2012-es nyelvtörvények rendelkeztek az államnyelv mellett – bizonyos feltételek teljesülése esetén – a kisebbségek nyelvének használatáról ezeken a területeken.⁴³⁰ Azonban a 2019-ben elfogadott ukrán államnyelvi törvény 1. cikk 1. pontja szerint „Ukrajnában az egyetlen államnyelv (hivatalos nyelv) az ukrán”, amiből egyértelműen következik, hogy más nyelv – még regionális szinten sem – rendelkezhet hivatalos státusszal. Ezzel az ukrán jogalkotó szándékosan kizárta a kisebbségi nyelvek formális egyenjogúságát az ukrán nyelv mellett, még azokon a területeken is, ahol azokat tradicionálisan széles körben használják.

⁴²⁷ 14–15. old. 4.6. pont

⁴²⁸ 16. old. 4.10. pont

⁴²⁹ Tóth 2022, 20–21. 25.

⁴³⁰ Csernicskó István – Tóth Mihály: *A kárpátaljai magyar közösség nemzetiségi és nyelvi jogai. Kárpát-medencei magyar kisebbségjogi kalauz.* Budapest, BGA Zrt. – Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2021.; Markó Attila: *A romániai magyar közösség nemzetiségi és nyelvi jogai. Kárpát-medencei magyar kisebbségi jogi kalauz.* Budapest, BGA Zrt. – Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2022, 39–42.

Az államnyelvi törvény, valamint az állami szolgálatról szóló törvény kötelezővé teszi az állami tisztviselők számára az ukrán államnyelv megfelelő szintű ismeretét, ami önmagában szükségszerű rendelkezés. Ugyanakkor ezek a jogszabályok egyáltalán nem tartalmaznak rendelkezést arról, hogy olyan köztisztviselők kerüljenek kinevezésre, akik a kisebbségi nyelvet is beszélik, noha Ukrajna éppen ezt vállalta, amikor ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának 10. cikk 4. pont c) bekezdését. Ez a rendelkezés explicit módon előírja, hogy a kisebbségi nyelvek használatának területén a hatóságoknak olyan köztisztviselőket kell kinevezniük, akik az adott kisebbségi nyelvet ismerik, hogy biztosítsák a kisebbségi nyelvi jogok tényleges érvényesülését. Az ukrán állam ennek a kötelezettségének máig nem tett eleget.⁴³¹

Az államnyelvi törvény 1. cikk 7. pontja kötelezően előírja, hogy az állami szervek és a helyi önkormányzatok kizárólag az ukrán nyelvet használhatják hivatalos feladataik ellátása során, továbbá egyéb közeleti helyzetekben is. Ezáltal az ukrán jogalkotó gyakorlatilag ellehetetlenítette a kisebbségi nyelvek hivatalos használatát a helyi igazgatásban.

A törvény 12. és 13. cikke előírja, hogy az állami szervek és helyi önkormányzatok hivatalos munkanyelve kizárólag az ukrán. Bár a 12. cikk 2. pontja elvileg megengedi más nyelvek használatát a helyi hatóságok ülésein, ugyanakkor kötelezővé teszi, hogy minden nem államnyelven elhangzó hozzászólást ukránra fordítsanak. Ez a gyakorlatban akadályozza, gyakorlatilag ellehetetleníti azt, hogy kisebbségi nyelven bonyolítsák le a testületi üléseket. Ezen túlmenően a 13. cikk 3. pontja arról is rendelkezik, hogy a helyi hatóságok dokumentumaikat kizárólag ukrán nyelven kötelesek közzétenni. Ezek a rendelkezések nyilvánvaló ellentmondásban állnak Ukrajnának a Nyelvi Karta 10. cikkében vállalt azon nemzetközi kötelezettségeivel, amelyek előírják, hogy Ukrajna nemcsak megengedi, hanem ösztönzi is a regionális és kisebbségi nyelvek használatát a regionális vagy helyi közigazgatásban, beleértve a dokumentumok kisebbségi nyelven történő közzétételét. A Keretegyezmény ratifikációjával Ukrajna további kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítja a kisebbségi nyelvek használatát a közigazgatási hatóságokkal való kommunikáció során.⁴³²

⁴³¹ Csernicskó István: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. *Fórum*, 2022/2, 15-16.

⁴³² Csernicskó István: A nyelvi jogok az oktatásban és a közigazgatásban a Karta Szakértői Bizottságának jelentései tükrében. *Fórum*, 2021, 23/1, 3-21.

A Velencei Bizottság állásfoglalása is alátámasztja ezeket a kifogásokat, amikor rámutat arra, hogy a köztisztviselőket nem lehet arra kötelezni, hogy az egymás közötti nem hivatalos kommunikáció során kizárólag az államnyelvet használják (46. pont). Ezen túlmenően a Velencei Bizottság kiemelte, hogy ha állampolgárok kisebbségi nyelven fordulnak a hatóságokhoz, akkor a tisztviselők önkéntes alapon válaszolhassanak az adott kisebbségi nyelven, amennyiben erre képesek, mivel ezt a nemzetközi gyakorlat is alátámasztja. (60. pont).⁴³³

Végezetül, az államnyelvi törvény 39. cikkének 3. és 4. pontjai kötelezően előírják, hogy az állami hatóságok, önkormányzatok és intézmények hivatalos feliratait, pecsétjeit, nyomtatványait ukrán nyelven kell elkészíteni, ugyanakkor ezek az államnyelv mellett *angol* nyelven is megjelenhetnek jobb oldalon vagy alul feltüntetve. A krími tatár vagy az őslakos népek nyelvein, a nemzeti kisebbségek nyelvein való megjelenést külön jogszabályok, az Ukrajna őslakosairól szóló és a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvények szabályozzák.⁴³⁴

Az ukrajnai nyelvpolitikai konfliktus rendezéséhez alapvető szemléletváltás szükséges. A tradicionális centralizált megközelítés helyett Ukrajna akkor lenne képes eredményesen kezelni a nyelvi kérdést, ha az állam vezetése az egységet nem az egynyelvűség vagy egységesítés erőltetésében keresné, hanem éppen ellenkezőleg, a nyelvi és kulturális sokszínűség tiszteletben tartásában. *Ennek érdekében szükséges lenne a központi hatalom bizonyos hatásköreit – például a nyelvhasználat, oktatás, kultúra terén – regionális vagy helyi szintekre delegálni. Ez történhet decentralizáció, föderalizáció, illetve regionalizáció formájában is.* A jogalkotónak figyelembe kell vennie, hogy Ukrajna egyes régiói eltérő kulturális, történelmi, politikai és gazdasági sajátosságokkal rendelkeznek. A közigazgatási reformok során ezeket a különbségeket nem lehet figyelmen kívül hagyni, hiszen ezzel teremthető meg a politikai stabilitás, a társadalmi konszolidáció, a gazdasági fellendülés és a jogállamiság tartós alapja. Az ilyen decentralizált közigazgatási rendszer kialakítása és működtetése alapfeltétele lenne annak, hogy Ukrajna tartósan demokratikus és békés állammá válhasson. Mindezekből következik, hogy az állam nyelvi politikájának rendezése során mind az ukrán többségnek, mind az országban élő orosz és egyéb nemzetiségi kisebbségeknek közös

⁴³³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language. CDL-AD(2019)032. Opinion No. 960/2019. Strasbourg, 9 December 2019. 14–15. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)

⁴³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>

érdekük egy olyan jogi megoldás megteremtése, amely a lakosság nyelvi jogait egyformán, közös érdekként kezeli, hozzájárulva a politikai stabilitáshoz, a társadalmi konszolidációhoz és az ország hosszú távú fejlődéséhez.⁴³⁵

7.1.2 Anyanyelvhasználat az igazságszolgáltatásban

Ukrajna államnyelvi törvényének 13. cikke kimondja, hogy az országban a törvényeket és rendeleteket államnyelven kell elfogadni és közzétenni. A jogszabály ugyanakkor kivételt tesz a krími tatár nyelv esetében, amelyet őshonos nyelvként ismer el, és amelyen a törvények és rendeletek publikálását engedélyezi. Ugyanakkor a törvény nem rendelkezik arról, hogy más kisebbségi nyelveken – akár regionális szinten, például megyei, járási vagy települési szinten – lehetőség lenne jogi dokumentumok kiadására. Ez ellentmond Ukrajna vállalásainak, hiszen az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának ratifikálásával az ország kötelezettséget vállalt arra, hogy ösztönzi a regionális önkormányzatokat hivatalos dokumentumaik kisebbségi nyelveken történő közzétételére.⁴³⁶

Ukrajna Büntető Törvénykönyvének 29. cikke lehetőséget biztosít arra, hogy azok a személyek, akik nem beszélnek vagy nem megfelelő szinten ismerik az államnyelvet, tanúvallomásukat anyanyelvükön vagy az általuk ismert más nyelven tehessek meg. Ezzel szemben az államnyelvi törvény 6. cikkének 1. pontja kimondja, hogy Ukrajna minden állampolgára köteles ismerni az ukrán nyelvet. E rendelkezés értelmezése alapján az ukrán hatóságok elutasíthatják a kisebbségi nyelvek használatát bírósági és peres eljárásokban, arra hivatkozva, hogy az államnyelv ismerete törvényi kötelezettség, és annak hiánya jogsértő állapotot eredményezhet. Ez a gyakorlat korlátozhatja a kisebbségek jogát az anyanyelvük használatához a jogi eljárások során, és ellentétes lehet Ukrajna nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségeivel.

A bírósági rendszerről és a bírák jogállásáról szóló törvény 12. cikke alapján a bírósági eljárás folyamata államnyelven történik. A 3. bekezdés szerint a bíróságok garantálják az állampolgárok jogát anyanyelvük vagy az általuk beszélt nyelv használatához.⁴³⁷

⁴³⁵ Csernicskó 2016, 124.

⁴³⁶ Csernicskó István: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. *Fórum*, 2022/2, 15.

⁴³⁷ A bírósági rendszerről és a bírák jogállásáról szóló törvény 12. cikk.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2453-17#Text>

7.1.3 Média, tömegtájékoztatás, kultúra

Az elektronikus sajtó nyelvhasználatát érintő módosítások, különösen az államnyelvi törvény rendelkezései, komoly szigorításokat vezettek be a televíziós és rádiós műsorszolgáltatás nyelvi kvótáira vonatkozóan. Az új szabályozás értelmében az országos lefedettségű műsorszolgáltatóknak az államnyelven sugárzott tartalom arányát 75%-ról 90%-ra kellett emelniük, míg a regionális vagy helyi műsorszolgáltatók esetében ez az arány 60%-ról 80%-ra nőtt.⁴³⁸ A rendelkezések a magán műsorszolgáltatókra is vonatkoznak, így például a magyar nyelven is sugárzó „Ungvár TV21” és a „Pulzus Rádió” számára is kötelező az új kvóták betartása. Az államnyelvi törvény 27. cikkének 6. pontja az online sajtótermékekre is kiterjed, előírva, hogy minden Ukrajnában regisztrált hírportálnak és online újságnak kötelező ukrán nyelvű változattal rendelkeznie. A nemzetiségi nyelven megjelenő online portálok nyitóoldala csak az ukrán lehet. A jogszabály előírja, hogy az ukrán nyelvű tartalom mérete és szerkezete nem lehet kisebb vagy eltérő, mint más nyelvű változatok esetében. E korlátozások sérthetik a véleménynyilvánítás szabadságát, és ellentmondanak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 9. cikkének 3. pontjának.

A törvény kiterjed a kulturális életre, könyvkiadásra, turizmusra:

- a kisebbségi nyelveken könyveket kiadó kiadóknak ugyanolyan mennyiségben kell ukrán nyelvű kiadványokat is megjelentetniük, mint amennyit kisebbségi nyelveken adnak ki;
- a könyvesboltokban az ukrán nyelvű könyvek száma nem lehet kevesebb a nem ukrán nyelvű kiadványok mennyiségénél;
- a kulturális és egyéb tömegrendezvényeken a konferálás és az előadások kizárólag ukrán nyelven történhetnek;
- az állami és önkormányzati tulajdonban lévő színházak csak ukrán nyelven tarthatnak előadásokat, más nyelv használata esetén kötelező a szinkrontolmácsolás vagy a feliratozás biztosítása;
- a mozik kizárólag ukrán nyelvű vagy ukrán szinkronnal ellátott filmeket vetíthetnek, más nyelvű filmek aránya a műsoridő legfeljebb 10%-át teheti ki;

⁴³⁸ Csernicskó 2022/2, 20–21.

- tudományos kutatási és publikációs tevékenységet kizárólag ukrán nyelven lehet folytatni;
- a turisztikai idegenvezetés kizárólag ukrán nyelven végezhető.⁴³⁹

7.1.4 Földrajzi nevek

Az államnyelvi törvény 41. cikkének 1. pontja kimondja, hogy Ukrajnában a toponímiák, földrajzi nevek – ideértve a közterületek, utcák, terek, hidak, repülőterek, vasútállomások megnevezéseit – kizárólag ukrán nyelven használhatók. Az ukrán felirat mellett vagy attól jobbra, kisebb betűméretben lehet megjeleníteni a földrajzi neveket latin betűs átíratban. A rendelkezés ellentétes Ukrajna nemzetközi vállalásaival, a Nyelvi Kartával és a Keretegyezménnyel, amelyek előírják a kisebbségi nyelveken való földrajzi névhasználat ösztönzését. A rendelkezés figyelmen kívül hagyja például a magyar nyelv évszázados nyelvhasználati normáit, és jogi akadályt gördít a kisebbségi nyelvhasználat elé.

A gyakorlat komoly visszalépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen az 1990-es évek óta több mint száz település neve kétnyelvű formában szerepelt a hivatalos névtáblákon. Kárpátalján az ukrán-magyar helységnévtáblák mellett eddig ukrán-román és ukrán-német helynévtáblák is használatban voltak. 2021-ben azonban több évtizede kétnyelvű utcanévtáblákat cseréltek le ukrán egynyelvű táblákra.⁴⁴⁰

2015 és 2020 között zajlott Ukrajnában a közigazgatási reform.⁴⁴¹ Az új közigazgatási egységek létrehozásakor nem vették figyelembe a lakosság nemzetiségi-nyelvi összetételét, jellemzőit.

7.2 Oktatás

A magyar kisebbség anyanyelvi oktatásának joga Kárpátalján jelentős történelmi múltra tekint vissza. Az utóbbi 150 év során a mai Kárpátalja területén váltakozó államhatalmak (Osztrák–Magyar Monarchia, Csehszlovák Köztársaság, Kárpáti Ukrajna, Magyar Királyság, Szovjetunió) egyaránt biztosították a kisebbségek számára az anyanyelvi oktatáshoz való jog érvényesülését. Ez a gyakorlat azért maradt következetes, mert az egyes államok a kisebbségi jogok védelmével kívánták fenntartani a társadalmi stabilitást és a nemzetiségi feszültségek elkerülését (vö. Csernicskó–Tóth, 2019). Ukrajna

⁴³⁹ Tóth 2022, 28.

⁴⁴⁰ Csernicskó 2022/2, 17–18.

⁴⁴¹ Ukrajna törvénye a területi egységek önkéntes létrehozásáról – Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

függetlenné válása előtt a magyar tannyelvű iskolákban az orosz emelt szintű oktatása negyedik osztálytól angol nyelvvel (némely iskolában választható volt a német, illetve a francia) egészült ki. Ukránt csak az ukrán, illetve orosz tannyelvű iskolákban oktattak. A szovjet „kisebbségpolitika” pozitív aspektusaként értékelendő, hogy kifejezetten a magyar (és egyéb) anyanyelvű népesség számára specifikusan készítették az orosz/ukrán nyelv- és irodalomtankönyveket, valamint érettségi vizsgákat magyar (és egyéb) nyelven is lehetett tenni.

Ukrajna 1991-es függetlenedését követően ugyancsak folytatódott ez a tendencia. Az ukrán Alkotmány 53. cikkének 5. bekezdése deklarálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok jogát ahhoz, hogy az állami vagy önkormányzati fenntartású oktatási intézményekben, illetve nemzeti-kulturális szervezetek közreműködésével saját anyanyelvükön tanulhassanak, vagy tanulhassák azt mint tantárgyat.⁴⁴²

Ukrajna Nemzetiségi kisebbségekről szóló törvénye (1992) az Alkotmányhoz hasonlóan fogalmazott a kisebbségek oktatásáról: „Az állam minden nemzetiségi kisebbség számára garantálja a nemzeti-kulturális autonómiához való jogot: az anyanyelv használatát és az anyanyelvi oktatást vagy az anyanyelv tanulását az állami oktatási intézményekben, illetve a nemzetiségi kulturális szövetségeken keresztül, továbbá a nemzetiségi kulturális hagyományok fejlesztését, a nemzeti jelképek használatát, a nemzeti ünnepek méltatását, a saját vallás gyakorlását, az irodalmi, művészeti, tömegtájékoztatási eszközök iránti igények kielégítését, nemzetiségi kulturális és oktatási intézmények létrehozását, valamint minden más tevékenységet, amely nem mond ellent a hatályos törvényeknek.”⁴⁴³

Mielőtt részletesen foglalkozunk a 2017-es oktatási kerettörvénnyel, érdemes áttekinteni az azt megelőző korszak nyelvi-oktatási helyzetének egyes lényeges vonásait a téma jobb megértése érdekében.

A rendszerváltás után az ukrán nemzetépítéssel kezdődően fokozatosan megváltozott a nemzeti kisebbségekhez való viszony. Az ország egynyelvű állammá való kikiáltása azonban csak a törvényekben és a jogszabályokban létezett. A valóságban többnemzetiségű ország így alapvetően problémaként fogalmazta meg önmaga számára a többnyelvűséget.⁴⁴⁴ Másik komoly probléma, hogy az ukrán történelemoktatásban az

⁴⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴⁴³ 6. cikk (1992)

⁴⁴⁴ Csernicskó István: Az ukrainai oktatáspolitikai a nyelvi asszimiláció szolgálatában. *Korunk*, 2009: <http://korunk.org/?q=node/10241>

őshonos nemzeti kisebbségeket vagy meg sem említik, vagy „bevándorlókként” aposztrofálják. A szélsőséges ukrán nacionalizmust táplálja az is, hogy a magyarokat legtöbbször fasiszta megszállókként említik a történelemkönyvek.⁴⁴⁵

Az ukrán állam nyelvi asszimilációra való törekvésének első lépése az oktatási rendszer átalakítása volt. Az úgynevezett *tranzitív oktatási modell* bevezetésének koncepciója szerint a fokozatosság elvén a középiskolai szakasz végére minden tantárgyat többségi nyelven kell oktatni. A tervezetet a tiltakozási hullám miatt többször módosították. 2008-tól kötelezővé vált, hogy az érettségi és felvételi vizsgákat csak ukrán nyelven lehetett letenni, az egész országban egy időben, azonos feladatok alapján.⁴⁴⁶ A nemzetiségi tanulók így jelentős hátránnyal indultak ezeken, mivel kisebb óraszámban és más tantervek, tankönyvek alapján oktatták nekik az ukrán nyelvet és irodalmat, mint az ukrán tannyelvű iskolákban.

Az ukrajnai kisebbségek nyelvi oktatási helyzete régióként számottevő eltéréseket mutatott. Az oroszoké mellett a magyar és a román kisebbség oktatási rendszere viszonylag fejlett volt, ezzel szemben például a belarusz és a lengyel közösség, annak ellenére, hogy számarányuk az ország lakosságán belül jelentős, fejletlen iskolarendszerrel rendelkezett. A belarusz kisebbség túlnyomó része orosz, a lengyel kisebbség többsége pedig inkább ukrán nyelvű oktatási intézményekben tanult.⁴⁴⁷ Az ukrajnai belarusz közösség nem mutatott komoly igényt az anyanyelvi oktatásra a rendkívül magas (80%-os) nyelvi asszimiláció következtében. Ezt tovább súlyosbítja, hogy Fehéroroszországban is rendkívül alacsony presztízse van a belarusz nyelvnek. Ezért annak ellenére, hogy a belarusz közösség számszerűleg jelentős Ukrajnában, nem rendelkeztek saját iskolákkal, nem adtak ki belarusz nyelvű újságokat és könyveket, mindössze 2%-uk használta otthon a belarusz nyelvet, és csupán 12,7%-uk gondolta úgy, hogy gyermekeiknek tanulniuk kellene a belarusz nyelvet az iskolákban⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Espán Margaréta: *A magyarok az elferdített történetírás tükrében*.

<http://www.karpataljalap.net/?q=2013/04/26/magyarok-az-elferdített-tortenetiras-tukreben>.

⁴⁴⁶ Csernicskó: 3. rész

⁴⁴⁷ Lásd bővebben: Tóth Mihály (Товт Михайло): *Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку)*. Ужгород, Інформаційно-видавниче агентство „ІВА”, 2002. 125.; Pilipenko, T. (Пилипенко Тетяна): *Реалізація освітніх потреб представників національних меншин в Україні: стан, проблеми, перспективи*. In: Tischenko, Ju. (Тищенко Ю.) (ed.): *Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду*, Київ: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004. 53–89.

⁴⁴⁸ Lásd bővebben: Момрук, А. (Момрик, Анатолій). Етнодемографічна характеристика України на межі тисячоліття. Неопублікована праця. MS., 2004; Gritsenko, O. et al (Гриценко О., Мягка Є., Гончаренко Н.): *Державна політика щодо культурного різноманіття та етнічних меншин: порівняльний аналіз вітчизняних та зарубіжних підходів. Аналітичний огляд*. Київ, 2006.

Az ukrainai moldáv nemzetiség körében ugyan magas volt azok aránya (70%), akik a moldáv nyelvet vallották anyanyelvüknek, ennek ellenére a moldáv nyelvű iskolák száma és az ezen a nyelven tanulók létszáma folyamatosan csökkent.⁴⁴⁹ Hasonló helyzet jellemezte az ukrainai bolgár közösséget is: bár a bolgárok kétharmada (64%) tekintette anyanyelvének a bolgárt, az oktatásban való részvételük minimális volt. Mindössze két intézményben folyt oktatás bolgár nyelven, és közel 10 ezer gyermek tanulta tantárgyként a nyelvet.

A Krími Autonóm Köztársaságban és a keleti országrészben (Donyeck, Luhanszk megye) hiányosan kiépített volt az ukrán tannyelvű iskolahálózat, annak ellenére, hogy az ukrán nyelv a hivatalos államnyelv. A Krím-félszigeten például mindössze öt ukrán nyelvű iskola és egy gimnázium működött, miközben az oktatás domináns nyelve továbbra is az orosz maradt. Emiatt is hangoztatták egyre többen a politikai viták során, hogy ezekben a régiókban nem a hivatalosan kisebbségi státuszú orosz, hanem az államnyelvi státuszú ukrán nyelv szorult valójában védelemre.⁴⁵⁰

Figyelemre méltó, hogy a krími tatár közösség – miközben erős nemzeti öntudattal rendelkezett, és létszáma is folyamatosan nőtt – egyre kevésbé élt az anyanyelven való oktatás lehetőségével (a krími tatár gyerekek 87%-a orosz nyelvű iskolákban tanult, és mindössze 13%-uk tanult anyanyelvén). Szintén jelentős visszaesés volt tapasztalható a krími tatárt tantárgyként tanulók számában is. Ez az ellentmondásos helyzet a kisebbségi nyelvű oktatás alacsony presztízsével volt magyarázható, emellett az oktatás körülményei sem támogatták kellőképpen az anyanyelvi intézményhálózat fenntartható működését. Ennek oka az volt, hogy a közösség helyzetének javítását célzó törvényi szabályozás nem valósult meg. A 2004-ben elfogadott törvény – amely a krími tatárok intézményes visszatelepülését, ezen belül az anyanyelvi oktatás biztosítását segítette volna elő – az államfő vétója következtében nem lépett hatályba. Ennek következtében a kormány csupán egy átmeneti, 2006-ban kidolgozott, 2010-ig érvényes programot alkotott meg, amely azonban elsődlegesen a krími tatárok szociális és gazdasági problémáira koncentrált. Bár e programban szerepelt a krími tatár nyelvű oktatás fejlesztése, ez

⁴⁴⁹ A szovjet örökség következtében külön nemzetiségként és külön nyelvként tartják számon Ukrajnában a moldávot és a román, miközben Moldávia 2023-ban törvényben rögzítette, hogy az állam hivatalos nyelve a román. A román vezetés igyekszik nyomást gyakorolni az ukrainai kormányzatra, hogy ne ismerjék el különálló nyelvként a moldávot. Érdekesség, hogy a moldáviai gagauz autonóm területen három hivatalos nyelv van: a moldáv, az orosz és a gagauz.

⁴⁵⁰ Cserniczkó István – Melnyk Svitlana: *Az ukrainai kisebbségek és a nyelvi oktatás*. In: Orosz Ildikó (szerk.): *Magyarok a Tisza-forrás környékén : A felső-Tisza-vidéki magyarok anyanyelvi-oktatási helyzete egy kutatás tükrében*. Ungvár, Ukrajna, PoliPrint Kiadó, 2007, 130-131.

mégsem teremtett elegendő jogi garanciát egy stabil anyanyelvi intézményrendszer kialakításához.⁴⁵¹

A fentiekhez képest alapvetően eltért a karaimok és krimcsakok⁴⁵² helyzete. Míg a többi kisebbségnél elsősorban a nyelvmegőrzés (anyanyelvi oktatás fenntartása) volt a fő cél, addig ezeknek a kislétszámú közösségeknek a nyelvük megmentése, revitalizációja jelentette a legfontosabb feladatot. Törekvéseiket hátráltatta, hogy Ukrajnában nincs kifejezett jogi garancia vagy államilag kidolgozott program a veszélyeztetett kisebbségi nyelvek védelmére. A Nyelvi Karta végrehajtása sem terjed ki megfelelően ezekre a közösségekre (vö. Tóth, 2002; Pilipenko, 2004). Bár készült karaim nyelvű szótár kézirat és krimcsak nyelvtankönyv, ezek pénzhiány miatt nem kerültek kiadásra; csupán 2004-ben sikerült magánforrásból kiadni egy karaim nyelvű kiadványt.⁴⁵³

A kisebbségi oktatás szakember-utánpótlását Ukrajnában 48 olyan felsőoktatási intézmény biztosította, ahol kimondottan nemzetiségi óvodák és iskolák számára képeztek pedagógusokat.⁴⁵⁴

A nemzetiségi kisebbségek oktatása során problémát jelent, hogy egyrészt hiányoznak a jó minőségű oktatási programok, tankönyvek és módszertani segédletek, az oktatási rendszer túlzott központosítása miatt az intézmények nem tudnak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazodni, a nemzetiségi iskolák oktatóinak pedagógustovábbképzése korlátozott. Másrészt az államnyelv oktatásának területén lenne szükség szemléletváltásra. Az ukrán nyelv oktatásának módszertani hiányosságai abból erednek, hogy a jogalkotók és az oktatáspolitikai alakítói nem vették figyelembe, hogy az ukrán nyelv tanításának céljai és így gyakorlatai gyökeresen eltérnek az ukrán tannyelvű és a kisebbségi anyanyelvű oktatási intézményekben. Ennek oka elsősorban abban áll, hogy az ukrán tannyelvű iskolákba kerülő ukrán gyermekek az ukrán nyelvet már eleve anyanyelvként használják, ezért ezekben az intézményekben az ukrán nyelvi oktatás pedagógiai célja elsősorban az olvasás- és írástanítás mellett az anyanyelvi kompetencia elmélyítése. Ezzel szemben a kisebbségi tannyelvű intézményekben a fő pedagógiai cél az ukrán államnyelv megalapozása, azaz annak biztosítása, hogy a tanulók megértsék, beszéljék, írják és olvassák az ukrán nyelvet, s képesek legyenek azt a társadalmi élet

⁴⁵¹ Lásd bővebben: Losev, I. (Лосев Ігор): Кримські татари на роздоріжжі. *Критика*, 3 квітня 2003.

⁴⁵² A Krím félszigeten élő kislétszámú nemzeti közösségek.

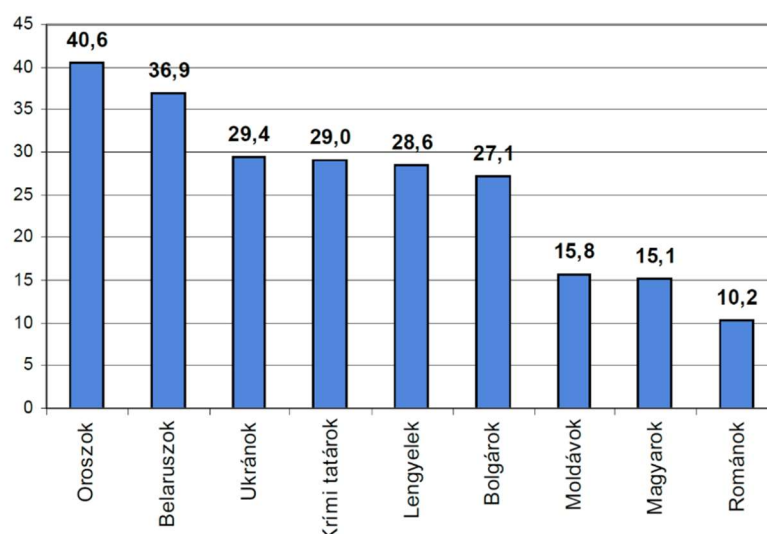
⁴⁵³ Csernicskó – Melnyk 2007, 133.

⁴⁵⁴ Pilipenko, T. (Пилипенко Тетяна): *Реалізація освітніх потреб представників національних меншин в Україні: стан, проблеми, перспективи*. In: Tischenko, Ju. (Тищенко Ю.) (ed.): *Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду*. Київ, Український незалежний центр політичних досліджень, 2004, 66–71.

különböző területein megfelelő kommunikációs szinten használni.⁴⁵⁵ Ennek következtében a két eltérő típusú intézményben az ukrán nyelvet nem lehet azonos módszerekkel tanítani. A kisebbségi tannyelvű iskolákban nem célszerű az ukránt úgy oktatni, mintha az a tanulók anyanyelve volna; helyette az államnyelvet egyfajta környezeti vagy másodnyelvként kell kezelni, hiszen a kisebbségi közösségekből érkező gyerekek többsége az iskolába kerüléskor egyáltalán nem beszéli az ukrán nyelvet. Ezért az oktatási folyamat során nem a grammatikai ismeretekre kell a hangsúlyt helyezni, hanem sokkal inkább arra, hogy a tanulók minél hamarabb és minél magasabb szinten képesek legyenek ukrán nyelven érteni és kommunikálni.⁴⁵⁶

Azért is fontos lenne jól megválasztani az oktatás módszertanát, mivel az ukrán kormányzat az államnyelv oktatásának és használatának szigorítását azzal az érveléssel támasztja alá, hogy a nemzetiségek képviselői nehezen érvényesülnek az állami felsőoktatásban és munkaerőpiacon.

Felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya Ukrajna néhány nemzetisége körében



11. ábra. Felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya Ukrajna néhány nemzetisége körében (a 2001. évi népszámlálás adatai alapján). Forrás: Csernicskó – Melnyk: Ukrajnai kisebbségek és a nyelvi oktatás.

A nyelvhasználati jogok szempontjából kiemelendő, hogy az 1989-es nyelvtörvény 25. cikke széleskörű jogosítványokat biztosított, mivel „elidegeníthetetlen jogként” határozta

⁴⁵⁵ Lásd bővebben: Beregszászi Anikó – Csernicskó István (Берегсасі Аніко – Черницько С.) Українська мова у школах з угорською мовою навчання у соціолінгвістичному аспекті. Українознавство 2005/4, 82–86.; Csernicskó István – Fedinec Csilla: Nyelvi kirakós Kárpátaljáról: Történeti és politikai dimenziók (1867–2019). Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

⁴⁵⁶ Csernicskó – Melnyk 2007, 140.

meg a szülők számára azt, hogy *gyermekük oktatásának nyelvét szabadon válasszák meg*. Ezáltal jogilag garantált volt minden gyermek számára az anyanyelvi oktatás lehetősége. Az ezt felváltó 2012-es nyelvtörvény 20. cikke lényegében továbbra is garantálta a kisebbségi nyelven való tanulás jogát minden oktatási szinten (az óvodától egészen a felsőoktatásig), ugyanakkor előírta, hogy az állampolgároknak kötelezően el kell sajátítaniuk az államnyelvet, amely lehetővé teszi az ukrán társadalomba történő sikeres integrációjukat.⁴⁵⁷ A fenti jogszabályi rendelkezések célja egyértelműen az, hogy a kisebbségek számára biztosított jogok ne csak papíron, hanem ténylegesen is érvényesüljenek, elősegítve ezzel a nemzetiségi közösségek társadalmi integrációját, identitásuk megőrzése mellett.⁴⁵⁸

Ukrajna Alkotmányának 53. cikke szerint *a nemzeti kisebbségek számára garantált a jog, hogy anyanyelvükön tanuljanak vagy tanulják az anyanyelvüket az állami és az önkormányzati oktatási intézményekben vagy a nemzeti kulturális társaságok közreműködésével*.

Tehát az Alkotmány 2017-ig, az oktatási kerettörvény elfogadásáig lehetővé tette azt, hogy a kötelezően oktatott ukrán mellett például a magyar szülők Kárpátalján hatféle iskolatípusból választhattak gyermekük számára. A gyakorlatban ez az alábbi szempontok szerinti választást tette lehetővé:

- 1) Magyar tannyelvű (kötelező) + ukrán (kötelező) + idegen nyelv (kötelező).
- 2) Iskolán belül van ukrán és magyar osztály is + ukrán (kötelező) + idegen nyelv (kötelező).
- 3) Ukrán tannyelvű iskola + magyar (kötelező) + idegen nyelv (kötelező).
- 4) Ukrán tannyelvű iskola + magyar (fakultatív) + idegen nyelv (kötelező).
- 5) Ukrán tannyelvű iskola + idegen nyelv (kötelező) + magyar (választható 2. idegen nyelvként).
- 6) Ukrán tannyelvű iskola + 1 vagy 2 idegen nyelv (kötelező), magyar oktatás nincs.

⁴⁵⁷ Закон України «Про засади державної мовної політики». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#Text>

⁴⁵⁸ vö. Csernicskó – Tóth, 2019.

2017. szeptember 5-én az ukrán parlament elfogadta a sokat bírált jogszűkítő új oktatási törvényt.⁴⁵⁹ Az oktatási kerettörvény rendkívül hátrányos és visszalépést jelent az eddig biztosított jogokhoz képest.⁴⁶⁰

A Legfelsőbb Tanács hivatalos honlapjának adatai szerint az új oktatási törvény tervezete már 2016 áprilisa óta szerepelt a törvényhozás napirendjén. A végszavazásra 2017. szeptember 5-én került sor, ahol a törvényt 255 igen, 20 nem⁴⁶¹ és 16 tartózkodás mellett elfogadták.⁴⁶² A törvény elfogadása teljes mértékben házszabályellenesen történt, hiszen olyan szövegváltozat került szavazásra, amelyet korábban a képviselők nem láttak és nem is egyeztettek róla. A törvénytervezetet közvetlenül a végszavazás előtt jelentős mértékben módosították, így a végleges változat nem egyezett azzal a szöveggel, amelyről előzetesen a nemzetiségek képviselőivel egyeztettek, sőt maguk a képviselők sem ismerhették annak pontos tartalmát.⁴⁶³ A parlament honlapján még a végszavazást követően is csak a szeptember 5-i változat volt elérhető, miközben a törvény végleges, módosított változatát nem tették közzé, csak az oktatási minisztérium hivatalos magyarázataira és tájékoztató anyagaira lehetett támaszkodni.⁴⁶⁴ A kerettörvény kimondja, hogy az oktatási folyamat nyelve az oktatási intézményekben az államnyelv, azaz az ukrán. Szeptember 19-én Andrij Parubij házelnök aláírta a még közzé nem tett jogszabályt, amelyet végül Petro Porosenko államfő szeptember 25-én látott el kézjeggyel. A törvény hivatalos szövege szeptember 27-én jelent meg a hivatalos közlönyben és vált elérhetővé a parlament honlapján, majd szeptember 28-án lépett hatályba.⁴⁶⁵

A kerettörvény négy kategóriába sorolja Ukrajna állampolgárait:

a) a tituláris nemzet, azaz az ukránok;

⁴⁵⁹ 2017. évi 2145-VIII. számú oktatási kerettörvény. Закон України «Про освіту»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

⁴⁶⁰ A magyar–ukrán diplomáciai kapcsolatok legfontosabb dokumentumának tartott alapszerződés magyar és ukrán nyelvű szövege – jöllehet a szerződés rögzíti, hogy mindkét változat egyaránt hiteles – éppen az oktatás nyelvéről szóló részben tartalmaz eltérést. A kisebbségek jogairól szóló mellékelt nyilatkozat magyar nyelven úgy rendelkezik, hogy biztosítani kell a kisebbségek számára „a nemzeti kisebbségek tanulják anyanyelvüket és anyanyelvükön tanuljanak”, míg az ukrán nyelvű szövegben ezzel szemben a „vagy” kötőszó szerepel, amely eltérő értelmezést enged meg, így mind Budapest, mind Kijev saját politikai érdekének megfelelően értelmezheti a rendelkezést.

⁴⁶¹ Név szerinti szavazás történt, amelyből hivatalosan ismert, hogy a kormánypárti frakcióból Brenzovics László, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség elnöke, a Petro Porosenko Blokk tagja volt az egyetlen, aki ellenszavazatot adott le.

⁴⁶² A törvény elfogadása az Európai Unió és Ukrajna között létrejött társulási szerződés hatályba lépését követő napokban történt meg.

⁴⁶³ Tóth Mihály: *Az ukrán oktatási törvény 7. cikke: előzmények és következmények*. In: Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében* 2017. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 24-58.

⁴⁶⁴ Fedinec 2024, 70.

⁴⁶⁵ Fedinec – Csernicskó 2017/3, 287–288.

- b) az őshonos népek – a krími tatárok, karaimok, krimcsakok;
- c) a nemzeti kisebbségek – minden kisebbség, az oroszok kivételével;
- d) az oroszok.

A Verhovna Rada 2014 márciusában, a Krím-félsziget orosz annektálását követően, parlamenti határozatban ismerte el a krími tatárok őshonos státuszát. Ezzel egy több mint negyedszázada megfogalmazott, bel- és külföldi fórumokon következetesen képviselt követelés vált elfogadottá, ami önmagában is jelzésértékű az ukrán szándékokat illetően.

Az őshonos népek és a nemzeti kisebbségek közötti jogi megkülönböztetés nem csupán szimbolikus jelentőségű, hanem rendkívül lényeges gyakorlati különbségeket is eredményez. Az oktatási törvény 7. cikkének (1) bekezdése szerint az őshonos népek számára „az iskola előtti és az általános középiskolai szinten” garantált az anyanyelvű oktatás, ezzel szemben a nemzeti kisebbségek esetében ugyanez a jog csupán „az iskola előtti és az elemi iskolai szintekre” korlátozódik. Ez konkrétan azt jelenti, hogy miközben a már *de facto* nem Ukrajnához tartozó Krím félszigeten őshonosként élő, de még *de jure* ukrán fennhatóság alatt lévő területen élő krími tatárok a teljes közoktatási ciklusban, tehát az 1–12. osztályokban élhetnek az anyanyelvi oktatás lehetőségével, addig más, nem őshonosként besorolt kisebbségi csoportok – így például a tömbben élő magyarok, románok vagy egyéb nemzetiségi közösségek – csak az 1–4. osztályokban tanulhatnak anyanyelvükön.⁴⁶⁶

A 7. cikk (4) bekezdése szerint a nemzeti kisebbségek számára „egy vagy néhány tantárgy két vagy több nyelven is oktatható – államnyelven, angol nyelven, az Európai Unió más hivatalos nyelvein.” Az Európai Unió valamely hivatalos nyelvét anyanyelvként használó nemzeti kisebbségek képviselői (magyarok, románok, lengyelek, bolgárok) az alsó tagozaton (1–4. osztály) saját nyelvükön tanulhatnak, ám az 5. osztályban az éves óraszám minimum 20%-át államnyelven tanulják, és a 9. osztályra ennek az aránynak el kell érnie a 40%-ot; a 10–12. osztályban az éves óraszám legalább 60%-át ukránul kell tanulniuk. A 2017-es új oktatási törvény elfogadásáig minden ukrán állampolgárnak joga volt ahhoz, hogy az oktatás minden szintjén anyanyelvén folytassa tanulmányait. Az oktatási kerettörvény az első, amelyben a jogalkotó *de facto* és *de jure* megkülönbözteti a nemzeti kisebbségeket és az őshonos népeket.

⁴⁶⁶ Tóth Mihály: *Az ukrán oktatási törvény 7. cikke: előzmények és következmények*. In: Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2017, 24-58.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének sürgősségi határozata (2189/2017)⁴⁶⁷ szerint az ukrán oktatási törvény 7. cikkét felül kell vizsgálni úgy, hogy az ne tegyen különbséget az őslakos népek és a nemzeti kisebbségek között. A határozat hangsúlyozza, hogy az állam jogosan követeli meg az államnyelv ismeretét a társadalmi kohézió érdekében, azonban a hivatalos nyelv népszerűsítésének a kisebbségi nyelvek védelmével együtt kell járnia, különben asszimilációhoz vezethet integráció helyett. A Parlamenti Közgyűlés ezért úgy vélte, hogy a törvény nem teremtett megfelelő egyensúlyt az államnyelv és a kisebbségi nyelvek használata között, és ezzel szerzett jogokat von el a kisebbségektől.⁴⁶⁸

2017 decemberében a Velencei Bizottság kritikát fogalmazott meg az oktatási kerettörvénnyel kapcsolatosan. A Bizottság véleményében rámutatott, hogy az oktatási kerettörvény nyelvi cikke merőben *eltér* a kisebbségekkel egyeztetett tervezettől, aránytalan *beavatkozást* jelent a kisebbségekhez tartozó személyek meglévő jogaiba, *diszkriminatív*.⁴⁶⁹

A nemzetközi szervezetek és a magyar kormány tiltakozása és nyomásgyakorlása eredményeként⁴⁷⁰ annyi engedményt tettek az ukrán törvényhozók, hogy a törvényt felmenő rendszerben kell végrehajtani, valamint ígéretet tettek arra, hogy figyelembe veszik a Velencei Bizottság ajánlásait.

Az ukrán oktatási törvény 7. cikkének elfogadása nemcsak az ukrainai magyar közösség, hanem az európai kisebbségvédelmi rendszer számára is súlyos próbatételt jelent. Amennyiben az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek nem reagálnak megfelelően erre a helyzetre, az negatív példát állíthat más államok elé, veszélyeztetve a kisebbségvédelmi normák betartását egész Európában.⁴⁷¹

Ukrainai szakértők szerint az oktatási törvény egyik fő célkitűzése az orosz nyelv dominanciájának visszaszorítása volt az oktatási rendszerben, amit még a Szovjetunió idején mesterségesen vezettek be. Ez azonban közvetve érintette az olyan kisebbségi nyelveket is, mint a magyar és a román. Ukrajna azt hangsúlyozza, hogy a reform célja a

⁴⁶⁷ Parliamentary Assembly Opinion 190 (1995). Application by Ukraine for membership of the Council of Europe.

⁴⁶⁸ vö. Fedinec 2024, 69–70.

⁴⁶⁹ Venice Commission: Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which concern the use of the State Language and Minority and other languages in education. CDL-AD(2017)030. A Velencei Bizottság következtetései és ajánlásai az ukrán oktatási törvénnyel kapcsolatban <https://kijev.mfa.gov.hu/news/velencei-bizottsag-szakvelemenye-az-ukran-oktatasi-toerveny-kapcsan>.

⁴⁷⁰ NATO–Ukrajna kapcsolatok blokkolásával

⁴⁷¹ Tóth Mihály: *Az ukrán oktatási törvény 7. cikke: előzmények és következmények*. In: Dabis Attila (szerk.) *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2017, 24–58.

kisebbségek ukrán nyelvismeretének fejlesztése volt, hogy javítsák versenyképességüket a felsőoktatásban és a munkaerőpiacon. A kisebbségek képviselői ezt jogaik jelentős korlátozásaként élték meg, és jelezték, hogy nem történt érdemi egyeztetés a kisebbségek képviselőivel. Komoly problémát okoz az ukrán hatóságok és a kisebbségek közötti elégtelen kommunikáció. A kisebbségek képviselői szerint Ukrajna nem folytat velük érdemi párbeszédet, emiatt a helyi kisebbségi közösségek inkább anyaországaikhoz (Budapesthez és Bukaresthez) fordulnak segítségért. Ez a kommunikációs deficit tovább mélyíti a politikai feszültségeket. A szakemberek szerint egyértelmű, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak kérdése Ukrajna számára nem pusztán belpolitikai ügy, hanem egy olyan stratégiai kihívás, amely alapvetően meghatározhatja az ország további euroatlanti integrációs folyamatát. Az ukrán álláspont kiegyensúlyozottabbá tétele, az érintett kisebbségekkel való valós és konstruktív párbeszéd kialakítása, valamint a nemzetközi ajánlások hatékonyabb implementálása nélkülözhetetlen feltétele annak, hogy Ukrajna sikeresen előreléphessen az EU- és NATO-csatlakozás felé vezető úton.⁴⁷²

2020 januárjában az Ukrán Legfelsőbb Tanács elfogadta *A teljes és általános középfokú oktatásról szóló törvényt*.⁴⁷³ Az ukrán törvényhozók szerint azért is szükség volt az új törvényre, mert évek óta nagyon rossz eredményeket produkálnak a nem ukrán nemzetiségűek a független ukrán nyelvi záróvizsgákon.⁴⁷⁴ Hogy érzékeljük a nehézséget, egy C típusú nyelvvizsgának megfelelő szinten kell vizsgát tenni mindenkinek, nemzetiségtől függetlenül. Az ukránok szerint a törvény pozitív, mert a jobb nyelvismeret által jobban érvényesülhetnek majd a nem ukrán nemzetiségű polgárok. Az indok jól hangzik, azonban a kárpátaljai magyar pedagógusszervezet (KMPSZ), a kisebbségi képviselők évek óta figyelmeztetnek, hogy az ukrán nyelv elsajátítására nem megfelelő a jelenleg alkalmazott módszer, amely nem tesz különbséget ukrán és magyar anyanyelvű gyerek között. A szervezet által kidolgozott módszereket minden tekintetben figyelmen kívül hagyják a jogalkotók.

A rossz módszertannal tanított ukrán nyelvet a magyar és más nemzeti kisebbségekhez tartozó gyerekek nagyon nehezen képesek elsajátítani, így a

⁴⁷² Драпак, Михайло – Кравчик, Вікторія: Питання національних меншин у контексті відносин України з Угорщиною та Румунією, <https://prismua.org/national-minorities-ua-ro-hu/>

⁴⁷³ Ukrajna 2020. évi 463-IX. számú törvénye a teljes általános középoktatásról. Letöltés helye: www.zakon.rada.gov.ua;

⁴⁷⁴ Az egyik – azóta elhunyt – ismert ukrán nacionalista nyelvészprofesszor, pedagógus, Irina Farion 2018-ban debilnek és a kutyáknál alantasabbnak titulálta a kárpátaljai magyarokat, amiért “képtelenek megtanulni” az államnyelvet. Az esetről készült videó: <https://pershij.com.ua/farion-nazvala-zakarpattiv-sobakamy-i-debilamy-video/>

későbbiekben nem tudnak érvényesülni a többségi nemzetben, nem töltenek be meghatározó vagy vezető szerepet az államszervezetben, nem tudják megfelelően érvényesíteni az érdekeiket. Ha pedig nem tudnak felépíteni egy viszonylag élhető egzisztenciát, az azt eredményezi, hogy mély szakadék keletkezik a többségi és a nemzetiségi réteg között. Tehát a törvény nem oldja meg az alapproblémát, azaz a más anyanyelvű gyerekek számára továbbra sem biztosított az ukrán nyelv hatékony elsajátítása, mivel nem megfelelőek a tankönyvek, újak készítésére nincs állami forrás, nincsenek felkészült kétnyelvű oktatók. Három lehetőség marad: az asszimiláció, a szegregáció vagy a kivándorlás.

7.3 A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogalkotás

Tekintsünk át néhány jogszabályt, amelyekben tetten érhetők a nemzeti kisebbségekről alkotott jogi-politikai gondolkodásmód változásai a független Ukrajnában.

1992-ben fogadták el az ukrainai nemzeti kisebbségekről szóló törvényt, amely klasszikus formában és tartalommal tükrözte a nemzetközi közösség által akkor elismert nemzeti kisebbségek jogainak katalógusát.⁴⁷⁵ A második olvasatban kikerültek belőle a területi közigazgatási egységek kialakításának jogáról szóló cikkek. A jogszabály a korábbi „nemzetiség” (*nationality*) fogalom helyett bevezette a „nemzeti kisebbség” (*national minority*) fogalmat.⁴⁷⁶ A törvény 3. cikke szerint: „*A nemzeti kisebbségekhez Ukrajna azon állampolgárainak csoportjai tartoznak, akik nemzetiségük szerint nem ukránok, kinyilvánítják nemzeti öntudatukat és az egymáshoz való viszonyban közösségtudatukat.*” Ez a megfogalmazás igen tág értelmezést tett lehetővé.

A törvény rendelkezései minden állampolgár számára egyenlő politikai, szociális, gazdasági és kulturális jogokat és szabadságokat biztosítottak, támogatták a nemzeti öntudat fejlesztését, és védelemben részesítették Ukrajna állami szuverenitását és területi egységét. Külön hangsúlyt kapott az ukrán nép és a nemzeti kisebbségek nyelvének, kultúrájának, hagyományainak, vallásának és egyéni vagy kollektív szintű joggyakorlásának védelme, valamint a diszkrimináció tilalma. A törvény explicit módon deklarálta a kisebbségi jogokat mint az alapvető emberi jogok szerves részét (1. cikk), és biztosította a nemzeti-kulturális autonómiához való jogot (6. cikk). Ez utóbbi részletes tartalommal rendelkezett: magában foglalta az anyanyelv használatát, az anyanyelvi

⁴⁷⁵ Закон України «Про національні меншини в Україні» № 2494-XII від 25.06.1992 р.
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

⁴⁷⁶ Fedinec 2024, 71.

oktatást állami intézményekben vagy nemzeti kulturális társaságokon keresztül, a nemzeti kulturális hagyományok ápolását, a nemzeti szimbólumok használatát, a nemzeti ünnepek megünneplését, a vallásgyakorlást, a kulturális igények kielégítését, valamint kulturális és oktatási intézmények létrehozásának lehetőségét.

1993-tól külön minisztérium (Nemzetiségi Minisztérium) alakult a kisebbségi ügyek kezelésére, amelyet 1996-ban Állami Bizottsággá szerveztek át, majd 2014-től a feladatot változó minisztériumi struktúrák vették át. A jogszabályt két törvény, az Ukrajna őslakos népeiről szóló törvény (2021) és a Nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény váltotta (2022) fel.

Ukrajna Alkotmánya három etnikai kategóriát különböztet meg: „ukrán nemzet”, (*ukrainian nation*) „őslakos népek” (*indigenous peoples*) és „nemzeti kisebbségek” (*national minorities*). Az Alkotmány garantálja az orosz és más nemzeti kisebbségek nyelvének szabad fejlődését és alkalmazását, valamint az állam elősegíti az ukrán nemzet történelmi tudatának, kultúrájának és hagyományainak fejlesztését, továbbá támogatja Ukrajna valamennyi őshonos népe és nemzeti kisebbsége etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzését és kibontakozását (10-11 cikk).

7.3.1 Ukrajna őslakos népeiről szóló törvény⁴⁷⁷

Az „őslakos népek” kategória 2014-ig az Alkotmányon kívül más jogszabályban nem jelent meg. A krími tatár elit és külföldi, elsősorban törökországi támogatói Ukrajna függetlenedését követően komoly nemzetközi erőfeszítéseket tettek a krími tatárok őslakos népként való elismertetése érdekében, azonban ezek az erőfeszítések hosszú ideig eredménytelenek maradtak. A változást a 2013–14-es Majdan-forradalom hozta el, amikor a krími tatárok egyértelműen támogatták az európai értékeket képviselő mozgalmat, és határozottan tiltakoztak a Krím-félsziget orosz megszállása, majd annektálása ellen. Az orosz hatóságok válaszul üldözni kezdték a krími tatár aktivistákat, 2016-ban pedig szélsőséges szervezatként betiltották a történelmi Medzsliszt.⁴⁷⁸ Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa, miután az ország elveszítette joghatóságát a Krím felett, ahol a negyedmillió krími tatár népesség túlnyomó része élt, 2014. március 20-án parlamenti határozatban (1140-VII. sz.) rögzítette a krími tatár nép jogainak szavatolását, garantálta identitásuk megőrzését és fejlődését, valamint elismerte elidegeníthetetlen

⁴⁷⁷ Ukrajna törvénye az őshonos/őslakos népekről: Закон України «Про корінні народи України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text>

⁴⁷⁸ Fedinec 2023, 69-51.

önrendelkezési jogukat, továbbá hivatalosan elismerte a Medzsliszt és a Kurultájt. A határozat az ENSZ őslakos népekről szóló nyilatkozatára hivatkozva felszólította a kormányt, hogy készítsen törvénytervezetet a krími tatárok őslakos státuszának jogi szabályozására.⁴⁷⁹

Az Ukrajna őshonos népeiről szóló törvényt 2021. július 1-jén fogadták el Ukrajna Legfelső Tanácsának soron kívüli ülésén. A jogszabály szövege szerint “Ukrajna őslakos népe egy őshonos etnikai közösség, amely Ukrajna területén alakult ki, sajátos nyelv és kultúra hordozója, hagyományos, társadalmi, kulturális vagy képviseleti szervekkel rendelkezik, Ukrajna őslakos népeként azonosítja magát, népességén belül etnikai kisebbséget alkot és Ukrajna határain kívül nem rendelkezik saját államalakulattal.”

Az őshonos népekről szóló törvény új intézményt vezet be az ukrán jogrendbe, nevezetesen az etnikai alapú önrendelkezés lehetőségét. Ez a jog az őshonosnak elismert csoportok számára – a törvény keretei között – lehetőséget biztosít saját politikai jogállásuk meghatározására, valamint önálló gazdasági, szociális és kulturális fejlődésük alakítására. Az önrendelkezési jog gyakorlása az érintett csoportok belső ügyeire korlátozódik, amelyet az általuk létrehozott képviseleti szervek útján valósíthatnak meg. E szervek működését az ukrán Alkotmány és vonatkozó törvények szabályozzák. A képviseleti szervek feladatköre kiterjed többek között arra, hogy tanácskozási joggal részt vegyenek olyan döntési folyamatokban, amelyek az érintett népek kulturális és vallási emlékhelyeinek kezeléséről, illetve történelmi földrajzi nevek visszaállításáról szólnak. Emellett lehetőségük nyílik saját oktatási intézmények létrehozására, valamint részt vehetnek oktatási programjaik tartalmi meghatározásában is, az állami szervekkel együttműködve, Ukrajna Alkotmányának és jogszabályainak keretei között.⁴⁸⁰

A jogalkotó célja, hogy ezek a közösségek minden olyan emberi joggal és alapvető szabadsággal rendelkezzenek, amelyet a nemzetközi jog normái meghatároznak, valamint Ukrajna Alkotmányában és törvényeiben előírnak. A törvény az „őshonos nép” fogalmát oly módon határozza meg, hogy más ukrainai nemzetiség, közte az oroszok, magyarok, lengyelek, románok, fehéroroszk, görögök, zsidók nem minősülhetnek őshonosoknak. A törvény az Oroszország által 2014-ben Ukrajnától önkényesen elcsatolt Krím-félszigeten élő három népcsoportot ismeri el az ország területén őshonosnak, mégpedig a *krími tatárokat, a karaimokat és a krimcsakokat* és széleskörű jogokat biztosít számukra az oktatás és nyelvhasználat területén egyaránt.

⁴⁷⁹ Fedinec 2024, 73.

⁴⁸⁰ Tóth 2022, 11.

A törvény elfogadását Oroszország heves kritikával illette, Vlagyimir Putyin szerint az diszkriminatív jellegű, mivel első és második osztályú emberekre osztja az állampolgárokat.⁴⁸¹ Magyarország fő kifogása az volt, hogy a jogszabály leszűkíti az őshonos kisebbségek körét, és bizonyos nemzeti kisebbségeket, így például a magyarokat vagy románokat, nem ismeri el őshonosnak, pedig évszázadok óta meghatározott területen élnek.

7.3.2 A nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvény

Ukrajna elnöke Volodimir Zelenszkij az Ukrajna 30 fórumon beszélt az új nemzeti kisebbségekről szóló törvénytervezetről,⁴⁸² amely a *nemzeti kisebbségek* kifejezés helyett vagy mellett a *nemzeti közösség* kifejezést használja. Az elnök szerint a megnevezés célja, hogy egyetlen nemzetiség se érezze magát kisebbségnek vagy kevésbé fontosnak, kevésbé védettnek az országban.

2022 augusztusában Volodimir Kulik, a téma elismert szakértője kritikával illette a törvénytervezetet, amelyet fogalmi pontatlanságokkal és túlzott általánosításokkal vádolt. Kulik szerint a kisebbség és közösség fogalmak közötti különbségtétel csupán értelmetlen szóhasználati vita, és kifogásolta azt is, hogy a tervezetet nem küldték meg véleményezésre az illetékes kutatóintézeteknek, például az Akadémia Politikai és Etnikai-nemzeti Tanulmányok Intézetének.⁴⁸³ A tervezetet a magyar kisebbségi szervezetek képviselői is kritizálták. Határozottan ellenezték ennek a fogalmi újításnak a bevezetését az ukrajnai jogszabályokba, amely szerintük eltávolodott az alkotmányos és nemzetközi jogi elvektől, ezzel alapot teremt a manipulációhoz, és előfeltételeket teremt az ukrajnai nemzeti kisebbségi jogvédelmi rendszer további rombolásához.

Az Európai Tanács 2022 júniusában megadta Ukrajnának az EU-tagjelölti státuszt, és hét kritériumot állított fel, köztük a kisebbségekre vonatkozó törvények felülvizsgálatát is. A *nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló* 2022. évi 2827-IX. számú törvény 2023. július 1-jén lépett hatályba, felváltva az 1992-es törvényt. A gyorsított eljárásban elfogadott törvény, az úgynevezett „eurointegrációs törvénycsomag” részeként az uniós csatlakozások megkezdésének egyik feltétele volt. A két kisebbségi

⁴⁸¹ Fedinec 2023, 57.

⁴⁸² "Ukrajna 30. Humanitárius politika" című fórum. 2021. július 13-14.

<https://ukraine30.com/humanitarian/>; <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/07/13/7300375/>

⁴⁸³ Кулик, Володимир: Законопроект про „національні спільноти”: неякісний товар у гарному пакуванні. *Українська правда* 09.08.2022. <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/9/7362359/>

törvény preambulumaik összehasonlításakor jól látható a különbség: bár mindkettő kifejezi a kisebbségi jogok iránti elkötelezettséget, az 1992-es kisebbségi törvény célként a „nemzeti kisebbségek szabad fejlődéshez való jogának garantálását” határozza meg, míg a 2022-es törvény elsősorban a kisebbségi jogokkal kapcsolatos „társadalmi viszonyok sajátosságainak meghatározására” helyezi a hangsúlyt.⁴⁸⁴

Az ukrán Alkotmány kizárólag a „nemzeti kisebbség” fogalmat ismeri. A 2022-es törvényben a *nemzeti kisebbségek (közösségek)* fogalom használata problémákat vethet fel, mivel a kifejezés ismeretlen az ukrán normarendszerben és a releváns nemzetközi dokumentumokban, amelynek Ukrajna a részese. A definíció lényegileg megegyezik az 1992-es törvényben szereplővel, ugyanakkor az új törvény terjedelmesebben fejti ki, mit takar a fogalom: „*Ukrajna Nemzeti kisebbsége (közössége) (a továbbiakban – nemzeti kisebbség (közösség) – ukrán állampolgárok állandó csoportja, akik etnikailag nem ukránok, hagyományosan Ukrajna területén, annak nemzetközileg elismert államhatárai között élnek, akiket közös etnikai, kulturális, vallási és/vagy nyelvi ismérvek kötnek össze, tudatában vannak e csoporthoz való tartozásuknak, és akik nyelvi, kulturális, illetve vallási önazonosságuk megőrzésére és fejlesztésére való törekvést tanúsítanak.*” (1. cikk) Ukrán elemzők szerint előremutató, hogy a törvény társadalmi és elméleti kontextusba helyezi a nemzeti kisebbségeket, mint az ukrán társadalom elidegeníthetetlen, organikus részeit, ezzel a megközelítéssel összhangba helyezi az európai kisebbségvédelmi dokumentumok (Keretegyezmény) szellemiségével. Új elemként jelenik meg a jogszabályban, hogy a jogok korlátozása kizárólag a nemzetbiztonság, a területi integritás védelme érdekében lehetséges, ezzel pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez illeszkedik. Az ukrán jogalkotás aktuálpolitikai válaszokat is megfogalmaz: tiltja az ún. „agresszor állam” – jelen esetben Oroszország pozitív megjelenítését, az agresszió igazolását vagy támogatását (5. cikk).⁴⁸⁵ A tilalom a politikai kommunikáció, a véleménynyilvánítás szabadsága és a nemzetbiztonság közötti határvonal elmosódásának veszélyét hordozza magában.

A nemzeti-kulturális autonómia fogalmát az új szabályozás már nem említi kifejezetten, annak elemei csak közvetetten vannak jelen, az ukrainai nemzetiségek

⁴⁸⁴ Tóth 2024, 44.

⁴⁸⁵ Az ukrán nemzeti kisebbségi törvény 2022-es új változatának elemzése, különös tekintettel a 2023-as módosításokra és a Velencei Bizottság ajánlásaira. Громадянська мережа ОПОРА – „Аналіз змін до Закону України 'Про національні меншини (спільноти) України'”: <https://www.oporaua.org/other/analiz-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-nacional-ni-menshini-spil-noti-ukrayini-24987>

jogainak nyilatkozatára⁴⁸⁶ való hivatkozáson keresztül. A 2022. évi kisebbségi törvény sem határozza meg konkrétan ki a jogszabály alanya (lélekszám, Ukrajna területén való letelepedésük ideje).

Az új törvény integrálja a 2017-es oktatási kerettörvény és a 2019-es nyelvtörvény egyes rendelkezéseit, figyelembe véve a Velencei Bizottság bizonyos korábbi ajánlásait, a magánoktatási intézmények számára lehetővé teszi a kisebbségi nyelvű oktatást, valamint engedményeket tesz a kisebbségi nyelvű könyvkiadás terén. Ugyanakkor összességében további jogvesztéseket tartalmaz a kisebbségi jogok gyakorlását illetően. Például az 1992. évi törvény 10. cikke alapján *„Az állam biztosítja a nemzeti kisebbségek számára azt a jogot, hogy történelmi és modern településük helyein megőrizték hagyományos lakókörnyezetüket.”* Míg korábban járási és megyei szinten érvényesülhettek a kisebbségek jogai, például tájékoztató és köztéri feliratok, földrajzi nevek kisebbségi nyelven való kiírása, az új törvény rendelkezései erre nem adnak lehetőséget, megvalósulásuk nem automatikus, hanem a helyi tanácsok döntésének függvénye a Kormány által készített módszertani útmutató alapján.⁴⁸⁷

A román Külügyminisztérium 2022 decemberében részletes nyilatkozatban fejtette ki álláspontját, hangsúlyozva, hogy bár támogatják Ukrajna európai integrációját, sajnálatosnak tartják, hogy a törvény elfogadását megelőzően nem konzultáltak a kisebbségek képviselőivel, és kifogásolták azt is, hogy a Velencei Bizottság újabb szakvéleményét sem vették figyelembe a törvény elfogadása előtt. Románia szerint Ukrajna EU-integrációja mélyreható reformokon és az európai értékek maradéktalan elfogadásán kell, hogy alapuljon.⁴⁸⁸ A magyar kormány közleményében rövidebben, de hasonlóan reagált, jelezve, hogy Magyarország támogatja Ukrajna EU-integrációját, ugyanakkor az integráció során elfogadott törvényeknek összhangban kell lenniük az európai normákkal és értékekkel.

Magyarország külpolitikáját jelentősen befolyásolja a kárpátaljai magyarság helyzete. A magyar kormány korábban is többször jelezte, hogy Ukrajna EU-hoz való csatlakozását csak akkor támogatja, ha az ország garantálja a kárpátaljai magyarság anyanyelvi oktatáshoz való jogát, a magyar álláspont ezen a ponton tartós és markáns. A szolidaritás narratívája kevésbé jelenik meg a hivatalos retorikában és több tekintetben

⁴⁸⁶ Ukrajna 1991. évi 1771-XII. számú nemzetiségi jogainak deklarációja. Letöltésének helye: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>;

⁴⁸⁷ 7. 8. 9. cikkek.

⁴⁸⁸ Fedinec Csilla: A nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló ukrainai törvény: tartalmi elemzés. *Fórum*, 2023/2. 10-11.

eltér az EU főáramától, főleg ideológiai szempontokból. A magyar álláspontot gazdasági és biztonságpolitikai tényezők is befolyásolják, a keményebb ukránellenes megnyilvánulások nem feltétlenül szolgálják a kárpátaljai magyar közösség jogainak figyelembe vételét.⁴⁸⁹

A román és magyar álláspont közötti különbség, hogy Magyarország a kisebbségi jogok sérelmére hivatkozva az ukrán oktatási kerettörvény elfogadása óta blokkolja a NATO–Ukrajna Bizottság munkáját, amelyet az orosz invázió után sem oldott fel, illetve minden fórumon hangoztatja, hogy a kárpátaljai magyar nemzetiség korábbi jogainak visszaállításához köti Ukrajna uniós csatlakozásának támogatását. Ezek a blokkok számos nemzetközi szereplő és szervezet által is bírált lépések, amelyet nemzetközileg is kevesen támogatnak,⁴⁹⁰ továbbá az ukrán médiában is negatív kampányt indított a magyarok ellen. Románia más, visszafogottabb utat választott az ukrainai román kisebbség támogatására, a kétoldalú diplomáciai kapcsolatokon keresztül próbál célt érni. Meg kell azonban jegyezni, hogy egyik módszert sem nevezhetjük sikeresnek, Kijev az ukrán és román szomszédainak kéréseit, elvárásait egyaránt figyelmen kívül hagyja.

7.3.3 A nemzetközi szervezetek észrevételei az ukrán nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos törvényekkel kapcsolatosan

A Velencei Bizottság 2023. júniusi plenáris ülésén hagyta jóvá értékelését⁴⁹¹ az ukrán kisebbségi törvényről, amelyet 2022. december 13-án fogadott el az ukrán parlament. A vizsgálat magyar–román kezdeményezésre indult, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoring bizottsága kérte a testület véleményét a jogszabály nemzetközi normákkal való összeegyeztethetőségéről. A Velencei Bizottság megállapította, hogy bár az új törvény bizonyos garanciális elemeket tartalmaz, összességében továbbra sem felel meg Ukrajna nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségeinek, ezért módosítását javasolja.

Ukrajna kisebbségvédelmi jogi környezetének vizsgálata nem először került napirendre. A Velencei Bizottság korábban már elemezte az ukrán oktatási törvény

⁴⁸⁹ Rixer Ádám: *Hungary's Attitude to the Russian-Ukrainian War*. In: Матеріали міжнародної наукової конференції ЮФ, 2024, 298–304.

⁴⁹⁰ Fedinec 2023/2, 11.

⁴⁹¹ Venice Commission: *Opinion on the Law on National Minorities (Communities)*. CDLAD (2023)021.

(2017)⁴⁹² és az államnyelvtörvény (2019)⁴⁹³ módosításait (902/2017. és 960/2019. sz. vélemények), megállapítva, hogy azok nem biztosítanak megfelelő egyensúlyt az ukrán nyelv megerősítésének célja és a kisebbségek nyelvi jogainak védelme között. Az új kisebbségi törvény több ponton is ezekre a korábbi jogszabályokra utal vissza, így azok hiányosságai továbbra is fennállnak. A testület véleményében hangsúlyozza, hogy az ukrán hatóságok a jogszabály előkészítése során azt állították, hogy széles körű konzultációt folytattak kisebbségi szervezetekkel. Ugyanakkor a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség és az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség nyilatkozata szerint a kisebbségi szervezetek konstruktív javaslatait nem építették be a jogszabályba. Ez az ellentmondás kérdésessé teszi a törvény megfelelő előkészítését.⁴⁹⁴

A Velencei Bizottság különösen problematikusnak tartja a törvény azon előírását, amely szerint a nemzeti kisebbségi nyelven szervezett kulturális eseményeken kötelező ukrán nyelvű szinkrontolmácsolás biztosítása, ha ezt az esemény előtt 48 órával kéri. A testület álláspontja szerint a rendelkezés homályosan van megfogalmazva (nem világos, hány kérés esetén kötelező a tolmácsolás), és aránytalan adminisztratív terhet ró a szervezőkre, ami ellehetetlenítheti az ilyen jellegű rendezvények lebonyolítását. Ennek alapján a testület a rendelkezés törlését vagy arányosítását javasolja. A kisebbségi szervezetek szerepének korlátozása a kulturális események szervezésében szintén aggályos. A Velencei Bizottság szerint a jogszabály jelenlegi formájában indokolatlanul szűkíti a gyülekezési jogot, és javasolja, hogy bárki szervezhessen kisebbségi nyelvű eseményeket, ne csak kisebbségi szervezetek.

A kisebbségi törvény értelmében az ukrán nyelv kötelező használata a nemzeti és regionális médiaszolgáltatók műsoridőjében 75%-ról 90%-ra nőtt.⁴⁹⁵ A Velencei Bizottság szerint ez a véleménynyilvánítás szabadságát indokolatlanul korlátozza, ezért a média- és államnyelvi törvény módosítását javasolja annak érdekében, hogy a kisebbségek saját nyelvükön is hozzáférhessenek a médiatartalmakhoz. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy hagyományosan kisebbségek által lakott településeken

⁴⁹² Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education. Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (8–9 December 2017).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e)

⁴⁹³ Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language. Opinion No. 960/2019. Strasbourg, 9 December 2019.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)

⁴⁹⁴ A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. Letöltés helye: www.kmksz.com.ua

⁴⁹⁵ A módosítások következtében pozitív irányba mozdult el ez az arány, földrajzi lefedettségétől függetlenül a médiaszolgáltatók adásidőjük 30 %-ában kötelesek ukrán nyelvű műsort közvetíteni.

kétnyelvű feliratokat helyezzenek ki. A Bizottság azonban rámutatott arra, hogy a jogszabály nem határozza meg egyértelműen, mely települések tekinthetők ilyennek, és mi minősül „jelentős kisebbségi jelenlétnek”. Ez növeli a jogbizonytalanságot, ezért a testület pontosítást és kiterjesztő értelmezést javasol.

A kisebbségi politikai kampányok esetében előírt államnyelvű megjelenítés szintén problémás. A Bizottság szerint az ukrán nyelvű kampányüzenetek kötelező használata aránytalan terhet ró a kisebbségi politikai szervezetekre, és sérti a véleménynyilvánítás szabadságát. A testület az államnyelvi törvény korábbi elemzését megerősítve ismét felhívja a figyelmet arra, hogy a szólásszabadság magában foglalja a nyelv választás szabadságát is.

A Velencei Bizottság javasolta, hogy Ukrajna halassza el az ukránai nemzetiségi iskolák reformjának végrehajtását, és a testület 2017-es ajánlásainak megfelelően dolgozza át azt. Az ukrán parlament 2023 júniusában további egy évvel elhalasztotta az uniós nyelveken oktató iskolák ukrán nyelvre való átállítását, amely lépés részben a testület kritikáinak következménye. A testület megjegyzi, hogy az oktatási reform során különbségtétel történik az EU hivatalos nyelvei (például magyar, román) és egyéb kisebbségi nyelvek (orosz, belarusz) között. Míg az ukrán Alkotmánybíróság szerint ez nem ütközik az ukrán alaptörvénybe, a Velencei Bizottság hangsúlyozza, hogy Lettországgal ellentétben, ahol hasonló különbségtétel létezik, Ukrajna Alkotmánya kifejezetten biztosítja az orosz nyelv védelmét. Ugyanakkor az orosz agresszió fényében jogilag igazolhatónak tartja az orosz nyelv védelmére vonatkozó előírások ideiglenes felfüggesztését.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szintén aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a törvény nem teszi lehetővé a kisebbségi nyelvek használatát a közigazgatási kapcsolattartásban, és nem biztosít egyenlő feltételeket az oktatás, média, reklám, könyvkiadás vagy közérdekű információk területén. A Nyelvi Karta szakértői bizottsága külön kiemelte, hogy a törvény végrehajtása sérti a meglévő jogi garanciák visszavonásának tilalmát, továbbá nem indokolható a nyelvi kategóriák eltérő kezelése az EU-n kívüli kisebbségi nyelvek rovására.⁴⁹⁶

Az európai uniós csatlakozási tárgyalások megkezdése érdekében megfogalmazott kritériumok teljesítése miatt Ukrajnában felgyorsult a jogalkotási folyamat. Az ukrán törvényhozás korábban nem tapasztalt gyorsasággal és intenzitással

⁴⁹⁶ Tóth 2024, 52-59.

kezdt bele az érintett jogszabályok kidolgozásába, mely az elmúlt évek jogalkotási gyakorlatához képest példátlan volt. Az EU elvárásainak megfelelő jogszabály elkészítése érdekében Ukrajna Miniszteri Kabinetje (illetve annak keretében működő jogalkotó szervek) rendhagyó módon, intenzíven bekapcsolódtak az előkészítési folyamatba.⁴⁹⁷

A Velencei Bizottság 2023. október 9-i véleményében a 2023. augusztus 13-i, 9610. számú a kisebbségi törvény módosítását célzó törvényjavaslattal kapcsolatban fogalmazott meg további kritikákat. A testület egyik fontos javaslata szerint a „terrorista állam” propagandájának tilalmát tartalmazó szankciójellegű meghatározások az általános jogszabályokba (pl. Büntető Törvénykönyvbe) kerüljenek. Az ukrán indoklás szerint az orosz agresszió egyaránt politikai és kulturális beavatkozással járt, a megszállás hivatkozása az „oroszok lakosság védelme” volt, így a tilalmat arányos korlátozásként kell értelmezni.⁴⁹⁸

2023. december 8-án az ukrán parlament módosította⁴⁹⁹ (többek között) a kisebbségi oktatásra vonatkozó jogszabályokat is a Velencei Bizottság ajánlásai alapján (2023. évi 3504-IX. törvény). Például az EU hivatalos nyelveit beszélő kisebbségek számára biztosított marad az egynyelvű oktatás a 2018 előtt iskolába lépőknek, míg a később belépők számára csak az ukrán történelem és honvédelmi oktatás zajlik államnyelven, de a magántulajdonban lévő felsőoktatási intézmények is szabadon megválaszthatják az oktatás nyelvét. A testület javaslatára kikerült a nemzeti kisebbségek definíciójából – a korábbi meghatározás szerint a kisebbségi státuszhoz tartozó kifejezés – hogy az adott közösség „hagyományosan” él Ukrajna területén (1. cikk). Ezzel megnyitotta a kisebbségi státusz lehetőségét az újabb bevándorló közösségek felé is (ha azok megfelelnek a többi kritériumnak). Ez azt is jelenti, hogy egyenlő státuszba helyezi a történelmi kisebbségeket az egyéb etnikai diaszpóracsoportokkal, csökkentve például a kárpátaljai magyarság sajátos helyzetének jogi elismerését. A törvény a kisebbségi jogok

⁴⁹⁷ Uo. 72-73.

⁴⁹⁸ Az ukrán nemzeti kisebbségi törvény 2022-es új változatának elemzése, különös tekintettel a 2023-as módosításokra és a Velencei Bizottság ajánlásaira. Громадянська мережа ОПОРА – „Аналіз змін до Закону України 'Про національні меншини (спільноти) України'”: <https://www.oporaua.org/other/analiz-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-nacional-ni-menshini-spil-noti-ukrayini-24987>

⁴⁹⁹ 3504-IX sz. törvény „Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról az Európa Tanács és annak szervei által a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak egyes területeit illetően tett szakértői véleményének figyelembevételével kapcsolatosan”

gyakorlását kizárólag helyi szintre korlátozza (község, nagyközség, város), megszüntetve azok érvényesítésének lehetőségét megyei vagy járási szinten.⁵⁰⁰

A törvény egyes elemei – például a választási kampányanyagok kisebbségi nyelven való megjelenésének újbóli engedélyezése, illetve az ukrán nyelvű könyvkiadási kötelezettség eltörlése – a kárpátaljai magyar szervezetek szerint is előrelépést jelentenek, ám e lépések nem állítják vissza a korábban biztosított kisebbségi jogok teljes körét. A rendelkezések többsége általános, deklaratív jellegű, ami a végrehajthatóság és a jogérvényesítés szempontjából aggályos. Az anyanyelvi oktatáshoz való jog ismételt rögzítésre került, ugyanakkor az államnyelv melletti érvényesülés követelménye bizonyos gyakorlati problémákat vet fel. Az új törvény kizárja a nyelvi kedvezmények köréből az „agresszor állam” hivatalos nyelvét, így az orosz nem alkalmazható a kulturális, művészeti és szórakoztató rendezvények során sem. A Velencei Bizottság 2023 októberi véleménye megerősítette, hogy a háborús helyzetre tekintettel az orosz nyelv alkotmányos védelmének ideiglenes felfüggesztése indokolható.

A törvénymódosítások sok helyzetben azonban további kérdéseket vetnek fel, nem teszik egyértelművé a kisebbségekkel kapcsolatos szabályozást és megmaradtak a nyelvhasználat egyes jogszűkítő rendelkezései. A gyakorlati érvényesülés feltételeit politikai mérlegelés és adminisztratív önkény tárgyává teszik, így a kisebbségi jogok biztosítása helyett azok szelektív és korlátozott alkalmazását eredményezik. Mindezek, különösen az ukrán EU-integrációs célok fényében, nemcsak jogpolitikai ellentmondásokat, hanem súlyos jogállamisági kérdéseket is felvetnek.⁵⁰¹

Az ukrán nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szabályozási aktusokat összegezve megállapíthatjuk, hogy a nemzeti kisebbségek jogfosztásának több éve tartó, választási ciklusokon átívelő folyamata töretlen. Mindez az állami hatalmi rendszer minden ágának és intézményének, valamint az ország lakossága zömének egyetértésével, és a nemzetközi szervezetek, intézmények hallgatólagos jóváhagyásával történik.

⁵⁰⁰ Tóth (2024)

⁵⁰¹ Tóth (2024)

4. számú táblázat.

A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos főbb jogszabályok

Évszám	Jogszabály	Tartalom	Nyelvhasználati küszöb	Kritikák
1989	1989. évi 8312-11. sz. törvény az Ukrán SZSZK nyelveiről	Az ukrán nyelv államnyelvvé nyilvánítása mellett széleskörű nyelvi jogokat biztosított.	A közigazgatási egységeken belüli kisebbség aránya magasabb, mint 50%.	—
1992	2494-XII. sz. törvény a nemzeti kisebbségekről	Széles körű kisebbségi jogok, de területi autonómiát nem tartalmaz.	—	—
1999	1999. évi 1350-XIV. sz. törvény a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának ratifikációjáról	Alkotmánybíróság 9-rp/2000. sz. határozatával megsemmisítette.	A közigazgatási egységeken belüli kisebbség aránya magasabb, mint 20%.	—
2003	2003. évi 802-IV. sz. törvény	13 nemzetiség nyelvét védi. Újra ratifikálták a Nyelvi Kartát kevesebb kötelezettségvállalással.	Nem meghatározott	Nacionalista csoportok által
2012	2012. évi 5029-VI. sz. törvény az állami nyelvpolitika alapjairól	18 nyelvet vesz védelembe, széleskörű jogokat biztosít a nyelvhasználat során.	A közigazgatási egységeken belül 10%-os küszöbhez kötött regionális nyelvi jogokat vezet be.	Aránytalanul előnyben részesíti az orosz nyelvet
2017	2017. évi 2145-VIII. sz. törvény	Az oktatás nyelvét az ukránra korlátozza, a kisebbségi nyelvek jogait szűkíti.	—	Velencei Bizottság szerint aránytalan a kisebbségi jogkorlátozás, hiányzó egyensúly
2017	1997. évi 703/97-VR törvény a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény ratifikációjáról	—	—	Nacionalista csoportok által
2019	2019. évi 2704-VIII. sz. törvény az ukrán nyelv államnyelvként való funkcionálásáról	Kizárólagos államnyelvként az ukrán nyelvet erősíti, őslakos népek és a nemzeti kisebbségek nyelveit megkülönbözteti, a kisebbségi nyelveket, főként az orosz háttérbe szorítja.	—	A Velencei Bizottság kritizálja a kisebbségi nyelvek használatának korlátozását
2021	2021. évi 1616-IX. sz. törvény „Ukrajna őslakos népeiről”	Őslakos népek és nemzeti kisebbségek külön jogállását határozza meg, az őslakosoknak széleskörű jogokat ad az oktatás és nyelvhasználat területén.	—	Nemzetközi kritika, főként Oroszország részéről
2022	2022. évi 2827-IX. sz. törvény az ukrajnai nemzeti	Nemzeti kisebbségek jogait részlegesen korlátozza, bizonytalanság a fogalomhasználatban.	—	Kritika a definíciós bizonytalanság és kisebbségi jogok pontatlansága miatt

	kisebbségekről (közösségekről)			
2023	2023. évi 3504-IX. sz. törvény Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról az Európa Tanács és szervei által a nemzeti kisebbségek [közösségek] jogairól egyes területeken kiadott szakértői vélemények figyelembevételével kapcsolatosan	Az Európai Unió valamely hivatalos nyelvét beszélők számára megmarad az egynyelvű oktatás (kivéve ukrán történelem)	—	Nemzetközi ajánlások figyelembevételével módosították, de viták maradtak

7.4 A magyar nemzeti kisebbség helyzete

A mai Kárpátalja területe szinte a kezdetektől része volt a Magyar Királyságnak. A tatárjárást követően IV. Béla szász jövevényeket telepített le, akik különleges kiváltságokat kaptak.⁵⁰² A kiegyezéstől a második világháború végéig Kárpátalja területi hovatartozása többször is megváltozott. 1867-től az Osztrák–Magyar Monarchia keretében a Magyar Királyság részeként létezett, a történelmi Máramaros, Bereg, Ung és Ugocsa vármegyék területén, soknemzetiségű lakossággal, amelyben ruszinok, magyarok, zsidók, németek és romák egyaránt éltek. Az 1910-ben végzett népszámlálás szerint a területen 184 ezer fő magyar nemzetiségű (a zsidó vallású, magyar anyanyelvűekkel ez a szám akár 270 ezer fő is lehetett).⁵⁰³

Az első világháború végén, a Monarchia felbomlásával a térség helyzete bizonytalanná vált, és 1919-re csehszlovák megszállás alá került. A trianoni békeszerződés 1920-ban hivatalosan Csehszlovákiához csatolta a területet „Podkarpatská Rus” néven, autonómiát ígérve a ruszinoknak, amit csak részben valósítottak meg.⁵⁰⁴ Az 1938. évi első bécsi döntés nyomán Magyarország visszakapta a délnyugati, magyar többségű sávot, majd 1939 márciusában, Csehszlovákia felbomlásakor a teljes területet annektálta. 1939 és 1944 között Kárpátalja ismét a Magyar Királysághoz tartozott,

⁵⁰² Lengyel János: Beregszász. *Együtt*, 2007/4.

http://epa.oszk.hu/00500/00595/00024/pdf/EPA00595_Egyutt_2007_4_132-139.pdf

⁵⁰³ Vehes Mikola (szerk.): *Kárpátalja évszámokban: 1867–2010*. Ungvár, Goverla, 2011, 27.

⁵⁰⁴ Meg kell említenünk Adolf Dobrianszky jogász és politikus nevét, aki a 19. századi ruszin nemzeti mozgalom egyik meghatározó alakja volt. Politikai pályafutása során a Habsburg Birodalmon belüli autonómia és a ruszinok érdekeinek védelme mellett érvelt, miközben igyekezett közvetíteni az ukrán és orosz orientációjú irányzatok között. Erőteljes oroszbarát irányvonala miatt ellentmondásos a megítélése egyes önálló ruszin identitást képviselő csoportok körében. Lásd bővebben: Fedinec Csilla – Csernicskó István (szerk.): *„Ruszin voltam, vagyok, leszek...”* Népismereti olvasókönyv. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.

mígnem a Vörös Hadsereg 1944 őszén elfoglalta. Az 1945. évi magyar–szovjet megállapodás értelmében a terület hivatalosan a Szovjetunióhoz került, az Ukrán SZSZK részeként. Az évek során a területet sokféleképpen nevezték: Kárpátalja, Ruszka Krajna, Ruszinszko, Podkarpatszka Rusz, Podkarpatyja, Kárpátoroszország, Ruténföld, Kárpát-Ukrajna; mai hivatalos neve – Kijevből nézve – Kárpátontúli terület.⁵⁰⁵

A szovjet terror első lépése 1944 novemberében a reprodukcióra képes, 18–50 év közötti német és magyar nemzetiségű férfi lakosság, valamint a német nemzetiségű női lakosság nagy részének deportálása volt. A *málenkij robot*-ot – amelyet a hatóságok a legtöbb településen háromnapos jóvátételi, „kis munkaként” hirdettek – a kárpátaljai magyar lakosság ellen irányuló etnikai tisztogatásként értékelhetjük, hiszen a közel 24 ezer⁵⁰⁶ elhurcolt embernek nagy része odaveszett, közöttük jelen sorok írójának rokonai is.⁵⁰⁷

A súlyos megpróbáltatások után a lakosság száma ugrásszerűen megnövekedett. Az 1946-ban mért 66 ezer fős létszám a 1969–70-es népszámlálásra 151 ezerre duzzadt, 1989-ben pedig 155 ezer főt számláltak.⁵⁰⁸ A szovjet rendszer felbomlása után, 2001-ben tartották az első független ukrán népszámlálást, ahol 151,5 ezer fő vallotta magát magyar nemzetiségűnek, 158,7 ezer fő pedig magyar anyanyelvűnek.⁵⁰⁹ Terv szerint ezt 2011-ben követte volna a következő, de forrás hiányában erre a mai napig nem került sor. Becslések szerint 2011-ben mintegy 141 ezerre tehető a magyar nemzetiségűek létszáma. Mindez egyértelműen a rendszerváltás utáni nagyszámú elvándorlással magyarázható, ebben az időben nagyon sok értelmiségi család – tanárok, orvosok – költözött át Magyarországra.⁵¹⁰

⁵⁰⁵ Uo. 11.

⁵⁰⁶ Más források szerint, az elhurcoltak száma elérte a 40 000-et. Forrás: Botlik József: *Népek hazája: Kárpátalja*. Pro Minoritate: <http://www.hhrf.org/mk/710mk/710mk34.htm>.

⁵⁰⁷ Molnár D. Erzsébet kárpátaljai történész beszámolója az Országházban. https://www.youtube.com/watch?v=h_IkGeQPkY&feature=c4-overview&list=UUL_VX-KouDsrC8fWhNVM9Sw.

⁵⁰⁸ Molnár József – Molnár D. István: *Kárpátalja népessége és magyarsága a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében*. Beregszász, Kárpátaljai Magyar Pedagógusszövetség Tankönyv- és Taneszköztanácsa, 2005, 9.

⁵⁰⁹ Tátrai Patrik – Molnár József – Kovály Katalin – Erőss Ágnes: A kárpátaljai magyarok lélekszáma és a népesedésüket befolyásoló tényezők a Summa 2017 felmérés alapján. *Kisebbségi Szemle*, 2018/3, 7.

⁵¹⁰ Ez a fogyás az elmúlt 25 évben csak fokozódott, a kelet-ukrajnai konfliktus következtében pedig további lendületet kapott. A 2000-es években főleg a fiatalok hagyták el a szülőföldjüket, továbbtanulási céllal, a háború kitörése óta a behívások elkerülése miatt sok férfi, családapa döntött a távozás mellett. Mivel hivatalos statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, ezért csak óvatosságot vonhatunk le. A becsült drasztikus fogyás a magyar iskolákban, óvodákban is érzékelhető.



12. ábra. Forrás: Kárpátalja nemzetiségi összetétele. Forrás: Állami Statisztikai Hivatal⁵¹¹

A népszámlálási adatokat a különböző korszakokban gyakran torzították vagy meghamisították. Tovább nehezítette az adatok összevetését, hogy némelyek a nemzetiségre, mások az anyanyelvre kérdeztek rá.⁵¹² Kárpátalján 1880-tól kezdődően tartottak összeírást, és azt követően közel tízévente megismételték. Ezek alapján jól látható, hogy mindig is többségi nemzetként voltak jelen a ruszinok/ukránok. Az ukrán lakosság részaránya az eltelt évtizedekben nagymértékben megnövekedett az asszimiláció, a szovjet betelepítési stratégia következtében (közel 20%-kal),⁵¹³ és nyilvánvalóan hatással volt erre a magyar lakosságot ért etnikai diszkrimináció és az elvándorlás is.

A második világháborút követően a szovjet majd az ukrán vezetés a ruszin lakosságot már kizárólag ukránként jelölte az adatfelvételek során, és minden eszközzel arra törekedett, hogy eltüntesse a hivatalos létezésüket, relativizálja a nemzeti öntudatukat. A ruszinok saját bevallásuk szerint nem tartják magukat ukránnak, és ma is küzdenek a ruszin/ukrán megkülönböztetés elismeréséért. Nemcsak kultúrájukban, de vallásukban is eltérnek egymástól: a ruszinok többnyire a szovjet éra alatt üldözött görögkatolikus felekezethez tartozónak vallják magukat.⁵¹⁴ A választásokon jól nyomon

⁵¹¹ Ukrán Állami Statisztikai Hivatal honlapja a népszámlálásról.
<http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/#regions>.

⁵¹² Molnár – Molnár 2005, 8.

⁵¹³ Uo. 10.

⁵¹⁴ Bonkáló Sándor: *A rutének*. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Basel–Budapest. 1996.:
http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_nemzetisegek/altalanos/a_rutenek/pages/016_ruszi_nok_es_magyarok.htm.

követhető ez az elkülönülés, például a 2010-es ukrainai elnökválasztáson a kárpátaljai ruszinok a kelet-ukrainai területeken élőkhez hasonlóan voksoltak, azaz teljesen eltérően, mint a többségi ukrán nemzet tagjai.⁵¹⁵

Kárpátalja a monarchia és a csehszlovák kormányzás idején többször közel járt ahhoz, hogy önrendelkezési jogot kapjon. Közvetlenül a rendszerváltás után, a Kárpátaljai Ruszinok Társaságának kezdeményezésére 1991-ben újra felvetődött az autonómia kérdése, amelyet a magyarok képviselőiben a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) is támogatott. 1991. december 1-jén a kárpátaljai szavazásra jogosult polgárok 78%-a a terület különleges státuszú önkormányzattá alakítására, a Beregszászi járásban 81,4% pedig magyar autonóm körzet létrehozására voksolt.⁵¹⁶ A népszavazás eredményét az egymást követő kormányok mindmáig figyelmen kívül hagyták.⁵¹⁷

Az 1991-ben megkötött ukrán–magyar alapszerződés ugyan tartalmazta a nemzetközi kisebbségvédelmi konvenciókat, de nem tért ki egyéb, a magyar kisebbség jogait megerősítő konkrét tervekre, elvárásokra. A helyi vezetők pedig azt kifogásolták, hogy a tárgyalások és a szerződéskötés az ő megkérdésük nélkül zajlott.⁵¹⁸

Kárpátalján az említett nemzetiségeken kívül ebben az időszakban összességében több mint tízezerre tehető az ott élő zsidók, szlovákok, belaruszok, lengyelek, csehek stb. száma.⁵¹⁹ Ezért is nevezték ezt a soknemzetiségű területet a „béke szigetének”, mivel ebben a színes nyelvi, kulturális, vallási kavalkádban nem voltak etnikai konfliktusok.

A trianoni békeszerződés során elszakított területeken élők az azóta eltelt több mint 100 év során számos kulturális és politikai megsemmisítési, beolvasztási kísérlettel néztek szembe. Ezért is nagyon fontos, hogy a róluk szóló diskurzust egy táj jogi, társadalmi, politikai és kulturális kontextusból közelítsük meg.

7.5 Az ukrán jogi környezet hatása a kárpátaljai magyarok identitására

A nemzeti identitás kérdéskörét – így a határon túli magyarság identitáskonstruálási folyamatait is – szükségszerűen többdimenziós megközelítésben kell látni. Tudományos

⁵¹⁵ Закарпатские русины просят президента Украины предоставить им специальный статус. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1989776>.

⁵¹⁶ Vehes (2011), 203.

⁵¹⁷ Fedinec – Halász – Tóth 2016, 192-196.

⁵¹⁸ Kárpátalja, a többször gazdát cserélt térség: http://mult-kor.hu/20140325/karpatalja_a_tobbszor_gazdat_cserelt_terseg?print=1

⁵¹⁹ Dupka György: *Fogyó, gyarapodó nemzetiségek, érdekképviselők Kárpátalján*, 2011. <http://mek.oszk.hu/12300/12394/12394.pdf>

szempontból nem tartható az az egysíkú értelmezés, amely egy identitás gyengülését kizárólag asszimilációs nyomásnak, a médiahatásoknak vagy a politikai elit retorikájának tulajdonítja. Noha e tényezők kétségkívül befolyással bírnak, hatásuk nem kizárólagos, és nem is minden esetben determináló. A bevezetésben is említett vonatkozó szociológiai és antropológiai kutatások, valamint a tereptapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy a kárpátaljai magyar közösség tagjai önazonosságukat a magyar nemzet részének tudatában élik meg, miközben erős lokális kötődéssel is rendelkeznek.⁵²⁰ A kettős viszonyulás az identitás többpólusú jellegét tükrözi, amelyben a nemzeti és regionális hovatartozás nem egymást kizáró, hanem egymást kiegészítő azonosulási pontokat jelent.

A kisebbségi léthelyzet következtében a közösség tagjai többféle identitáskezelési stratégiát dolgoznak ki. Ezek a stratégiák egyénenként eltérő módon rendezik el az identitáselemeket a személyiségen belül, amit nagymértékben befolyásol a többségi társadalom mindennapi attitűdje, valamint az anyaországból érkező politikai és társadalmi üzenetek retorikai kerete. Amennyiben az adott személy vagy közösség kisebbségként elismerve érzi magát, ez elősegítheti, hogy identitása kompatibilissé váljon a tágabb társadalmi környezettel.

A társadalmi mobilitás lehetőségei szintén befolyásolják az identitásmintázatok kialakulását és működtethetőségét. Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy az egyes identitáselemekhez kapcsolódó érzelmi töltések – legyenek azok pozitívak vagy negatívak – nagymértékben meghatározzák, hogy az egyén egy adott szituációban az identitását felvállalja, avagy elrejti (a kárpátaljai közösséget büszkeséggel tölti el, hogy a magyar nemzet része (81%)).⁵²¹ Az identitás tehát nem csupán jogi és kulturális kérdés, hanem a társadalmi percepció és érzelmi beágyazottság szempontjából is releváns konstrukció.

A magyar identitást leginkább a vegyes házasságok, az ukrán iskolát választók erodálhatják.⁵²² A vegyes házasságokban egyébként igen alacsony az etno-kulturális reprodukció, ezért ez komoly veszélyforrás ma a magyarság megmaradásának szempontjából. A kisközösségek fennmaradásának szempontjából kiemelt szerepet játszanak az identitás-újratermelődést segítő különböző formák. Kárpátalján is erősen

⁵²⁰ Papp – Veres, 192.

⁵²¹ Pataki Ferenc: Identitás – személyiség – társadalom. In Lengyel Zsuzsanna (vál.): *Szociálpszichológia: szöveggyűjtemény*. Budapest, Osiris, 1997.

⁵²² A kelet-ukrajnai konfliktus következtében jelenleg nagyon sokan érkeznek Kárpátaljára a térségből és olcsón felvásárolják a Magyarországra átköltözött családok hátrahagyott házait. Sajnos, az eddig színmagyar falvakban is egyre sűrűbben hallani ukrán szót.

jelen vannak mind a kommunikatív, mind a kulturális emlékezetnek⁵²³ az ösztönösség és a tudatosság határmezsgyéjén található gyakorlatai.

Az elmúlt években gyakorivá váltak a kárpátaljai magyarokat érő jogsértések, megfélemlítő akciók.⁵²⁴ Amikor egy országban komoly gondok vannak a jogállamisággal, a korrupcióval, akkor egy kisebb közösség válhat célponttá, hogy elterelje a figyelmet az ország gazdasági helyzetéről, a jogállamiság állapotáról. Ez történik most a kárpátaljai magyarokkal: heti szinten negatívan mutatják be őket az országos médiában, szeparatizmussal vádolják őket, de volt, hogy az ukrán parlament weboldalán petíciót indítottak, amelyben javasolták a magyarok deportálását.⁵²⁵ Egyes politikusok „új terminusokat alkotnak”, mint például a Kárpátaljai Állami Közigazgatási Hivatal korábbi elnöke nyilatkozataiban következetesen arról beszélt, hogy „Kárpátalján nem magyarok élnek, hanem magyar származású ukránok”, amely kifejezés értelmezhetetlen a magyar közösség számára.⁵²⁶

7.6 Következtetés

A fejezetben részletesen feldolgozásra kerültek az ukránai nemzetiségekkel kapcsolatos jogalkotás legfrissebb aktusai, illetve górcső alá vettük ezek következményeit, a nemzetközi szervezetek kritikáinak eredményeit. Ukrajna nyelvi helyzete összetett kérdés, amely mélyen gyökerezik történelmi, politikai és társadalmi folyamatokban. A független Ukrajna 1991-es megalakulása óta a nyelvkérdés folyamatosan a politikai diskurzus egyik központi témája, amely gyakran vitákat, konfliktusokat és jogi visszasságokat is generál.

Az 1996-os Alkotmány rögzítette az ukrán nyelv államnyelvi státuszát, azonban a lakosság jelentős része, főként Kelet-Ukrajnában, orosz anyanyelvű vagy orosz nyelvű környezetben élt. Ez a nyelvi kettősség folyamatos feszültségekhez vezetett, mivel Ukrajna igyekezett egységes nemzetállami identitást kialakítani, miközben a lakosság egy része ragaszkodott az orosz nyelvhez, mindennapi kommunikációban és kulturális

⁵²³ Assmann, Jan: *A kulturális emlékezet: írás, emlékezés és politikai identitás a korai magaskultúrákban*. Budapest, Atlantisz, cop. 1999. 1. fejezet.

⁵²⁴ „Késhegyre a magyarokkal?” – Bocskor Andrea Kárpátaljáról és az ukrán nacionalizmusról: https://mandiner.hu/cikk/20181120_bocskor_andrea_karpataljarol_es_az_ukran_nacionalizmusrol.

⁵²⁵ A petíció már nem érhető el az Ukrán Legfelső Tanács honlapján. Képernyőfotót a portál cikkében találunk: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20181009-az-ukran-parlament-oldalan-kovetelik-a-karpataljaiak-deportalasat.html>.

⁵²⁶ „Kárpátalján nem magyarok élnek, hanem magyar származású ukránok”: <https://delhir.info/2019/10/19/karpataljan-nem-magyarok-elnem-hanem-magyar-szarmazasu-ukranok/>

identitásában egyaránt. Az államnyelv érvényesülése sokáig inkább szimbolikus volt, a gyakorlatban – főként az iparosodott keleti régiókban – az orosz dominált. Az ukrán állam megpróbált jogi szabályozással változtatni ezen a helyzeten, mondván, az orosz nyelv (és vele együtt a nemzetiségi nyelvek) állami támogatása akadályozza az ukrán nyelv fejlődését, és veszélyezteti az ország egységét. A nemzeti kisebbségek képviselői a jogaik csorbítását, kulturális elnyomást, valamint politikai diszkriminációt sérelmeztek. A nyelvpolitika következményeként Ukrajnában a belpolitikai konfliktusok is kiéleződtek, ami a társadalmi polarizáció egyik fő oka lett. Ez erőteljesen megmutatkozott a 2014-es krími események és a kelet-ukrajnai konfliktus kirobbanása során, amikor a nyelvi kérdést geopolitikai eszközként is felhasználták, hozzájárulva Ukrajna belső destabilizációjához.

Ukrajnában a nyelvhasználatot szabályozó jogszabályokat soha nem alkalmazták következetesen, ami eleve lehetővé tette, hogy a kérdés politikai kampánytémává váljon. A politikai szereplők, akik a gazdasági és társadalmi problémák megoldására nem voltak képesek, a nyelvkérdés politikai instrumentalizálásával terelték el a figyelmet ezekről a problémákról. Így fordulhatott elő, hogy a túlságosan átpolitizált nyelvkérdés a 2013 végén és 2014 elején gazdasági összeomlás előtt álló és politikailag instabil országban a politikai válság és a fegyveres konfliktus kirobbanásának egyik ürügyévé válhatott.⁵²⁷

A nyelvhasználatot az élet szinte minden területén korlátozó ukrán jogszabályok a nemzetiségek nyelveit a háztartások és a templomok falai közé száműzik az országban. Az Alkotmánybíróság döntése, amellyel az államnyelvet ilyen szinten megerősítette a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatának kárára, nemzetközi szinten is visszhangot váltott ki, a törvény alkalmazása tovább növelheti a kisebbségi közösségek és az ukrán állam közötti feszültségeket, ami hosszú távon akadályozhatja Ukrajna európai integrációját is. A helyzet megoldása érdekében szükség lenne egy kompromisszumos megoldásra, amely egyensúlyt teremt az államnyelv védelme és a kisebbségi jogok biztosítása között.

Az Európai Unió és nemzetközi szervezetek többször is kritikával illették Ukrajna nyelvi szabályozását, kiemelve, hogy a nyelvi törvénykezés gyakran politikailag motivált és nem feltétlenül a kisebbségek jogait szem előtt tartó döntések születtek. Mindezek a jogi lépések az ukránok erőteljes asszimilációs politikáját mutatják, és bár történelmileg

⁵²⁷ Fedinec Csilla – Csernicskó István: A 2017-es ukrajnai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. *Regio*, 25.évf. 2017/3, 288.

indokolhatóak lennének, de „feszültségeket teremtenek és aláássák a regionális stabilitást”.⁵²⁸ Véleményünk szerint erősen kifogásolható az a gyakorlat is, amely az agresszor állammal kapcsolatos minden politikai véleménynyilvánítást megtilt.⁵²⁹ A vélemény az ember szubjektív értékítélete, amely a gondolat- és lelkiismereti szabadságból ered, ezért kiemelten védendő. Ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadsága – mivel már nyilvános közlés – nem lehet korlátlan. A véleménynyilvánítás szabadsága, mint komplex kommunikációs alapjog, csak szűk körben és kizárólag alkotmányos szinten korlátozható, hiszen szorosan kötődik az emberi méltóság és a személyiség szabad kibontakozásának követelményéhez. Az Alkotmány feladata annak rögzítése, hogy azok a tartalmak és magatartások kerüljenek korlátozásra, amelyek más, magasabb rendű jogokat – például az élethez való jogot vagy az etnikai, vallási identitás védelmét – szolgálják. Így az életellenes uszítás vagy a gyűlöletre buzdító megnyilvánulások értelemszerűen nem élvezhetik a véleményszabadság védelmét.⁵³⁰

Ukrán szakemberek elemzéseiben szintén megjelennek javaslatok Ukrajna etnopolitikai rendszerének fejlesztésével kapcsolatosan, amelyek az ország stabilitását és az európai integrációs normákhoz való közeledést célozzák, figyelembe véve az ukrán biztonságpolitikai szempontokat:

- Állandó nyilvántartás és elemzések készítése a szomszédos államok tevékenységéről, amelyek nemzetiségi diaszpórájukon keresztül befolyásolhatják Ukrajna belügyeit;
- Meg kell erősíteni a regionális logisztikai és gazdasági kapcsolatokat a szomszédos államokkal, illetve fontos cél a nemzetközi párbeszéd kereteinek kialakítása,
- Ajánlott nagyobb hangsúlyt fektetni a kisebbségekkel kapcsolatos sikeres együttműködések széleskörű kommunikációjára, ilyen tárgyú médiamegjelenések ösztönzése,
- Javasolt a kettős állampolgárság kérdésének újragondolása, ami a háború után hazatérő állampolgárok integrációja és az ország újjáépítése szempontjából is fontos lépés,

⁵²⁸ Manzinger Krisztián: Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés. *Kisebbségvédelem*, 2022/VII. 2022, 136.

⁵²⁹ Az ukrán jogszabályok értelmében a nemzeti kisebbségek jogainak gyakorlása és védelme során szigorúan tilos bármilyen formában népszerűsíteni vagy propagálni az Oroszországi Föderációt mint agresszor államot, annak intézményeit, háborús invázióját vagy a totalitárius rezsim szimbolikáját. A tilalom kiterjed minden olyan megnyilvánulásra, amely pozitív színben tünteti fel az agressziót vagy jogszerűnek ismeri el Ukrajna megszállását. (Kisebbségi törvény 5. cikk)

⁵³⁰ Varga Attila: A véleményszabadságról. *Glossa Iuridica* XI. (1-2.), 2024, 233.

- Koherens kisebbségpolitika és ehhez kapcsolódó egyértelmű és kiszámítható normarendszer,
- Szükséges az orosz nemzetiségi közösség jogi helyzetének újraértékelése és helyreállítása az Alkotmány 11. cikkének és a Velencei Bizottság állásfoglalásának alapján (CDL-AD(2023)021-e),
- Nemzetiségi ügyekkel foglalkozó szakemberek képzése, továbbképzése, fokozott figyelmet fordítva a határ menti térségek sajátosságaira.⁵³¹

Összefoglalva, az ukrajnai nyelvi helyzet egyszerre tükrözi a történelmi örökségből adódó nyelvi sokszínűséget és a nemzetállami törekvések okozta feszültségeket. Bár Ukrajna törekszik az államnyelv dominanciájának erősítésére, a többnyelvűségből fakadó kihívások, a regionális különbségek és a kisebbségi jogok kérdése továbbra is komoly társadalmi-politikai dilemmát jelentenek.

⁵³¹ Дегтеренко 2023, 432.

8 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS ZÁRÓ GONDOLATOK

8.1 Hipotézisek igazolása

A kutatás a tudományos igényességet a rendelkezésre álló források és körülmények figyelembevételével valósította meg. Az orosz–ukrán háború és a politikai instabilitás következtében korlátozott volt a terepkutatás és interjúk lehetősége, ezért a vizsgálat középpontjában a megbízható és ellenőrzött dokumentumforrások álltak. A választott módszerek lehetővé tették a téma biztonságos és objektív feldolgozását, miközben a forráskritika és az interdiszciplináris megközelítés biztosította, hogy releváns eredmények születhessenek a kutatás során.

H1

Igazolt. A dolgozat szerint az Ukrajnai Etnikai Ügyek és Lelkiismereti Szabadság Állami Szolgálatával készített kutatások módszertani hiányosságai és mintaválasztásuk miatt nem képeznek megbízható alapot kisebbségi jogalkotási intézkedésekhez. A felmérések eredményei csak áttételesen tükrözik a kisebbségi közösségek álláspontját, és politikai eszközként alkalmazhatók.

H2

Nem igazolt. Az újabb ukrán nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos normatív aktusok a dolgozat megállapítása szerint több ponton eltérnek a nemzetközi standardoktól, nem teljesítik maradéktalanul a kétoldalú szerződésekben vállalt kötelezettségeket, nem biztosítják teljes körűen a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogait, és több esetben szűkítik a már korábban meglévő jogokat.

H3

Igazolt. A jogszabályi környezet formailag közelít az európai standardokhoz, ugyanakkor a végrehajtás és az intézményi működés szintjén jelentős eltérések tapasztalhatók. A gyakorlati jogérvényesülés és a deklarált normák között következetlen, sokszor ellentmondásos helyzet alakult ki.

H4

Igazolt. A nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok hatása korlátozott, mivel az ukrán belpolitikai és biztonsági narratívák elsőbbséget élveznek a nemzetközi

jogharmonizációs elvárásokkal szemben. A háborús környezet tovább erősíti ezt a tendenciát.

H5

Igazolt. Az ukrajnai kisebbségvédelmi rendszer célja alapvetően a nemzetközi standardok által elvárt jogok minimumának biztosítása, amit a társadalmi jogegyenlőség és az egységes ukrán nemzet megőrzésének narratívájával indokol.

H6

Részből igazolt. A dolgozat megállapításai szerint vannak olyan jogszabályok, amelyek az orosz agresszióra hivatkozva, biztonságpolitikai megfontolásokkal alátámasztva, a háborús szükséghelyzet idejére korlátozzák vagy sértik az orosz nemzetiséghez tartozó személyek jogait. Kiemelendő, hogy ezek a rendelkezések ideiglenes jellegűek, de összhangjuk az alapvető emberi jogokkal vitatható.

8.2 A dolgozat összefoglalása, kitekintéssel az ukrajnai nemzetiségek képviseletének és jogvédelmi rendszerének hiányosságaira és kilátásaira

A dolgozat *bevezető* szakaszában fontosnak tartottuk kifejezésre juttatni azt a belső készletet, látásmódot, amely az előzményeket, a közelmúlt eseményeit, a társadalmi-politikai közeget, a jogi aktusokat, a megfogalmazott célokat és hipotéziseket egy komplex rendszerként kívánta bemutatni és felépíteni részletről részletre a megadott területi és értelmezési kereteken belül.

A *második* fejezet rávilágít arra, hogy Ukrajna kisebbségpolitikájának alapvető jellemzője a nyugat-európai normák deklaratív átvétele, amely mögött azonban nem húzódik meg valódi jogkiterjesztő szándék. Ezt a nézetet a későbbi fejezetek részletesen tárgyalják. Ukrajna nemzetfogalma implicit módon egynyelvű és egynemzetű állameszményt tükröz, amely nem képes megfelelő érdekképviseletet és nyelvi és oktatási jogokat biztosítani a nemzeti kisebbségek számára. A nyelvhasználati és oktatási szabályozás olyan diszkriminatív elemeket tartalmaz, amelyek ellentétesek a kétoldalú alapszerződések tartalmával, valamint a nemzetközi kisebbségvédelmi normákkal is. Ezzel együtt az ukrán állam figyelmen kívül hagyja az Alkotmány 22. és 9. cikkeiből eredő kötelezettségeit, amelyek tiltják a korábban biztosított jogok szűkítését, illetve kötelező erővel ruházzák fel a ratifikált nemzetközi egyezményeket.

Az ukrán kisebbségpolitika tehát – a nemzetközi dokumentumok (Keretegyezmény, Nyelvi Karta) ratifikálása ellenére – az ezekben foglalt jogvédelmi minimumokat valósítja meg, és „sokkal inkább az EU-s döntéshozók megnyugtatóására, másrészt az ukrán kisebbségpolitika kritikusai érveinek formális cáfolására szolgál.”⁵³² A politikai elit részéről inkább az asszimilációs célkitűzések érvényesülnek. A nyelvi- és oktatási jogok szűkítése, valamint a jogalkotás kiszámíthatatlansága nem csupán jogbizonytalanságot idéz elő, hanem aláássa az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak hitelét is. A kisebbségi jogok gyakorlati biztosítása helyett tehát az ukrán szabályozás egyre inkább az etnikai homogenizáció és központosítás irányába mutat.

A *harmadik* fejezetben áttekintettük az ukrán államiság kialakulásának gyökereit és a XX. századi alkotmányfejlődés fontosabb vonásait. Az ukrán és román alkotmányfejlődés rövid összehasonlító elemzése arra mutat rá, hogy a kisebbségi jogok jogszabályi garanciái önmagukban nem elegendők azok érvényesüléséhez. A jogállamiság, az intézményes stabilitás, valamint a politikai akarat megléte mindkét ország esetében meghatározó tényező a kisebbségi jogok gyakorlati biztosítása szempontjából. Míg Románia jelenlegi Alkotmánya elviekben megfelel az európai normáknak, a kollektív kisebbségi jogok teljes elutasítása, a nyelvhasználat korlátozása és az alkotmányos normák végrehajtásának hiánya komoly akadályt képez a tényleges jogérvényesülés útjában. Az ukrán Alkotmány hasonlóan hangsúlyozza a kisebbségi jogok elismerését és fontosságát, azonban gyenge intézményi és politikai környezetben nem tudja azt érvényre juttatni.

A fejezet egyik lényegi megállapítása, hogy a kisebbségi jogok megfelelő biztosításához nem szükségszerűen új alkotmányszövegekre, hanem az alkotmányos normák következetes értelmezésére, alkalmazására, valamint az alkotmánybíráskodás megerősítésére lenne szükség. Különösen fontos lenne a decentralizáció, a nyelvi jogok, valamint a nemzetiségi érdekképviselés terén való előrelépés. A háború lezárását követően elengedhetetlen lesz az ukrainai kisebbségek – kiemelten az orosz közösség – helyzetének és jogállásának újragondolása. A regionális politikai stabilitás és társadalmi kohézió záloga ugyanis az, hogy a kisebbségi közösségek az adott államon belül ne csupán jogalanyként, hanem államalkotó tényezőként is elismerést nyerjenek. Ennek

⁵³² Tóth 2024/2, 94.

feltétele a kollektív jogok elismerése, a nyelvi egyenjogúság biztosítása, valamint a kisebbségi intézmények működési garanciáinak megerősítése.

A *negyedik* fejezet átfogó képet ad az ukrán igazságszolgáltatási rendszer alkotmányos és intézményi működéséről, különös tekintettel az Alkotmánybíróság és az ombudsmani intézmény szerepére. Megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság döntései alapesetben kulcsszerepet játszanak a jogállamiság és az alapjogok érvényesülésében, de az ukrainai gyakorlat ezzel ellentétes döntéseit is megfigyelhettük a kisebbségi jogok szabályozásának terén. A bírósági rendszer továbbra is számos strukturális és működésbeli hiányossággal küzd. Az emberi jogi biztos tevékenysége fontos az állampolgári jogok védelmében, beleértve a nemzeti kisebbségek jogait is, de hatékonyságát csökkenti, hogy ajánlásait nem mindig veszik figyelembe. Külön problémát jelent a nyelvi ombudsman intézményének sajátos működése, amely nem a kisebbségi nyelvi jogok védelmét, hanem kifejezetten az államnyelv védelmét szolgálja. A fejezetben javaslatot teszünk arra, hogy a kisebbségi jogok érvényesülésének erősítése érdekében indokolt lenne az ombudsmani hivatal hatásköreinek bővítése az oktatás, a nyelvhasználat és a kulturális jogok területén. Célszerű lenne egy, a nemzetiségi ügyekre szakosodott ombudsmanhelyettes kijelölése, aki célzott figyelmet fordítana a nemzeti kisebbségek sajátos jogvédelmi igényeire, ezáltal elősegítve a jogok tényleges érvényesülését és a jogsértések hatékonyabb feltárását.

Az *ötödik* fejezetben bemutatott elemzés szerint Ukrajna decentralizációs reformja, bár az európai integrációs követelményekkel összhangban zajlott, a gyakorlatban nem szolgálta megfelelően a nemzetiségi közösségek érdekeit. A reform során az új közigazgatási egységek kialakításakor – a hromadák és új járások esetében – figyelmen kívül hagyták az etnikai sajátosságokat, és a helyi közösségek megkérdezése nélkül, központi döntéssel kerültek kialakításra. Ez súlyosan érintette a magyar és a bolgár közösséget, akik elveszítették területi többségi jelenlétüket és ezzel az erős önkormányzati érdekképviselői lehetőségét is. Javaslatként megfogalmazódik egy olyan rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a kisebbségek bizonyos fokú részvételét a parlament munkájában – például a magyarországi nemzetiségi szószólói modellhez hasonló intézmény bevezetésével. Továbbá hangsúlyt kap az e-közigazgatás fejlesztése, a decentralizáció törvényességi kontrolljának prefektúrendszerrel történő biztosítása, valamint az etnopolitikai menedzsment átfogó reformja, az etnikai adatok nyomon követése és a kisebbségi közösségek megerősítése érdekében.

Az ukrainai nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek lehetőségei erősen korlátozottak. Ukrajnában nincs jogszabályi kvóta vagy kedvezményes rendszer a kisebbségek parlamenti képviselőire, így a kisebbségi politikusok kizárólag általános választási szabályok szerint, pártok támogatásával vagy függetlenként juthatnak mandátumhoz. A magyar kisebbség parlamenti jelenléte az 1990-es évek óta folyamatosan gyengült, 2002 óta nincs önálló magyar képviselő a Legfelsőbb Tanácsban. Javaslatként merül fel a kedvezményes nemzetiségi mandátum magyarországi példájának figyelembevétele, valamint a kárpátaljai magyar választókörzet kialakításának fontossága, amely azonban eddig nem talált politikai fogadókésztségre az ukrán fél részéről.

Részletesen bemutattuk az ukrán kormányzati apparátusban megjelenő nemzetiségi érdekek intézményi kereteit és gyakorlati működését. A Verhovna Rada Emberi Jogok, Nemzeti Kisebbségek és Nemzetközi Kapcsolatok Bizottsága és a DESS (Állami Etnopolitikai és Lelkiismereti Szabadság Szolgálat) révén Ukrajna strukturálisan biztosít fórumokat a nemzetiségek jogainak érvényesítésére és kulturális autonómiájának támogatására. Ugyanakkor több jogalkotási kezdeményezés – pl. az oktatási és nyelvtörvények szigorítása – épp ezen jogokat szűkíti, ami kérdéseket vet fel a valódi képviselő és a nemzetközi normáknak való megfelelés terén. Javaslatként megfogalmazódik az intézményi párbeszéd erősítése, a nemzetiségi civil szervezetek intenzívebb bevonása a javaslatok kidolgozásába, valamint a média, oktatás összehangolása a kisebbségi igényekkel.

A *hatodik* fejezet Ukrajna európai integrációjának kontextusában vizsgálja a nemzeti kisebbségek védelmét, a kétoldalú egyezményeket, valamint a szomszédságpolitika szerepét. Rámutatunk arra, hogy bár az Ukrajna által ratifikált nemzetközi egyezmények a belső jog részei, a gyakorlatban az ukrán hatóságok nem tartják be következetesen e kötelezettségeket, ami legkézzelfoghatóbban a nyelvi és oktatási jogok területén mutatkozik meg. A csatlakozási folyamat egyik meghatározó feltételeként az Európai Unió és a Velencei Bizottság is hangsúlyozta a nyelvhasználatra, médiára és oktatásra vonatkozó törvények nemzetközi normákkal való összehangolásának szükségességét. Ennek nyomán 2022 decemberében elfogadásra került a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló új törvény, amely kiterjed az oktatási és nyelvtörvények módosítására vonatkozó javaslatokra is. A törvény módosításainak egyes elemei – például a választási kampányanyagok kisebbségi nyelven való megjelenésének újbóli engedélyezése, illetve az ukrán nyelvű könyvkiadási

kötelezettség eltörlése – a kárpátaljai magyar szervezetek szerint is előrelépést jelentenek, ám e lépések nem állítják vissza a korábban biztosított kisebbségi jogok teljes körét. A rendelkezések többsége általános, deklaratív jellegű, ami a végrehajthatóság és a jogérvényesítés szempontjából aggályos. Az anyanyelvi oktatáshoz való jog ismételt rögzítésre került, ugyanakkor az államnyelv melletti érvényesülés követelménye bizonyos gyakorlati problémákat vet fel.

A fejezetben kritikaként fogalmazzuk meg, hogy az esetünkben érdekes ukrán–magyar és ukrán–román alapszerződések rendelkezései sérülnek, és a kétoldalú kapcsolatok a háború és az EU-csatlakozás miatt háttérbe szorulnak. Javaslatként megjelenik a vegyesbizottságok erősítése, egy uniós szintű kisebbségvédelmi keretrendszer létrehozása, valamint az ukrán nemzetállami szemlélet újragondolása a kisebbségek integrációjának és jogvédelmének biztosítása érdekében.

A dolgozat *hetedik* fejezetében részletesen bemutatjuk az ukrán nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szabályozás fontosabb lépéseit, az állami nyelvpolitika alakulását és annak hatását a nemzeti kisebbségek helyzetére. Az ukrán nyelv államnyelvi megerősítése komoly feszültséget okozott, mivel a kisebbségi nyelvek használatát szinte kizárólag magánszférára korlátozta. Az Alkotmánybíróság döntései, a nemzetközi normák figyelmen kívül hagyása, valamint az asszimilációs politikai törekvések aláássák a társadalmi kohéziót és veszélyeztethetik az európai integráció sikerét is.

A nemzetközi szervezetek többször is kritikát fogalmaztak meg a jogi szabályozás egyoldalúsága miatt. Az általunk bemutatott javaslatok között szerepel egy új, kompromisszumos nyelvpolitikai modell kialakítása, amely egyensúlyt teremt az államnyelv védelme és a kisebbségi jogok között; a kettős állampolgárság kérdésének újragondolása; a regionális együttműködés és párbeszéd erősítése; továbbá az orosz kisebbség jogi helyzetének újraértékelése a nemzetközi ajánlások mentén.

A dolgozat *záró* részében az összefoglaláson túl szeretnénk megjegyezni, hogy bármennyire is szeretnénk volna kiemelni a szomszédos Ukrajna pozitív gyakorlatait, összességében ki kell mondanunk, nem jó a helyzet. Kíváncsnak tartanánk Ukrajna helyreállítását és megerősödését, az emberek jólétét és biztonságát, azonban a jelenlegi háborús helyzet következtében az ország kaotikus, bizonytalan képet mutat mind jogi, mind társadalmi-politikai-kulturális szempontból, az emberek mentális állapotáról nem is beszélve. Egyelőre kilátástalannak tűnik, mikor kezdődhet el az átélt traumák feldolgozása, a lelki sebek gyógyulása, az emberek hazatérése, a családok egyesítése, az ország újjáépítése.

Most azt látjuk, az ukránok nemzeti sorskérdésként élik meg, hogyan tudják érvényesíteni a nyelvi, kulturális homogenításra való törekvéseiket. A nemzeti eszme irracionális túlhajszolásához, sovinizmushoz vezet, ha az adott közösség úgy érzi, nemzeti érdekei sorozatosan sérülnek.⁵³³ Az ukrán politikai elit nagyon gyorsan megtalálta a „bűnbakot” a különféle etnikai kisebbségekben, akik „miatt” nem valósítható meg a nemzet politikai és kulturális egysége, és ez a narratíva a mediatisált közbeszédben és a mindennapi interakciókban is megjelenik. Az ukrán népet történelmi ívben nézve talán érthető, hogy szeretnék önálló államiságot, évszázados gyökereket, kiemelkedő nemzeti-kulturális értékeket felmutatni, amihez kötik az identitásukat, amire büszkék lehetnének. Évszázadok óta mindig valamelyik nagyhatalom csatlósaként vagy részeként esélyük sem volt arra, hogy egy általánosan elismert történelmi kontinuitást felmutassanak. Igaz ez több környező országra, és ezekben is éppen ilyen erős szélsőjobboldali, nacionalista megnyilvánulásokat tapasztalhatunk, mint Ukrajna egyes nyugati régióiban.

Nagyon fontos, hogy a háború befejezésével biztonságos jogi környezetet teremtsenek a szabadon működő félkatonai szervezetekkel szemben, amelyek már most megtorló intézkedéseket helyeznek kilátásba a békekötést követően visszatérő (azaz a harcok elől elmenekülő) férfiak és családjaik irányába. Ezzel szemben nagyon határozottan és erőteljesen fel kell lépnie az állami szervezeteknek, felkészülniük a bíróságoknak, valamint a megfelelő garanciákat beépíteni a normarendszerbe, konkrétan az ilyen jellegű túlkapásokkal szemben.

Vita van arról a tagállamok között, milyen szinten kell beavatkozni a háborús konfliktusba. A regnáló Európai Unió vezetői rendíthetetlen abban a tekintetben, hogy Ukrajnát teljes mértékű támogatás illeti meg és ebben a tagállamoknak is részt kell vállalniuk. A képviselők a csatlakozási tárgyalások felgyorsítását sürgetik, illetve Európának fel kell készülnie Ukrajna újjáépítésére a háborút követően, amelynek alapja a szankciókkal befagyasztott és elkobzott orosz állami vagyon lehet. A vitatott gondolatmenet szerint Ukrajna támogatása erkölcsi és biztonsági kérdés is. Az Európai Parlament szerint az uniónak *„hozzá kell járulnia az Ukrajnának nyújtott szilárd biztonsági garanciákhoz. Ukrajnát fel kell vértetni arra, hogy ellen tudjon állni a további orosz támadásokkal szemben, meg tudja előzni azokat, és el tudja utasítani azokat az elhamarkodott megállapodásokat, amelyek közép- és hosszú távon gyengítik biztonságát,*

⁵³³ Bayer József: *A politikai gondolkodás története: bevezetés*. Budapest, Osiris, 2005, 253.

és azzal a kockázattal járnak, hogy Ukrajna és más európai országok újabb orosz agresszióknak lesznek kitéve.”⁵³⁴

Az ukrajnai háború újraaktiválta az Európai Unió önértelmezésében régóta húzódó érték-érdek dichotómiát. A háborúra adott válaszként az uniós diskurzusban megerősödött az a retorika, miszerint Ukrajna nem csupán saját szuverenitásáért, hanem az egész európai értékközösségért – szabadságért, demokráciáért, jogállamiságért – vívja harcát. E narratíva élharcosai közé tartozik Ursula von der Leyen és Katarína Mathernová, akik szerint Ukrajna „Európa eszméiért” harcol. Mindezek megerősítik az EU geopolitikai önazonosságát, ugyanakkor elhomályosítják a tagállamok és uniós intézmények korábbi – részben értéksemleges, pragmatikus – politikájának felelősségét, amely szerintük közvetve hozzájárult a mai konfliktus eszkalációjához.

Véleményünk szerint, problematikus lehet, ha ez az értékközpontú megközelítés kizárólagos értelmezési keretté válik. Az EU geopolitikai megerősödésének és az ukrán integráció hitelességének előfeltétele, hogy az Unió következetesen védelmezze eredeti, deklarált értékeit – kívül és belül egyaránt.⁵³⁵

Jogosak azok a felvetések is, hogy nem teljes jogú tagként miért van szükség ilyen szintű gazdasági-politikai elköteleződésre Ukrajna támogatását illetően, az uniós polgárok megkérdezése nélkül. Az Oroszország felé irányuló megelőző biztonsági lépéseknek nevezett európai fenyegetés kiválthatja a harmadik világháborút és gazdaságilag nem szolgálja a kontinens fejlődését. Egyes szakértők szerint fontos Európa védelmi képességeinek megerősítése, de Oroszország elleni fenyegető fellépés, a vörös vonalak átlépése valóban világméretűvé szélesítheti a konfliktust.

Ukrajna szemszögéből a nemzet megmaradásáért, túléléséért folyik a küzdelem. A szláv nép büszke és jellemző vonása a hétköznapiakban az „erő nyelvének” értéke és használata. Az ukrán elnök álláspontja szilárd: a nagyhatalmak ne döntsenek Ukrajna nélkül, és ez jogos elvárás még akkor is, ha a háborút csak nyugati fegyverekkel és pénzügyi támogatással képesek folytatni. Egy felmérés szerint a Zelenszkij–Trump vitát követően megnőtt az ukrán elnök támogatottsága, de az újabb felméréseken Valerij

⁵³⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20250310IPR27232/az-eu-nak-hozza-kell-jarulnia-az-ukrajnának-nyújtott-biztonsagi-garanciakhoz>

⁵³⁵ Vachudova, Milada Anna – Koval, Nadiia: Ukraine's Challenge to Europe: The EU as an Ethical and Powerful Geopolitical Actor: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/ukraines-challenge-to-europe-the-eu-as-an-ethical-and-powerful-geopolitical-actor/742D2A0510C5088E1CC82B2F899B35D1>

Zaluzsnij az Ukrán Fegyveres Erők korábbi főparancsnoka, jelenlegi londoni nagykövet vezeti a bizalmi rangsort.⁵³⁶

A háború kimenetele korántsem látható előre, úgy érzékeljük, sokszor váltakozó indulatok, hangulatok vezérlik a taktikai-politikai gondolkodást, döntéseket. Nem szabad lebecsülni a politikai kommunikáció erejét, láthatjuk, mennyire polarizálja az ukrán és az európai társadalmat a saját véleménybuborékja, amely nem segíti elő a párbeszédet, a konstruktív megoldásokra való törekvést. A földrajzi és a geopolitikai helyzet azonban felülírja a napi politikát, hosszú távon nem lehet megkerülni. A jelenlegi különleges jogrend csak átmeneti megoldás lehet egy ország működtetésére, hosszú távon fenntarthatatlan. Ukrajna 2022 óta rendeleti kormányzás alatt áll, ami fokozza az állam működésének bizonytalanságát, és külső támogatás nélkül összeomlással fenyeget. A hadiállapot egyes alapvető jogok korlátozását is lehetővé teszi, ami fokozottan veszélyezteti a nemzeti kisebbségek jogait. A háború elhúzódása miatt nő az emberi jogsértések (kényszersorozás), köztük etnikai diszkrimináció, nyelvi jogsértések és kulturális károk száma. A békefolyamatot nehezítheti az ukrán Alkotmány 73. cikke, amely szerint területi változásokról csak országos népszavazás dönthet – különleges jogrend idején azonban népszavazás nem tartható.

Az orosz agresszió miatt a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos témákat biztonságpolitikai kérdésként kezelik Ukrajnában. Egyes szakértők indokoltak látják a balti államok teljes elzárkózását a nemzetiségi jogokat illetően, mert szerintük Oroszország ezt ürügyként használhatja.⁵³⁷ De, ha megfordítjuk: nem lenne ok vagy ürügy agresszióra, ha a kisebbségek megfelelő jogokat kapnának és védelemben részesülnének. Ne felejtjük el, a legtöbb kelet-közép-európai nemzetiség nem választotta a kisebbségi helyzetet!

Bármilyen is lesz az ország sorsa, a valóságot soha nem lehet figyelmen kívül hagyni. Jelen alapállás szerint Ukrajna egy soknemzetiségű állam. A társadalmi *jólét*, fejlődés, a kölcsönös tisztelet, az egymást gazdagító kultúra és együttélés érdekében felül kell emelkedni a múlt sérelmein és megteremteni annak a lehetőségét, hogy a polgárok élhessenek az alapvető emberi jogukkal, azaz megválaszthassák és megélhessék

⁵³⁶ Felmérés: Zaluzsnij megelőzi Zelenszkijt az ukránok bizalmi indexében:

https://karpatinfo.net/202541/felmeres-zaluzsnij-megelozi-zelenszkijt-az-ukranok-bizalmi-indexeben-200090591?fbclid=IwY2xjawJZ5G1leHRuA2FlbQlXMAABHR04PD89kdv69cjavpsiKJP06zYr7rFRMi8BPoZxN20-PJt5nCsGLG4yw_aem_QE2ACMZ83pNZX7rax_zKHg

⁵³⁷ Jundo-Kaliszewska, Barbara – Włodarska-Frykowska, Agata: National and ethnic minorities and the image of the state in international public relations: a comparative study of Lithuania and Estonia. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 2021/3, 179.

identitásukat. A közösségi önrendelkezés intézményes keretét az a konstrukció biztosítaná leginkább, amely a kisebbségi identitás megőrzésének és fejlesztésének sok helyen bevált eszköze. Ez a formáció az *autonómia*. Az autonómia a kisebbség belső önrendelkezését jelenti, „a legmagasabb jogi státust, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet.”⁵³⁸ „A többségnek azt kellene belátnia, hogy az autonómia, lényegét tekintve, az integráció egyik formája, és az esetek többségében stabilizáló következményei vannak, következésképpen érdemes vállalni a vele járó erőfeszítéseket.”⁵³⁹

A magyar kisebbségek esetében az autonómiatörekvések legitimek, ugyanakkor megvalósításuk a többségi nemzet politikai akaratától és a nemzetközi környezet támogatásától is függ.⁵⁴⁰ A kisebbségi kérdések és az autonómia együttes emlegetése továbbra is a kényes politikai témák közé tartozik Ukrajnában. A kisebbségekkel foglalkozó szakemberek nagy része úgy véli, mindenképpen szükség lenne az autonómia valamilyen fajtájának (kulturális, részleges vagy teljes területi) megvalósítására a tömbben élő nemzetiségek számára, esetünkben Kárpátalján.⁵⁴¹ Az autonómia kapcsán a magyar állam kényes helyzetben van. Egyrészt a határon túli kisebbségi kérdés belpolitikaivá vált. Gyakorlatilag lehetetlen olyan álláspontot képviselnie a mindenkori kormánynak, amelyet a mindenkori ellenzék ne támadna.⁵⁴² Ez számunkra azt jelzi, idehaza is van tennivaló bőven: legalább a nemzeti minimumok szintjén egyetértésre jutni nemzetpolitikai kérdésekben a politikai ellenfeleknek.

A dolgozat valódi konklúziójaként hadd álljon itt egy nagyon fontos bibliai ajánlás az ukrán döntéshozók számára: „*Amit tehát szeretnétek, hogy az emberek veletek cselekedjenek, ti is ugyanazt cselekedjétek velük...*” (Mt 7,12)

8.3 *De lege ferenda* javaslatok megfogalmazása

1) Az ukrán kisebbségpolitikában véleményünk szerint *gyökeres szemléletváltásra van szükség*: a kisebbségek az államokat gazdagító entitások, amit a jogszabályok szellemiségének is tükrözniük kellene. Hibás az a konzekvencia, hogy

⁵³⁸ Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. *Fundamentum*, 2001/3.

⁵³⁹ Salat Levente: Autonómiák évadja Erdélyben. *Krónika*, 2004. január 10.

⁵⁴⁰ Kántor Zoltán: *Autonómia, önkormányzatiság és kisebbségi magyar közösségépítés*. 2006. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_5_Kantor.pdf.

⁵⁴¹ Lásd bővebben: Tóth Norbert: A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata; Ezeizabarrena, Xabier: a kisebbségi autonómia és az önrendelkezés belső vetületei az Európai Unióban: rövid összehasonlító elemzés Baszkföldről; Bayerné Sipos Mónika: Magyar civil szervezetek érdekérvényesítési, érdeképítési szerepben Kárpátalján; Bakk Miklós: Három évtized autonómiatervei.

⁵⁴² Kántor 2006.

nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek a nemzetiségek. Ez akkor igaz, ha nem kapnak megfelelő jogokat, hiszen a kisebbségi jogok szűkítése hatással volt a térség destabilizációjára. Belső konfliktusforrás és indok lehet egy külső ország beavatkozására, hogy megvédje a nemzettársait, ahogyan ez Oroszország narratívájában meg is jelent.

2) A nemzetiségi jogok érvényesítésének fontos garanciája lehetne, ha a tömbben élő, őshonos nemzetiségek számára biztosított lenne, hogy *közigazgatási egységeiken belül demográfiai többségük megmaradjon, összhangban a nemzetközi kisebbségvédelmi standardokkal*. Ezt a jogalkotónak figyelembe kell vennie a területszervezési és közigazgatási reformok során. A nyelvi és kulturális autonómia intézményes garantálása különösen indokolt olyan közösségek esetében, amelyek évszázadok óta megszakítás nélkül adott térségben élnek, és amelyek identitása, társadalmi kohéziója erősen területi jellegű. A közösségek számára egyes helyi hatáskörök (pl. oktatás, nyelvhasználat, kulturális örökség védelme) regionális szintű önrendelkezésként történő átengedése nem veszélyezteti az állam területi integritását, hanem épp ellenkezőleg, hozzájárul a belső stabilitáshoz. Az ilyen típusú autonómia nem szeparatizmus, hanem a demokratikus államszerkezet és a társadalmi béke megerősítésének egyik leghatékonyabb eszköze.

3) A nyelvpolitikai feszültségek tartós rendezése érdekében Ukrajnának olyan *kisebbségvédelmi standardokat kell kidolgoznia, amelyek függetlenek a kormányváltásoktól*, és az állam egységét nem az egynyelvűség kikényszerítésében, hanem a nyelvi sokszínűség intézményes elismerésében látja. Javasolt, hogy a nyelvhasználat, oktatással és kultúrával kapcsolatos döntéshozatali hatáskörök meghatározott mértékben kerüljenek regionális vagy helyi önkormányzati szintekre. A decentralizáció formája igazodhat az egyes régiók történelmi, kulturális és társadalmi sajátosságaihoz – ideértve akár regionális nyelvhasználati statútumok bevezetését is. Az így kialakított modell nemcsak a nemzeti kisebbségek jogainak gyakorlati érvényesítését tenné lehetővé, hanem hozzájárulna a társadalmi kohézió, a politikai stabilitás és a jogállamiság nemzetközi elvárásainak teljesítéséhez is, különös tekintettel Ukrajna európai integrációs törekvéseire.

4) *Nemzeti és regionális szintű monitoring*. Az Ukrán Állami Statisztikai Hivatal állítsa helyre a lakosság etnikai összetételének nemzeti és regionális szintű

monitorozását; hozzon létre és rendszeresen frissítsen egy statisztikai adatarchívumot, amelyhez a szakértők szabadon hozzáférhetnek. Biztosítsa speciális szociológiai kutatások lebonyolítását az etnopolitikai helyzet feltárására Ukrajna többnemzetiségű régióiban, a hosszú távú állami politika megalapozása érdekében. A helyi állami adminisztrációk feladata legyen:

- az etnikai összetétel változásának monitorozása,
- a konfliktusos esetek folyamatos figyelemmel kísérése,
- a nemzeti kisebbségek társadalmi és gazdasági jogainak érvényesítését

segítő feltételek biztosítása.

5) Szükséges *olyan jól képzett szakértői réteg kialakítása*, amelynek tagjai egyszerre rendelkeznek mélyreható ismeretekkel az ukrán társadalmi-kulturális viszonyokról és a nemzetközi, valamint hazai kisebbségvédelmi jogokról. Ennek érdekében indokolt lenne célzott képzési programok elindítása egyetemeken, illetve továbbképzési lehetőségek biztosítása közigazgatási és civil szférában dolgozók számára, különös tekintettel a határ menti térségek sajátos interetnikus viszonyaira.

6) *Kooperáció az őshonos nemzetiségek között a lokális szinttől az európai szintig.* Az ukrainai, ezen belül a Kárpátalján élő kisebbségek kooperációs képessége erősítené a jogérvényesítést. Például egy magyar–román–ruszin összefogás akár parlamenti képviselőket is eredményezhet. A következő szinten a Kárpát-medencei magyar kisebbségek, majd az európai őshonos kisebbségek/szervezetek közötti összefogás uniós szintű nyomásgyakorlást tenne lehetővé a nemzeti kisebbségek igényeire szabott normatív aktusok megalkotásának érdekében.

Summary

The dissertation centers on the situation, representation, and legal protection of Ukraine's national minorities, with particular emphasis on the Hungarian community, in the context of the country's European integration efforts. The relevance of the research lies in the fact that Ukraine's social, political, and legal processes have undergone profound transformations over the past decade, significantly impacting the legal status and practical opportunities of national minority communities. The objective of the study is to present a comprehensive overview of the current state of minority rights protection, to examine the changes in the legislative framework, and to propose recommendations for the improvement of the legal and political structures.

In its introductory chapter, the dissertation maps the importance of minority rights within global and European processes. It highlights that the management of minority issues is not merely a legal concern, but a deeply rooted social and political matter. The historical and geopolitical context is emphasized, given that Ukraine's dual identity – characterized by a Western-oriented Ukrainian national consciousness and Russian cultural ties – has been a persistent source of conflict. Thus, the minority question has become a strategic dimension of state-building and national security.

The dissertation examines the historical development of Ukrainian law, focusing particularly on the status of minorities following the dissolution of the Soviet Union. It presents the tensions between Ukraine's efforts to consolidate statehood – which have resulted in the narrowing of minority rights – and its international commitments and European integration aspirations, as well as the points of friction with neighboring states. Specific examples include the adoption of the Law on Education (2017) and the Law on the Functioning of the State Language (2019), both of which significantly restricted opportunities for mother tongue education and official language use, particularly for the Russian-speaking, Hungarian, and other minority communities.

A separate chapter delves into the impact of Ukraine's legislative and administrative decentralization reforms on national minority communities. The reorganization of local governments and the transformation of the electoral system have contributed to the reduction of the political influence of minority communities. The creation of new administrative units largely ignored historically established ethnic compositions, resulting in the weakening of local minority representation.

The dissertation also provides an in-depth examination of the application of international and European legal frameworks in Ukraine, such as the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. It concludes that, although Ukraine has formally committed itself to these norms, significant discrepancies exist in practice. Observations from the Venice Commission and other international organizations indicate that Ukrainian minority protection regulations often fail to meet international expectations, particularly concerning language use and educational rights.

The research emphasizes that the ongoing war has further aggravated the situation of national minorities. With national security concerns increasingly dominating public discourse, the protection of minority rights has been relegated to a secondary position. Language rights restrictions are often justified by security arguments, yet according to scholarly literature and international experience, such measures ultimately weaken social cohesion. While the intention to strengthen national unity is understandable, instead of restricting minority rights, efforts should be directed toward building trust, fostering cooperation, respecting cultural and identity diversity, and creating a mutually enriching socio-political environment, potentially including forms of autonomy.

In the chapter on conclusions and closing thoughts, the thesis underlines that the protection of national minority rights is not merely a legal, but a strategic issue crucial to the long-term stability of the Ukrainian state and its European integration. Several *de lege ferenda* proposals are formulated, such as strengthening the minority education system, expanding opportunities for the use of minority languages in public life, and institutionalizing minority self-governance structures.

A particularly important finding is that the mere existence of formal legal norms is insufficient; effective legal implementation must be ensured through genuine political will and societal sensitization. This study firmly argues that the effective and substantive protection of the rights of national communities is indispensable for Ukraine's successful European integration.

In conclusion, the dissertation is based on thorough research and a detailed analysis of relevant legislation and international documents. It presents the problems and shortcomings of minority rights protection in Ukraine in a structured and well-organized manner and offers proposals for building a more inclusive system aligned with European standards.

Irodalomjegyzék

ANDRÁSSY György: *Nyelvi jogok*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Európa Központ, 1998.

ANDRÁSSY György: A nyelvszabadság mint részben területhez kötött emberi jog és a kisebbségi nyelvi jogok. *Magyar Tudomány*, 183/6, 2022.

АДАМОВ, О.: Внешние долги СССР: стоило ли России погашать займы несуществующего государства [A Szovjetunió külső adósságai: megérte-e Oroszországnak egy nem létező állam adósságait törleszteni], 2017. <https://www.spb.kp.ru/daily/26725.3/3750000/>

ASSMANN, Jan: *A kulturális emlékezet: írás, emlékezés és politikai identitás a korai magaskultúrákban*. Budapest, Atlantisz, cop. 1999.

BAYER József: *Európaiság: politika és morális kultúra*. Budapest, Áron Kiadó, 2006.

BÁRDI Nándor: *Tény és való: a budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete: problémakatalógus*. Pozsony, Kalligram, 2004.

BÁRDI Nándor – FEDINEC Csilla – SZARKA László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2008.

БАТАНОВ, Олександр – БАЙМУРАТОВ, Михайло – БУСУЙОК, Діана: Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти, [Helyi önkormányzatok Ukrajnában és külföldön: jogi szempontok összehasonlítása], Видавництво «Основи»; 2020.

BAYER József: *A politikai gondolkodás története: bevezetés*. Budapest, Osiris, 2005.

BENEDEK Zsombor: *Minority SafePack – egy történet, amely túlmutat önmagán*. Külügyi Műhely, 2021/2.

BEREGSZÁSZI Anikó – CSERNICKSKÓ István (Берегсасі Аніко – Черничко С.) Українська мова у школах з угорською мовою навчання у соціолінгвістичному аспекті. *Українознавство*, 2005/4, 82–86.

BÍRÓ Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.

BLUTMAN LÁSZLÓ: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1.

BONKÁLÓ Sándor: *A rutének*. Basel–Budapest, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1996.

CAPOTORTI, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2./384/Rev.1., 1979.

CSERNICKSKÓ ISTVÁN: *Nyelv és azonosságtudat összefüggései a kárpátaljai magyar közösségben*. In: FEDINEC CSILLA (szerk.): *Értékek, dimenziók a magyarságkutatásban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Magyar Tudományosság Külföldön Elnöki Bizottság, 2008.

CSERNICKSKÓ István: Az ukrajnai oktatáspolitikai a nyelvi asszimiláció szolgálatában. *Korunk*, 2009 február. <http://korunk.org/?q=node/10241>

CSERNICKSKÓ István: A nyelvpolitika és kisebbségi nyelvi jogok Ukrajnában 1991 és 2011 között. *EU Working* 1/2011.

CSERNICKSKÓ István: *Nyelvpolitika a háborús Ukrajnában*. Ungvár, Autdor-Shark, 2016.

CSERNICKSKÓ István: *Language Policy in Ukraine: The Burdens of the Past and the Possibilities of the Future*. In: Simone E. Pfenninger and Judit Navracics (ed.): *Future Research Directions for Applied Linguistics*. Bristol, Multilingual Matters, 2017.

CSERNICKSKÓ István – MELNYK Svitlana: *Az ukrajnai kisebbségek és a nyelvi oktatás*. In: OROSZ Ildikó (szerk.): *Magyarok a Tisza-forrás környékén: A felső-Tisza-vidéki magyarok anyanyelvi-oktatási helyzete egy kutatás tükrében*. Ungvár, PoliPrint Kiadó, 2007.

CSERNICKSKÓ István: *Az ukrajnai többnyelvűség színe és fonákja*. In: Fedinec Csilla (szerk.): „Kijevi csirke”. (Geo)politika a mai Ukrajnában. Budapest, Kalligram, 2019.

CSERNICKSKÓ István: *Hogyan váljanak többnyelvűvé a kisebbségek?: Egy (nyelv)pedagógiai kérdés (nyelv)politikai vonatkozásai*. In: *Kétnyelvűség: Magyar és nem magyar kontextus = Bilingualism: Hungarian and Non-Hungarian Context*. Veszprém, Pannon Egyetem, 2020.

CSERNICKSKÓ István – TÓTH-OROSZ Enikő: A nyelvi jogok Ukrajnában. *Regio*, 2020/ 3.

CSERNICKSKÓ István – HIRES-LÁSZLÓ Kornélia – KARMACSI Zoltán – MÁRKU Anita – MÁTÉ Réka – TÓTH-OROSZ Enikő: *Tévt az ukrán nyelvpolitikában: Ukrajna törvénye „Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról”* (elemző áttekintés), Beregszász, 2020.

CSERNICKSKÓ István – TÓTH Mihály: *A kárpátaljai magyar közösség nemzetiségi és nyelvi jogai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2021.

CSERNICKSKÓ István: A nyelvi jogok az oktatásban és a közigazgatásban a Karta Szakértői Bizottságának jelentései tükrében. *Fórum*, 2021, 23/1.

CSERNICKSKÓ István: Nyelvi (emberi) jogok, jogsértések és biztonságpolitika összefüggései Oroszország Ukrajna elleni háborúja tükrében. *Fórum*, 2022/2.

CSERNICKSKÓ István – FEDINEC Csilla: *Nyelvi kirakós Kárpátaljáról: Történeti és politikai dimenziók (1867–2019)*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

ДЕГТЕРЕНКО, Анастасія: *Українська держава та місцеве самоврядування*. In: Котигоренко В. О. (ред.): *Діалектика національно-громадянського і етнічного в українському соціумі*. Київ, 2023.

DEHTERENKO, Anastasiia: *Settlement and Socio-Professional Structure*. In: Kotygorenko V. O. (ed.): *The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society*. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2023.

DE WITTE, Bruno: *Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében* http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2003_2-3_31.pdf

DOBOS Ferenc: *Asszimilációs folyamatok az erdélyi, felvidéki, kárpátaljai és vajdasági magyarság körében, 1996–2011*. Kutatási jelentés, 2011.

ДРАПАК, Михайло – КРАВЧИК, Вікторія: Питання національних меншин у контексті відносин України з Угорщиною та Румунією, <https://prismua.org/national-minorities-ua-ro-hu/>

DUPKA György: *Fogyó, gyarapodó nemzetiségek, érdekképviseltek Kárpátalján, 2011*.

ESPÁN Margaréta: *A magyarok az elferdített történetírás tükrében*: <http://www.karpataljalap.net/?q=2013/04/26/magyarok-az-elferdített-tortenetiras-tukreben>.

FARKAS György Tamás: *Kisebbségek és a választójog*. Budapest, Gondolat, 2024.

FEDINEC Csilla: *Parlamentarizmus Ukrajnában és a kárpátaljai magyarok*. In: FEDINEC Csilla – SZEREDA Viktória (szerk.): *Ukrajna színeváltozása 1991–2008*. Budapest, Kalligram Kiadó, 2009.

FEDINEC Csilla: *Az ukrán parlament emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok Bizottságának tevékenysége*. EU Working Papers 1/2011.

FEDINEC Csilla: *Regionalizmus Ukrajnában*. In: BÁRDI Nándor – TÓTH Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról. Tér és terep (9)*. Budapest, Argumentum, 2013.

FEDINEC Csilla: *Az őslakos státusz Ukrajnában*. *Fórum*, 2018/2.

FEDINEC Csilla: *A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában*. *Parlamenti Szemle*, 2019/2.

FEDINEC Csilla: *A magyar-ukrán alapszerződés: Merre visz a gyalogút?* In: VIZI BALÁZS (szerk.) *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021.

Fedinec Csilla: *Az őslakosokról szóló ukrajnai törvény*. *Pro Minoritate*, 2023.

FEDINEC Csilla: *A nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló ukrajnai törvény: tartalmi elemzés*. *Fórum*, 2023/2.

FEDINEC Csilla: *A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrajnai jogalkotásrövid foglalat*. *Fórum*, 2024.

Чілла Фединець: *Реалізовані та втрачені можливості в угорсько-українських відносинах у питанні національних меншин: історичний огляд*. In: *Україна –*

Угорщина: сучасний стан та перспективи міждержавних відносин. [Ukrajna – Magyarország: a kétoldalú kapcsolatok jelenlegi helyzete és perspektívái], Київ-Ніжин, 2024.

FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és az elsüllyesztett kincsek*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram Kiadó, 2016.

FEDINEC Csilla – CSERNICKÓ István: A 2017-es ukrajnai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. *Regio*, 25.évf. 2017/3.

FEDINEC Csilla – CSERNICKÓ István (szerk.): „Ruszin voltam, vagyok, leszek...” Népismereti olvasókönyv. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.

FEDINEC – FONT – SZAKÁL – VARGA: *Ukrajna története: régiók, identitás, államiság*. Budapest, TK-Gondolat Kiadó, 2021.

FEDINEC Csilla – TÓTH Norbert: *Romantikus jog – fapados gyakorlat. A magyar–ukrán szerződéses viszony*. Budapest, TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022.

FONT Márta – VARGA Beáta: *Ukrajna története*. Szeged, JATE Press, 2006.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020).

GEREBEN Ferenc: *Identitás, kultúra, kisebbség: felmérés a közép-európai magyar népesség körében*. Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, cop. 1999.

GIRASOLI, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995.

GRITSENKO, O. et al (Гриценко О., Мягка Є., Гончаренко Н.): *Державна політика щодо культурного різноманіття та етнічних меншин: порівняльний аналіз вітчизняних та зарубіжних підходів*. Аналітичний огляд. Київ, 2006.

HALÁSZ Iván: *A politikai közösség fogalma és a magyar közjog nemzetfelfogása*. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013.

HALÁSZ Iván: *A közép-európai alkotmányok születése és identitása*. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi kar, 2014.

HALÁSZ Iván: *Állampolgárok, nemzettársak, menekültek és idegenek a visegrádi államokban*. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

HALÁSZ Iván – SZABÓ Zsolt: *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában*. Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Budapest, 2021.

HÓDI Sándor: *A nemzeti identitás zavarai*. Újvidék, Forum, 1992. 10.

PAP András László: *Kisebbségek*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) ijoten.hu/szocikk/kisebbssegek

PHILLIPSON, Robert – SKUTNABB-KANGAS, Tove: Linguistic Rights and Wrongs. *Applied Linguistics*, 1995, 16/4, 483–504.

KÁNTOR Zoltán: *Autonómia, önkormányzatiság és kisebbségi magyar közösségépítés*. 2006. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_5_Kantor.pdf.

KARDOS Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? *ELTE Acta* 1999/30, 76.

KONTRA Miklós: *Nyelvi jogok*. In: Kiefer Ferenc (szerk.): Magyar nyelv. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006; lásd még: KONTRA Miklós – HATTYÁR Helga (szerk.): *Magyarok és nyelvtörvények*. Budapest, Teleki László alapítvány, 2002

KOVÁCS Viktória: A különleges jogrend szabályozása Ukrajnában. *Kisebbségvédelem*, 2024 (IX.).

KOVÁCS Viktória – MÓRÉ Sándor: A határon túli magyar közösségekkel kapcsolatos igazgatási tevékenységek természetrajza. *Glossa Iuridica*, VII/1-2. Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2020.

KREFT-HORVÁTH Márk: Reagált a magyar kormány Zelenszkijék új, kisebbségekről szóló törvényére, Magyar Nemzet, 2022. 12. 30.: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/12/reagalt-a-magyar-kormany-zelenszkijek-uj-kisebbssegekrrol-szolo-torvenyere>

KYMLICKA, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1995

KYMLICKA, Will – STRAEHLE, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése. *Kellék*. 25. 2004, 177. <https://epa.oszk.hu/01100/01148/00020/pdf/kymlicka-straehle.pdf>

KUZIO, Taras: Russian stereotypes and myths of Ukraine and Ukrainians and why Novorossiya failed. *Communist and Post-Communist Studies*, 2019, 4.

KULYK, Volodymyr: *Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994–2001*. /CORE Working Paper, 6./ Hamburg, Centre for OSCE Research, 2002.

KULYK, Volodymyr: *Мовна політика та суспільні настанови щодо неї після помаранчевої революції*. In: BESTERS-DILGER, Julianne (ed.): *Мовна політика та мовна ситуація в Україні*. Київ, Видавничий дім „Києво-Могилянська академія”, 2008.

KULYK, Volodymyr: Language ideologies and language policies in post-Soviet Ukraine, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 34/6, 2013.

КУЛИК, Володимир: Законопроект про „національні спільноти”: неякісний товар у гарному пакуванні. *Українська правда* 09.08.2022. <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/9/7362359/>

LIASHENKO, Oleksii: *Political Behaviour*. In: KOTYGORENKO V. O. (ed.): The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society. Kyiv, National Academy Of Sciences Of Ukraine, 2023.

LENGYEL János: Beregszász. *Együtt*, 2007/4.

LOSEV, I. (Лосєв Ігор): Кримські татари на роздоріжжі. *Критика*, 3 квітня 2003.

МАТРОС О.О.: *Особливості діяльності уповноваженого Верховної ради України з прав людини*. (Соціальна робота: від теорії до практики: колективна монографія / авт. кол.: І. В. Албул, О. Д. Балдинюк, Н. М. Коляда та ін.), Умань, 2017, 118–124. [Az ukrán ombudsman intézményének sajátosságai]

МАСЮК, Halyna: *Прикладна соціолінгвістика. Питання мовної політики*. Львів, Видавничний центр ЛНУ імені Івана Франка, 2009.

MAGOCSI, Paul Robert: *A History of Ukraine. The Land and Its Peoples*. University of Toronto Press, 2010.

MANZINGER Krisztián: Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés. *Kisebbségvédelem*, 2022/VII. 2022.

МАЈТЄНЬІ Balázs – VIZI Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat Kiadó, 2003.

MARKÓ Attila: *A romániai magyar közösség nemzetiségi és nyelvi jogai. Kárpát-medencei magyar kisebbségi jogi kalauz*. Budapest, BGA Zrt. – Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2022.

MASENKO, Larysa – OREL, Maya: *Нам потрібен мовний кордон із Росією. Сучасна мовна політика в Україні очима соціолінгвіста*. Портал мовної політики, 2014.

MASENKO, Larysa: *The Language Policy of Ukraine in 2017–2019*. In: Müller, Daniel – Wingender, Monika (ed.): *Language Politics, Language Situations and Conflicts in Multilingual Societies – Case Studies from Contemporary Russia, Ukraine and Belarus*. Wiesbaden, Harrassowitz Verlag, 2021.

MAZUKA, Lyudmyla: *Ukrainians Abroad*. In: KOTYGORENKO V. O. (ed.): The dialectics of national-civic and ethnic in ukrainian society. National Academy Of Sciences Of Ukraine, Kyiv, 2023.

MÉSZÁROS Anikó – BÓLYA Boglárka: Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után: https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/5_Meszaros_Bolya_Europai_parlamenti_allasfoglalas_Europai_Tukor_2018_2.pdf;

MÉSZÁROS Anikó: Az uniós kisebbségvédelem felé: Az Európai Parlament nemzeti és nyelvi kisebbségeket érintő tevékenységének szemléje (2019-2024). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.).

MIHUTYINA, I. V.: *Nyekotorije problemi isztorii polszko-szovjetszkoj vojni 1919–1920 gg.* In: R. P. Grisina – V. L. Malkov (ed.): *Verszalj i novaja Vosztocsnaja Jevropa*. Moszkva, 1996.

MOLNÁR József–MOLNÁR D. István: *Kárpátalja népessége és magyarsága a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében*. Beregszász, Kárpátaljai Magyar Pedagógusszövetség Tankönyv- és Taneszköztanácsa, 2005.

МОМРЫК, А. (Момрик, Анатолій). *Етнодемографічна характеристика України на межі тисячоліття*. Неопублікована праця, 2004.

MÓRÉ Sándor: *Gondolatok az Alkotmányról*. Magyar Rendészet 2008/3.

MÓRÉ Sándor: *Románia Uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.

MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamentari szemle* 2016/2.

MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3-4, 185-186.

MÓRÉ Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek*. *Glossa Iuridica* 2018/1-2.

MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

MÓRÉ Sándor: Érdemi befolyás vagy statisztaszerep? A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlésben (2018–2022). *Regio*, 2022/3.

MÓRÉ Sándor: *Magyarország jogvédelmi rendszere, különös tekintettel a nemzetiségi jogok védelmére*. In: Veress Emőd – Fegyveresi Zsolt (szerk.): *Liber amicorum Attila Varga*. Kolozsvár, Forum Iuris Könyvkiadó, 2023.

NAGY Andrea: Bevándorlás, migráció, kisebbségi jogok. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): *Társadalom, kulturális háttér, gazdaság*. Komárno, 2016, 168.

NAGY Noémi: *A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés?* In: VIZI BALÁZS (szerk.): *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021.

NEKOLIAK, Andrii – NEKOLIAK, Roman: *Wartime Constitutionalism and the Politics of Constitutional Review in Ukraine*, *VerfBlog*, 2024/8/09, <https://verfassungsblog.de/constitutional-review-ukraine-criminal-procedure/>, DOI: [10.59704/8116cd5fc74536cd5fc](https://doi.org/10.59704/8116cd5fc74536cd5fc)

PATAKI Ferenc: Identitás – személyiség – társadalom. In: LENGYEL Zsuzsanna (vál.): *Szociálpszichológia: szöveggyűjtemény*. Budapest, Osiris, 1997.

PAVLENKO, Aneta: *Language rights versus speakers' rights: On the applicability of Western language rights approaches in the Ukrainian context*. In: *Journal of Language and Politics*, 10/1, 2011, 27–54. 49.

PENTASSUGLIA, Gaetano: *Minority Groups and Judicial Discourse in International Law: A Comparative Perspective*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

PILIPENKO, T. (Пилипенко Тетяна): *Реалізація освітніх потреб представників національних меншин в Україні: стан, проблеми, перспективи*. In: TISCHENKO, Ju. (Тищенко Ю.) (ed.): *Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду*, Київ: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004.

RIXER Ádám: *Az orosz helyi önkormányzati rendszer*. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012.

RIXER Ádám: *Hungary's Attitude to the Russian-Ukrainian War*. In: *Матеріали міжнародної наукової конференції ЮФ*, 2024.

ШЕВЧУК, Василь – ТАРАНЕНКО, Микола: *Історія української державності* [Az ukrán államiság története], Либідь, Київ, 1999.

SHULMAN, Stephen – BLOOM, Stephen: *Does Nation Building Increase the Strength of Citizen Loyalty? Theoretical and Empirical Investigations of Ukrainian Nationalism*. *Polity*, 46/3, 2014.

SKUTNABB-KANGAS, Tove – DUNBAR, Robert: *Indigenous Children's Education as Linguistic Genocide and a Crime Against Humanity?*, Gáldu Čála, Guovdageaidnu, 2010.

SOMODY Bernadette: *Ombudsman*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovarszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)* <http://ijoten.hu/szocikk/ombudsman>, 2018.

SUBTELNY, Orest: *Ukraine: A History*. University of Toronto Press, 2000.

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. (Kisebbségi monográfiák III., sorozatszerkesztő: Szarka László). Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.

SZABADFALVI József: *Nemzetállam és szuverenitás*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997.

TÁRNOK Balázs: *Kisebbségvédelem az Európai Unióban*: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12211/file/Kisebbs%C3%A9gv%C3%A9delem%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3ban_v%C3%A1ltozat.pdf

TÁRNOK Balázs: *Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben*. *Kisebbségi Szemle*, 2018/1.

TÁTRAI Patrik – MOLNÁR József – KOVÁLY Katalin – ERŐSS Ágnes: A kárpátaljai magyarok lélekszáma és a népesedésüket befolyásoló tényezők a Summa 2017 felmérés alapján. *Kisebbségi Szemle*, 2018/3.

TÓTH Norbert – VIZI Balázs: A kisebbségek védelmének jogi keretei és jogalkalmazási tapasztalatai a Magyarországgal szomszédos államokban. *Kisebbségi Szemle*, 2024/1.

ТОВТ Михайло: *Міжнародно-правовий захист національних меншин* (тенденції сучасного розвитку). Ужгород, Інформаційно- видавниче агентство „ІВА”, 2002.

TÓTH Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2015/2.

TÓTH Mihály: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrainai példa. *Acta Humana*, 2016/3.

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

TÓTH Mihály: Az ukrainai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben. *Kisebbségvédelem*, 2022 (VI.).

TÓTH Mihály: Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája. *Kisebbségvédelem*, 2024/2.

TÓTH Mihály – CSERNICSKÓ István: Az ukrainai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselő. *Regio*, 2009/2.

ТОВТ, М. М. – ЧЕРНИЧКО, С. С.: *Научно-практический комментарий Закона Украины*. Киев, 2013.

TOGGENBURG, Gabriel N.: *A Remaining Share or a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade*, European University Institute Working Paper LAW No. 2006/15.

VARGA Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 2024 (X.).

VARGA Attila: A vélemény szabadságról. *Glossa Iuridica* XI. (1-2.), Budapest, 2024.

VARGA Beáta: A Zaporozsjei kozákság születése. *Világtörténet*, 1994.

VARGA Beáta: Önállóság, nemzeti identitás és külpolitika Ukrajnában a 17. század közepén. *Világtörténet*. 2011, 3-4.

VARGA Beáta: „Két Ukrajna?” – Ukrajna megosztottságának történeti gyökerei. *Közép-európai közlemények*. 2017/36.

VARGA Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. *Kisebbségkutatás*. 2014/2.

VARGA Péter – TÁRNOK Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3.

VACHUDOVA, Milada Anna – KOVAL, Nadiia: *Ukraine's Challenge to Europe: The EU as an Ethical and Powerful Geopolitical Actor*: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/ukraines-challenge-to-europe-the-eu-as-an-ethical-and-powerful-geopolitical-actor/742D2A0510C5088E1CC82B2F899B35D1>

VEHES Mikola (szerk.): *Kárpátalja évszámokban: 1867–2010*. Ungvár, Goverla, 2011.

VIZI Balázs: *Európai Kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Föld-rész könyvsorozat, Budapest, L'Harmattan, 2013.

VIZI Balázs: *Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban*. In: VIZI BALÁZS (szerk.) *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021.

ZSURZSENKO, Tatjana: Két Ukrajna. A nemzeti eszme bukásának mítosza. *Transit*, 2002, 23.

Mellékletek



KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Intézményi azonosító: FI 44135

NYILATKOZAT

(Bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

Alulírott Kloda Viktor..... (név), nemzeti kód: AB105A..... nyilatkozik, hogy állam- és jogtudomány..... (tudományágban) nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozik tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Dátum: 2025. április 27......

Kloda Viktor.....
aláírás



NYILATKOZAT

(bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

Alulírott ezzel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leközlését a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentéscsere büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

(dátum) 2025. április 27.

Kovács Mária

aláírás