

KISEBBSÉGVÉDELEM
MINORITY PROTECTION
IX. szám (2024)

A Károli Gáspár Református Egyetem tudományos folyóirata

Budapest

2024

Szerkesztőbizottság elnöke:

Kardos Gábor

Szerkesztőbizottság tagjai:

Bodó Barna

Bozóki Antal

Csóti György

Dabis Attila

Gerencsér Balázs

Gyenyey Laura

Kruzslicz Péter Pál

Manzinger Krisztián

Miklósne Zakar Andrea

Móré Sándor

Orosz Ildikó

Rixer Ádám

Kiadja:

Károli Gáspár Református Egyetem

Felelős kiadó:

Trócsányi László Henrik

Társfőszerkesztők:

Dabis Attila, Manzinger Krisztián

Székhely:

1091. Budapest, Kálvin tér 9.

Honlap: www.portal.kre.hu

E-mail: kisebbsegvedelem@kre.hu

Tördelés: Csernák Krisztina

Grafikai, nyomdai és kötészeti munkálatok: L'Harmattan Kiadó

HU ISSN 2676-8992

TARTALOM

Alapvető kérdések

Kovács Viktória: A különleges jogrend szabályozása Ukrajnában	7
--	---

Kisebbségvédelem Európában

Tóth Mihály: Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája	41
---	----

Aktualitások

Fuksz Emese: Geopolitika és kisebbségek – Örmény exodus Hegyi-Karabahból.	101
Tatrosi Károly – Lajhó Lilla: Sötét folt a „boldogság országán” – A bhutáni nemzetépítés és a lhotshampák.	130

Recenziók

Csonka Kinga Adina: A svájci Jura kanton autonómiája, harca az önrendelkezésért	163
--	-----

Abstracts	172
----------------------------	-----

I. fejezet

Alapvető kérdések

- 1. Kovács Viktória:** A különleges jogrend szabályozása
Ukrajnában

*Kovács Viktória**

A KÜLÖNLEGES JOGREND SZABÁLYOZÁSA UKRAJNÁBAN

Bevezetés

Az orosz-ukrán háború 2022. február 24-i indulása óta a különféle tudományterületek szakemberei sokszor sokféle megközelítéssel vizsgálták, elemezték a harci cselekmények kitörésének lehetséges okait, számba vették azokat a lépéseket, amelyekkel elkerülhető lett volna az események eszkalálódása, különböző fórumokon átbeszélték a lezárás lehetőségének variánsait. Az események és az abból következő normatív lépések megértéséhez sok száz cikket, előadást, fórumbeszélést meghallgatva természetesnek tűnt, hogy a háborús cselekmények értékeléséhez kapcsolódnak egyéni politikai preferenciák, ideológiai megfontolású narratívák, elméletek. A téma jogi szempontú vizsgálata során ezért is kiemelten fontos emlékezni és emlékeztetni, hogy a jog elsősorban nem gesztusok, ideológiák, óvatos megfogalmazások, hanem szabályok, normák, kötelezettségek rendszere, annak minden következményével a jogi elemzések objektivitására törekvésére.

Az ukrán különleges jogrendi szabályozás vizsgálata tekintetében, különösen a jelen háborús helyzetben a helyes következtetések levonása érdekében szükséges a jogrendszer átható gondolkodásmód, társadalmi folyamatok háttérismerete, illetve egyes részletek összehasonlítása más hasonló jogszabályi keretekkel.¹ Ugyanakkor fokozott figyelmet kell fordítani az ukrán nyelven elérhető honlapok, kommentárok és egyéb jogszabályi tartalmak pontos fordítására, és amennyiben ez nem lehetséges, az adott fogalom körülírására, illetve az értelmezés közérthető kontextusba helyezésére.

* KRE ÁJK Doktori Iskola hallgatója (4. évf.) Témavezető: Dr. habil. Móré Sándor egyetemi docens. A tanulmány „A különleges jogrend és a honvédelem új szabályozása Magyarországon” c. kutatási pályázat keretében készült (KRE ÁJK).

¹ Varga 2004, 22-27.

Ahogy nem lehetett előre megjósolni, mik lesznek azok a jogi eszközök, amelyek jól funkcionálnak majd a Covid-19 járvány következtében világszerte kialakult veszélyhelyzetben, úgy nem lehetett prognosztizálni azt sem, hogy a szomszédunkban 2022. február 24-e óta Oroszország agressziója következtében kibontakozó háború milyen hosszúra nyúlik, milyen hatással lesz Ukrajnára, Európára és a világra, és milyen jogi eszközök alkalmazása válik szükségessé a konfliktus és következményeinek további kezeléséhez.

A háborús veszélyhelyzet Ukrajna vezetőit komoly kihívás elé állította, hiszen a társadalom működésének zavarát, a kormányzás diszfunkcióját okozhatja a felkészületlenség, a bizonytalanság, az időhiány. A védekezés, az emberéletek mentése, a gazdaság, az infrastruktúra működtetése, a hadsereg mozgósítása gyors reakciókat, dinamikus cselekvést kíván, amihez viszont nélkülözhetetlen a megfelelő alkotmányos és törvényi felhatalmazás. Egy váratlan veszélyhelyzet ugyanakkor a vonatkozó normarendszer működésének és hatékonyságának próbája is egyben, rávilágít az alkotmányos szabályozásban vagy a törvényekben fellelhető „fehér foltokra”, amelyek hiányoznak egy-egy veszélyhelyzeti esemény kezeléséhez. A napjainkban egyre sűrűbbé váló különböző típusú váratlan, turbulens változások állandó jellemzőivé váltak a jelen közigazgatásának. E turbulencia a bizonytalan jelenségek széles spektrumában ölthet testet – háborús helyzettől az egymásnak ellentmondó jogszabályokig, természeti katasztrófáktól az instabil gazdasági környezetig. A kormányzási stratégiák kialakításakor a váratlan kihívásokra való reagálás, a fenntartható működés érdekében rugalmas struktúrára van szükség. A bizonytalansági faktorok közötti interdependencia felülírhatja az intézményesített szervezeti mintákat, gyakorlatokat, megkérdőjelezheti a *status quot*.² Ez a jelenség különösen igaz a mai Ukrajnában zajló eseményekre.

² Józsa 2021, 18–19.

1 A különleges jogrend célja és fogalma

A különleges jogrend alkalmazására való felkészülés normális állapota a modern demokráciáknak. A különleges jogrend okaként általában valamilyen társadalmi vagy természeti katasztrófa nevezhető meg, amely veszélyezteti az állam normális működését, az emberi életet vagy magát az alkotmányos rendet.³ Egy háborús konfliktus, természeti vagy ipari katasztrófa, illetve más váratlan egészségügyi veszélyhelyzet (pl. Covid-19) bekövetkezése egy jól funkcionáló társadalom működését is megbéníthatja, működésképtelenné teheti. Minden demokratikus állam sajátja, hogy ezekben az esetekben eltér a fő működési szabályoktól, elvektől annak érdekében, hogy megőrizze a stabilitást, valamint gyors intézkedéseket foganatosítson a károk elhárítására, az emberéletek mentésére. A szabályozás megalkotásának fő kiindulási pontja, hogy „az állam valamilyen fokozott veszélyeztetettségét eredményező helyzet a béke időszakára vonatkozó eszközökkel már nem kezelhető.”⁴

A különleges jogrend idején bizonyos döntéseket a parlament helyett a kormány vagy az államfő hoz meg. Ezen időszak alatt akár olyan döntések is meghozhatók, amelyek – egyes alapvető jogok kivételével – a törvényekben biztosított jogoknak ellentmondhatnak, vagyis alapesetben nem megengedettek. Fontos megjegyezni, hogy az ilyen helyzetekre nem lehet egy általános leírást készíteni, hiszen mindegyik veszélyhelyzeti esemény más és más, így eltérő lehet a mértéke, kiterjedése, mások a földrajzi-társadalmi hatások, körülmények stb., de készülni kell egy speciális alkalmazással ezekre a helyzetekre.

A jogintézmény lehetőséget biztosít a gyors reakció érdekében alapvető jogokat is érintő korlátozások bevezetésére, szabad mozgás, információ- és igazságszolgáltatás szüneteltetésére, kivételes gazdasági döntések (hiteltörlesztés halasztása, felfüggesztése) meghozatalára. A határozatokat az eljáró hatáskörrel rendelkező szerv hozza meg, ezt fenntarthatja, meghosszabbíthatja. A különleges jogrend idején

³ Csink 2017, 8.

⁴ Till 2018, 11.

a felhatalmazott szerv rendelettel felülírhat törvényi rendelkezéseket meghatározott ideig, ez Ukrajnában 30 nap, utána a Parlament felhatalmazása szükséges a hatályban tartására.

A rendkívüli vagy különleges jogrend kifejezés értelmezésekor fontos aláhúzni, hogy az adott veszélyhelyzet elhárítása az Alapokmány által meghatározott szabályok alapján, célhoz kötötten, tehát alkotmányos keretek között zajlik.⁵ A speciális jogrend gyorsabb cselekvést, határozottabb, hatékonyabb eljárást tesz lehetővé. Azt azonban, hogy a kialakított eljárásrend elégséges eszközöket tartalmaz-e, majd az adott katasztrófa bekövetkeztekor lehet és kell mérlegelni. A különleges jogrend – *lex specialis* – alkalmazása idején az állam mozgásteret nem korlátlan, és nem korlátozhatatlan.⁶ A kivételes szabályok alkalmazásánál fontos a korlátozások arányos és szükségszerű mértékű alkalmazása, biztosítva az alkotmányos működési keretekbe való visszatérés lehetőségét és módját.⁷ Nehéz ugyanakkor előzetesen, a korlátozó döntések meghozatalánál megválaszolni, mi jelenti az arányos és szükségszerű mértéket, ezt szinte minden esetben utólagosan lehet megállapítani. Mivel az egyes veszélyhelyzeti események (legyen az akár egészségügyi, életvédelmi, gazdasági, környezeti hatások kivédése) kimenetelét lehetetlen prognosztizálni, éppen ezért szükségszerű időben szakaszosan, majd véghatáridőhöz kötni az államnak adott kivételes felhatalmazást.

Az alkotmányos garanciák mellett fontos a szabályozásba beépíteni bizonyos biztosítékokat, amelyek megakadályozzák, hogy az elnök vagy a kormány visszaéljen a koncentrált hatalommal,⁸ egy jogállamban „a garanciák teljes mértékben nem mellőzhetők.”⁹

⁵ Trócsányi 2021, 34.

⁶ Csink 2017, i.m. 8-9.

⁷ Jakab 2016, 167-168.

⁸ László – Muhoray 2021, 156.

⁹ Mór – Szilvási 2021, 323.

2 A különleges jogrend ukrainai alkotmányos szabályozása

A különleges jogrend a legtöbb modern alkotmány különös részét képezi. Az ukrán Alkotmány készítőinek egyik legnagyobb mulasztása, hogy nem kerültek tárgyalásra külön fejezetben az állam védelméhez kapcsolódó normák, illetve az veszélyhelyzeti esetek során alkalmazandó jogszabályok, amelyek segítenék az operativitást a jelenlegi háborús helyzetben. Vizsgáljuk meg a következőkben, hogy a különleges jogrend alkalmazása esetén a gyors és hatékony vezetés érdekében kiket milyen jogosítványokkal ruház fel az ukrán Alkotmány, illetve milyen főbb vonatkozó jogszabályokat találunk a kivételes helyzetek kezelésére. Ehhez először is ismernünk kell a hatalommegosztás működését a jelenlegi Ukrajnában. Az egymást követő kormányok és elnökök regnálásuk alatt az éppen aktuális politikai-hatalmi érdekeknek megfelelően próbálták az elnök és a parlament közötti erőviszonyokat kialakítani az Alaptörvény módosításaival. Az évtizedes hatalmi harc eredménye az a sajátos elnöki-parlamentáris rendszer, amely ma, a hadiállapot idején lehetővé teszi az államelnök számára az erős, szinte személyes kormányzást.

2.1 Az *elnöki jogkörök változásai*

Az 1991-es függetlenség elnyerését követően nem volt egyértelmű, milyen hatalmi struktúra alakul ki az országban. A parlamentáris vagy elnöki rendszerek helyett Ukrajnában egy sajátos, elnöki-parlamentáris (félprezidenciális) berendezkedés formálódott ki, amely az elnök és a parlament jogköreit tekintve konfliktusos évtizedeket hozott magával.¹⁰

Az Alkotmány első, 1996-os változata rendkívül erős felhatalmazást biztosított az elnök számára, majd 2004-ben – a narancsos forradalom időszakában¹¹ – a hatalom utódlásának krízisét követően a széles

¹⁰ Fedinec – Halász – Tóth, 2016, 112.

¹¹ Kuzio 2010, 285–296.

elnöki jogkört szűkítették a parlament javára.¹² Ez a folyamat egészen 2010-ig húzódtott, az akkori államelnök, Viktor Juscsenko és a miniszterelnök, Julia Tyimosenko közötti feszültségek pedig a parlamenti-elnöki modell gyengeségét támasztották alá. A hatalmi harcok rámutattak arra, hogy a hatalomgyakorlás ukrán modellje inkább az erősebb elnöki felhatalmással működőképes.¹³

A 2010-ben hivatalba lépő Viktor Janukovics és az őt támogató képviselők beadvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz, a testület pedig hatályon kívül helyezte a 2004-es, elnöki hatalmat korlátozó jogszabályt,¹⁴ visszaállítva az 1996-os Alkotmányt.¹⁵ Mindezzel nem ért véget a hatalomért folytatott harc, ugyanis a forradalmi zűrzavarban a parlament 2014. február 21-én nagyrészt visszaállította a 2004-es, elnöki jogköröket korlátozó normacsomagot.¹⁶

A 2019 tavaszán megtartott elnökválasztás során Volodimir Zelenszkij kapott felhatalmazást az ország irányítására. Annak érdekében, hogy politikai ellenfelei ne korlátozhassák a hatalmát, a május 21-én (május 23-án lépett hatályba) kelt elnöki rendelettel¹⁷ feloszlatta a parlamentet és előrehozott választások kiírását kezdeményezte.¹⁸ Az újonnan megválasztott elnök pártja, az akkor alig két éve bejegyzett *A nép szolgálja* abszolút többséget szerzett a 2019. július 21-én megtartott választásokon, 251 mandátumával nem volt szükség koalícióra a 450 fős parlamentben. Volodimir Zelenszkij elnök így erős elnöki-parlamenti modellben kezdhette meg tevékenységét.¹⁹

¹² Ukrajna törvénye az Alkotmány módosításáról № 2222-IV 2004.12.08.

¹³ Fedinec – Halász – Tóth 2016, i.m. 67–71.

¹⁴ Ukrajna Alkotmánybíróságának 2010.09.30. № 20-as számú határozata

¹⁵ Tóth 2015, 29.

¹⁶ Ukrajna törvénye az Alkotmány módosításáról 2014.02.21. № 742-VII

¹⁷ Ukrajna elnökének 303/2019 számú rendelete a Parlament jogkörének idő előtti megszüntetéséről és előrehozott választások megtartásáról

¹⁸ A képviselők egy csoportja beadványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a döntés ellen. Az eljárás során az Alkotmánybíróság megállapította a Legfelsőbb Tanács (Parlament) feloszlásának alkotmányosságát.

¹⁹ Fedinec 2019, 97–102.

Az ukrán Alkotmány V. fejezete foglalkozik az elnök jogköreivel, amelyek az állami szuverenitáshoz, a nemzetbiztonsághoz, a jogi kontinuitáshoz kapcsolódnak. Az elnök felelős az Európai Unióhoz és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez való csatlakozás stratégiai irányvonalainak kialakításáért is. Az államfőnek széleskörű és erős jogosítványai vannak, illetve kinevezési és felmentési jogosultsággal rendelkezik az állam vezető tisztségviselőit illetően. Ő nevezi ki a miniszterelnököt és a legfőbb ügyészt a Legfelsőbb Tanács (Parlament) jóváhagyásával, többek között önállóan nevezi ki a 18 tagú Alkotmánybíróság egyharmadát, javaslatételre jogosult a külügyminiszter és a védelmi miniszter személyét illetően, illetve kezdeményezheti felmentésüket. Ukrajna elnöke egyben a hadsereg főparancsnoka; kinevezi és felmenti az Ukrán Fegyveres Erők parancsnokait; vezető szerepet tölt be a nemzetbiztonság és az államvédelem területén; vezeti Ukrajna Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanácsát.²⁰

A jogforrások komoly részét képezik az elnöki rendeletek, amelyek alkalmazásával gyakran találkozunk az ukrán normarendszerben.

2.2 A különleges jogrend alkalmazásának esetei

A válsághelyzetek kezelésének alkotmányos kereteit az ukrán Alaptörvényben az egyes fejezetekben elszórtan találjuk, a különleges jogrend bevezetésének alapjául szolgáló esetek, esetekörök tipizált felsorolását pedig hiába keresnénk. Az ukrán Alkotmányban a *rendkívüli állapot* kifejezés 16 alkalommal, a *hadiállapot* kifejezés pedig 10 alkalommal szerepel, megemlítve azokat a főbb eseteket, amikor a polgárok alkotmányos védelme feloldható,²¹ illetve mely jogok nem korlátozhatók,²² továbbá szűk keretek között beszél²³ arról, hogy ki milyen esetben,

²⁰ Ukrajna Alkotmánya V. fejezet, 106. cikk

²¹ Ukrajna Alkotmánya II. fejezet, 41. 43. cikk

²² Ukrajna Alkotmánya II. fejezet, 64. cikk

²³ Ukrajna Alkotmánya IV. fejezet: A Legfelsőbb Tanács 83. 85. cikk); V. fejezet: Az elnök 106. cikk; VIII. fejezet: Bíróságok 125. cikk; XIII. fejezet: Alkotmánybíróság 157. cikk

milyen feltételekkel, milyen időtartamra jogosult a jogintézmény elrendelésére, meghosszabbítására, megszüntetésére, illetve a hatalom gyakorlására ezen időszak alatt. Az Alkotmány 92. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Ukrajna törvényei határozzák meg az emberi és állampolgári jogok garanciáit, a 92. cikk (19) bekezdése pedig a rendkívüli állapot és a hadiállapot részletes jogi szabályozását, illetve az ökológiai veszélyhelyzet övezeteinek meghatározását tartalmazza.²⁴

Az ukrán normarendszerben különleges intézkedések, jogszabályok alkalmazásának három típusával találkozunk, amelyek közül a különleges jogrendi esetkörhöz csak utóbbi kettő tartozik:

- Veszélyhelyzet
- Rendkívüli állapot
- Hadiállapot

2.2.1 Veszélyhelyzet

Veszélyhelyzetről (Надзвичайна ситуація) akkor beszélünk, amikor az ország meghatározott területein a lakosság általános életkörülményei veszélybe kerülnek természeti vagy ember által okozott katasztrófa, tűzvész, árvíz, járvány, tömeges baleset, terrorcselekmény, katonai csapás stb. következtében és azonnali beavatkozásra van szükség az emberéletek mentése, az esetleges evakuálás megszervezése és a károk enyhítése érdekében, de a rendkívüli állapotot nem hirdetik ki.²⁵ A veszélyhelyzet előrejelzése, elhárítása során alkalmazott szabályokat *Ukrajna Polgári Védelmi Kódexe*²⁶ tartalmazza összhangban az Alkotmánnyal és Ukrajna törvényeivel. A polgári védelem irányítása a Miniszteri Kabinet (kormány) hatáskörébe tartozik. A központi végrehajtó szerv

²⁴ Ukrajna Alkotmánya 92. cikk (1) és (19)

²⁵ Buletsa 2022, 317-318.

²⁶ A Kódex 4 készültségi fokozatot határoz meg a polgári védelem számára: 1) általános működés, 2) fokozott készültség, 3) veszélyhelyzet, 4) rendkívüli állapot. Az ukrán-orosz háború következtében kialakuló veszélyhelyzeti események széleskörű feladatot rónak a polgári védelemre a különböző szinteknek megfelelően, pl. a mozgósítás támogatása, óvóhelyek készenlétké helyezése, lakosság veszélyhelyzeti oktatása, a háború utáni helyreállításban való részvétel.

meghatározza azokat a jeleket, amelyek alapján osztályozásra kerül a veszélyhelyzet típusa, mértéke és az ezekhez kapcsolt cselekvési stratégia.²⁷ Ukrajnában a polgári védelem széleskörű megelőző funkciót is ellát, és már a rendkívüli állapot bevezetése előtt meghozhat olyan intézkedéseket, amelyekkel felléphet egyes fenyegetésekkel szemben. Fontos megjegyezni, hogy bár különleges intézkedésekre kerül sor, a veszélyhelyzet nem minősül különleges jogrendi esetkörnek, nincs nevesítve az alkotmányban, nem várható az állam közvetlen beavatkozása.

2.2.2 Rendkívüli állapot vagy szükségállapot

Rendkívüli állapot (Надзвичайний стан) egy olyan jogi rendszer, amely ideiglenesen vezethető be Ukrajnában vagy az ország egyes részein, szabályait részletesen *A rendkívüli állapot jogi rendszeréről*²⁸ szóló törvény tartalmazza. A jogintézmény célja a természeti vagy ember által előidézett katasztrófa, az emberéletpont veszélyeztető és súlyos vagyoni károkat okozó események következményeinek csökkentése, az államhatalom erőszakos megszerzésére, az ország alkotmányos rendjének megváltoztatására irányuló kísérletek elhárítása, a közrend, a társadalom normális működési feltételeinek mielőbbi helyreállítása. Rendkívüli állapot akkor hirdethető ki, amikor a valós veszély semmilyen más módon nem hárítható el. Ennek érdekében sor kerülhet az állampolgárok alkotmányos jogainak és szabadságainak korlátozására, ugyanakkor meg kell jelölni ezen jogok korlátozásának érvényességi idejét.

Ukrajnában rendkívüli állapotot az alábbi esetekben lehet bevezetni:²⁹

- különösen súlyos ember okozta és természeti vészhelyzetek (természeti és ipari katasztrófák, különösen nagy tüzek, pusztító

²⁷ Ukrajna Belügyminisztériumának 2018.08.06. № 658-os számú rendelete a veszélyhelyzetek osztályozásáról

²⁸ Ukrajna törvénye a rendkívüli állapot jogi rendszeréről 2000.03.16. № 1550-III, 1-2. cikk

²⁹ Uo. 4. cikk

- szerek alkalmazása, járványok, *pánzootikumok*³⁰ stb.), amelyek a lakosság jelentős részének életét és egészségét veszélyeztetik;
- emberek halálával járó tömeges terrorcselekmények végrehajtása, vagy különösen fontos életfenntartó objektumok megsemmisítése;
 - etnikai és felekezetek közötti konfliktusok kialakulása, egyes különösen fontos objektumok vagy települések elfoglalása, amely veszélyezteti az állampolgárok biztonságát és megzavarja az állami hatóságok és a helyi önkormányzatok rendes tevékenységét;
 - tömeges zavargások előfordulása, amelyek során az állampolgárok elleni erőszakos cselekmények korlátozzák jogaikat és szabadságaikat;
 - kísérletek az államhatalom megszerzésére vagy Ukrajna alkotmányos rendjének erőszakos megváltoztatására;
 - az államhatár tömeges átlépése a szomszédos államok területéről;
 - szükségessé válik az alkotmányos rend és az állami hatóságok rendes tevékenységének helyreállítása.

Az első eset kivételével a bevezetett rendkívüli állapot előtt Ukrajna elnökének tájékoztatnia kell a lakosságot a médiumokon keresztül a különleges jogrend okairól és a jogellenes magatartás következményeiről.

A rendkívüli állapot bevezetésekor Ukrajna elnökének egyértelműen meg kell indokolnia a bevezetés szükségességét; megnevezi a szükségállapot bevezetésének területi határait; meghatározza a bevezetés idejét és időtartamát; megállapítja a személyek és állampolgárok jogait és szabadságait érintő ideiglenes korlátozásokat, feltüntetve azok érvényességi idejét; meghatározza, miként működnek együtt a megbízott szervek, a végrehajtó hatalom, a katonai parancsnokság és a helyi önkormányzatok a közrend, a biztonság és az ellenőrzés területén a válsághelyzet megoldása érdekében. A rendkívüli állapotot 30 napnál nem hosszabb időtartamra lehet bevezetni, egyes területeken

³⁰ Fertőző állatbetegségek

legfeljebb 60 napra. Szükség esetén Ukrajna elnöke meghosszabbíthatja a rendkívüli állapotot újabb 30 napra, amelyhez szintén a Parlament jóváhagyása szükséges.³¹ Rendkívüli állapot idején tilos a bírósági eljárások lerövidítése vagy gyorsított formáinak bevezetése.

Összhangban az Alkotmány 157. cikkével, a rendkívüli állapot alatt a törvényesség garanciája érdekében tilos az Alkotmány módosítása, a Krími Autonóm Köztársaság alkotmányának módosítása, a választási törvények megváltoztatása, választások (elnöki, parlamenti, önkormányzati) megtartása, országos és helyi népszavazás tartása, Ukrajna népi képviselői jogainak és hatásköreinek korlátozása.³²

Tekintsünk át néhány fontosabb korlátozást, amelyek rendkívüli állapot idején bevezetésre kerülhetnek:

- különleges be- és kiléptető rendszer létrehozása, a szabad mozgás korlátozása azon a területen, ahol a szükségállapotot elrendelték;
- a járművek mozgásának korlátozása és ellenőrzése;
- a lakosság megélhetését biztosító és a nemzetgazdaság szempontjából fontos létesítmények védelme érdekében;
- tömegrendezvények és sztrájkok tilalma;
- a vagyon kényszerelidegenítése vagy lefoglalása magánszemélyektől vagy jogi személyektől.

2.2.3 Hadiállapot

Az Alkotmány szerint Ukrajna elnöke rendeli el – a rendkívüli állapot esetéhez hasonlóan – a hadiállapot bevezetését, annak meghosszabbítását vagy megszüntetését is a Legfelsőbb Tanács jóváhagyásával.³³ Az elrendeléstől számított két napon belül a Parlamentnek jóvá kell hagyania az elnök rendeleteit a teljes vagy részleges mozgósításról, a Fegyveres Erők bevonásáról, valamint a hadiállapotot érintő övezetekről is.

³¹ Uo. 7. cikk

³² Uo. 21. cikk

³³ Ukrajna Alkotmánya 83. cikk (31); 106. cikk (19)–(21)

A hadiállapot (военный стан) fogalma két törvényben is megtalálható, *A hadiállapot jogi rendszeréről*³⁴ szóló törvényben és az *Ukrajna védelméről*³⁵ szóló törvényben. A hadiállapot a törvény meghatározása szerint olyan különleges jogi rendszer, amely Ukrajna egész területén vagy egyes részein kerül bevezetésre fegyveres agresszió vagy támadással való fenyegetés, az állam függetlenségének és területi integritásának veszélye esetén annak érdekében, hogy az állami hatóságok a katonai parancsnokság, katonai közigazgatás létrehozásával hozzájáruljanak a fenyegetés elhárításához, megőrizték Ukrajna szuverenitását és biztosítsák a nemzetbiztonságot. A törvény meghatározza a hadiállapot jogi rendszerének tartalmát, bevezetésének és megszüntetésének rendjét, az állami hatóságok, a katonai közigazgatás, a helyi önkormányzatok, vállalkozások, szervezetek működésének rendjét, az emberi és állampolgári jogok és szabadságok garanciáit. Azokon a területeken, ahol a hadiállapot bevezetésre került, a polgári védelmi rendszer működése, a közrend és a közbiztonság, a kritikus infrastruktúra védelme érdekében katonai közigazgatás jön létre, amelynek kialakításáról Ukrajna elnöke dönt, ezeken a területen a katonai parancsnokság kötelező érvényű döntések meghozatalára jogosult.³⁶

A hadiállapot bevezetéséről szóló rendeletnek tartalmaznia kell a 1) hadiállapot bevezetésének szükségességének indoklását, 2) meg kell jelölni a területi határait, a bevezetés időpontját és időtartamát, 3) a katonai parancsnokság, a katonai közigazgatás, az állami hatóságok és a helyi önkormányzatok feladatait, 4) a polgári védelem alanyaik feladatait, 5) az emberi és állampolgári jogok részletes felsorolását, amelyek a hadiállapot idején korlátozásra kerülnek, meghatározva e korlátozások érvényességi idejét.³⁷

A hadiállapot megszűnik a rendeletben meghatározott idő leteltével, illetve abban az esetben, ha elhárul Ukrajna függetlenségét fenyegető veszély és az elnök elrendeli az eltörlését.

³⁴ Ukrajna törvénye a hadiállapot jogi rendszeréről 2015.05.12. № 389-VIII

³⁵ Ukrajna védelméről szóló törvény 1991.12.06. № 1932-XII

³⁶ Ukrajna törvénye a hadiállapot jogi rendszeréről 2015.05.12. № 389-VIII, 3–4. cikk

³⁷ *Uo.* 6. cikk

Hadiállapot idején, a rendkívüli állapothoz hasonlóan, tilos az Alkotmány módosítása, a Krími Autonóm Köztársaság alkotmányának módosítása, a választási törvények megváltoztatása, választások (elnöki, parlamenti, önkormányzati) megtartása, országos és helyi népszavazás tartása, Ukrajna népi képviselői jogainak és hatásköreinek korlátozása, illetve mindez kiegészül a sztrájkok, tömeggyűlések tilalmával.³⁸ Míg a rendkívüli állapotot szabályozó törvényt csupán kétszer, *A hadiállapot jogi rendszeréről* szóló törvényt a háború kitörése óta 14 alkalommal módosították, pontosították például a hadifoglyok tartására vonatkozó szabályokat vagy a kényszerkisajátítás során keletkezett károk megtérítésének szabályait.

Hadiállapot idején sor kerülhet az emberi és állampolgári jogok ideiglenes korlátozására, ezek alól kivételt képeznek az Alkotmány 64. cikkének második részében részletezett jogok.³⁹ Tekintsünk át néhány fontosabb korlátozást hadiállapot idején, amelyeket a törvény említ Ukrajna szuverenitásának és területi védelmének érdekében:⁴⁰

- békeidőben a lakásokba való behatolás és házkutatás kizárólag bírósági határozat alapján lehetséges, hadiállapot idején azonban sérülhet az otthon sérthetetlenségéhez való jog, ugyanis nem szükséges ehhez a bíróság engedélye.
- munkavégzési kötelezettség vezethető be társadalmilag hasznos munkák elvégzése érdekében.
- megengedett a magán és közösségi tulajdonban levő vagyon kényszerkisajátítása, lefoglalása az állam érdekeire tekintettel, a törvényben meghatározott módon.
- kijárási tilalom bevezetése.
- a Miniszteri Kabinet eljárása alapján különleges ki- és beléptetőrendszer létrehozása, amely korlátozza a polgárok és a járművek mozgását; személyek, poggyászok, rakományok, irodahelyiségek átvizsgálása.

³⁸ Uo. 19. cikk

³⁹ Uo. 20. cikk

⁴⁰ Uo. 8. cikk

- hadiállapot idején sérülhet a levelezés, a telefonbeszélgetések, elektronikus kommunikáció titkosságának joga. Ez magában foglalja az elektronikus hírközlő hálózatok, a műsorszolgáltatók, a televízió és rádiós szervezetek, a távközlés, a nyomdák, a kiadók, a média, valamint a helyi rádióállomások, televízió központok és nyomdák katonai célokra történő felhasználását, illetve a számítógépes hálózatokon keresztüli információk továbbítását.
- politikai pártok egyesületek működésének betiltása, ha azok tevékenysége Ukrajna függetlenségének, szuverenitásának megszüntetésére irányul, a háború vagy erőszak előmozdítását segíti, faji, etnikai feszültségeket szít.

Ukrajna a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával összhangban a hadiállapot bevezetésekor az ENSZ-főtitkáron keresztül haladéktalanul értesíti az egyezményben részt vevő államokat a jogok és szabadságok korlátozásáról. Tájékoztatást ad az Egyezségokmányban foglalt kötelezettségektől való eltérésekről, azok mértékéről és okairól.⁴¹

2.3 Az alapvető jogok korlátozásának szabályozása az ukrán Alkotmányban

Az alapjogok szükségszerű korlátozásával általában több szinten találkozhatunk válsághelyzet idején: az Alkotmányban, a törvényhozás során, illetve a jogalkalmazói területen.⁴² Az Alkotmány garanciális szabályozást tartalmaz a különleges jogrend esetköreire, és mint ahogyan már említettük, működése nem felfüggeszthető. A különleges jogrend során sor kerülhet egyes alapjogok korlátozására, bizonyos abszolút alapjogok azonban még ekkor sem korlátozhatók,⁴³ ahogyan

⁴¹ Uo. 24. cikk (1)

⁴² Erdős 2021, 80–82.

⁴³ Balogh – Gárdos-Orosz 2018, 235.

a későbbiekben ezt látni fogjuk. A korlátozások bevezetésekor minden esetben fontos megvizsgálni, hogy az alapjog-korlátozás tartalmi elemei megfelelnek-e bizonyos kritériumoknak:

- valamely alkotmányos érték védelmét szolgálja, azaz legitim a célja;
- a korlátozás a legalkalmasabb eszköze a megfogalmazott cél elérésének;
- teljesül a szükségesség és arányosság elvének követelménye;
- nem érinti az alapjog lényegi tartalmát.⁴⁴

Ahogy fentebb utalást tettünk rá, bizonyos – alapvető emberi jogok közé tartozó – alapjogok szükségállapot vagy hadiállapot idején sem korlátozhatók, ilyen például az ember jogképessége, amely a diszkrimináció tilalmának egyik alapvető tartalmi eleme⁴⁵ és korlátozhatatlan jogosultság a magyar Alaptörvényben is,⁴⁶ illetve szükségesek bizonyos alapvető büntetőeljárás garanciák biztosítása, ilyen az ártatlanság védelme, a *nullum crimen sine lege* vagy a védelemhez való jog.⁴⁷ Az ukrán Alkotmány 64. fejezetének második része részletesen felsorolja azokat a cikkeket, amelyben foglalt jogok és szabadságok *nem korlátozhatók*:

- a polgárokat egyenlő alkotmányos jogok és szabadságok illetik meg, és a törvény előtt egyenlők (24. cikk);
- Ukrajna állampolgárát nem lehet megfosztani állampolgárságától és kiutasítani az országból (25. cikk);
- az élethez való jog, önvédelemhez való jog (27. cikk);
- az emberi méltósághoz való jog; a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, valamint a hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet végzésének tilalma (28. cikk);
- mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyes integritáshoz. Senkit nem lehet bírósági határozat nélkül letartóztatni,

⁴⁴ Erdős 2021, *i.m.* 86.

⁴⁵ Téglási 2014, 188.

⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (1) bekezdés

⁴⁷ Erdős 2021, *i.m.* 81.

- őrizetbe venni. A személyeknek joga van tájékoztatást kapni a letartóztatás okairól (29. cikk);
- fellebbezés benyújtása (40. cikk);
 - lakhatáshoz való jog, az államnak biztosítania kell ennek feltételeit. A lakástól csak bírósági határozattal lehet bárkit megfosztani⁴⁸ (47. cikk);
 - a házassághoz, családban éléshez való jog. A szülők kötelesek eltartani gyermekeiket nagykorúságukig, a felnőtt gyermekek pedig kötelesek gondoskodni szüleikről (51.cikk);
 - gyermekek jogainak védelme, erőszak, kizsákmányolás tilalma (52. cikk);
 - az egyénnek joga van a védelemre a bíróság előtt minden szinten (55. cikk);
 - erkölcsi és anyagi kártérítés jár, ha az állami és önkormányzati tisztviselők jogtalan döntései, mulasztásai következtében az egyént kár éri (56. cikk);
 - mindenkinek joga van megismerni jogait és kötelezettségeit. (57. cikk);
 - visszaható hatály tilalma, kivéve, ha enyhítést vagy felmentést tartalmaznak. Senki nem vonható felelősségre olyan cselekményekért, amelyeket elkövetésükkor a törvény nem ismert el bűncselekménynek (58. cikk);
 - mindenkinek joga van ingyenes jogi segítségnyújtáshoz (59. cikk);
 - senki nem köteles büntetőjogi vonatkozású utasításokat, parancsokat végrehajtani (60. cikk);
 - a *ne bis in idem* elve szerint kétszer ugyanazon bűncselekményért senki nem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető (61. cikk);
 - ártatlanság véelme. A vád nem alapulhat jogellenesen szerzett bizonyítékokon, feltételezéseken (62. cikk).

⁴⁸ Itt teszünk említést egy friss törvénytervezetről, amely bírósági határozat nélkül tenné lehetővé a magán és közösségi tulajdon elkobzását. A könnyítést alapvetően azért vezetnék be, hogy az újjáépítés során egyszerűbbé válna az összegek felhasználása, a munkálatok elvégzése. ugyanakkor tág teret nyit a korrupció, a visszaélések számára, jogbiztonságot gyengítő körülményeket teremt.

Az ukrán Alkotmány továbbá megemlíti olyan eseteket, amikor a jogok és szabadságok külön korlátozása állapítható meg különleges jogrend idején, e korlátozások érvényességi idejének megjelölésével:

- tulajdonhoz való jog. Különleges jogrend idején a magántulajdon tárgyai közérdekből kisajátíthatók, törvényben meghatározott módon megállapítva annak értékét és megtérítésének módját;⁴⁹
- kényszermunka tilalma. Nem minősül kényszermunkának, ha valakit a rendkívüli- vagy hadiállapot idején bírósági határozattal vagy a törvény alapján bizonyos munkák elvégzésére utasítanak;⁵⁰
- információs jogok. Az Alkotmány 34. cikke szerint mindenkinek joga van a gondolat- és szólásszabadsághoz, nézeteinek és meggyőződésének szabad kifejezéséhez; információ gyűjtéséhez szóban és írásban. E jogok gyakorlását törvény korlátozhatja a nemzetbiztonság, a területi integritás vagy a közrend érdekében a zavargások vagy bűncselekmények megelőzése, a közegészség védelme, mások jó hírnevének vagy jogainak védelme, az információk nyilvánosságra hozatalának megakadályozása érdekében.⁵¹
- egyesülési jog.⁵²

A magyar alkotmányos normarendszer alaptétele, hogy az Alaptörvény alkalmazása különleges jogrend idején sem függeszthető fel, valamint az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható.⁵³ Ugyanígy megtalálható ez az alapelv az ukrán Alkotmányban is, ugyanakkor az orosz-ukrán háború idején számos technikai akadály van ez utób-

⁴⁹ Ukrajna Alkotmánya II. fejezet, 41. cikk

⁵⁰ Uo. 43. cikk

⁵¹ A törvényhozás előtt van az a törvénytervezet, amely súlyos büntetést helyez kilátásba azon személyek számára, akik a közösségi hálókön hamis vagy nem megalapozott információkat osztanak meg. A hatalom bírálásáért akár 5-7 év börtön járhat.

⁵² Ukrajna Alkotmánya II. fejezet, 36. cikk

⁵³ Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (7) bekezdés

bi megvalósulásának. A 18 fős ukrán Alkotmánybíróságnak jelenleg 13 tagja van, így működése korlátozott.⁵⁴

3 Szabályozás 2022. február 24. után (rendeleti kormányzás)

Ukrajna elnöke 2022. február 23-án rendeletet adott ki a rendkívüli állapot bevezetéséről,⁵⁵ 30 napos határidőre, amelyet a Legfelsőbb Tanács törvénnyel is megerősített. A rendelet kiadásának indoklásában az szerepel, hogy Oroszország 2022. február 21-én elismerte a magát függetlennek kikiáltó Luhanszki és Donyeck-i Népköztársaságokat, és bevonult a területre. Ukrajna ezeket a lépéseket az ország függetlensége és alkotmányos rendje ellen irányuló cselekedetnek tartja, illetve veszélyt jelent, hogy a megszállt területeken működő szeparatista erők és illegális katonai csoportok tevékenysége átterjed az állam más régióira. A rendelet tartalmazza *A rendkívüli állapot jogi rendszeréről* szóló törvényben meghatározott korlátozásokat, és kiegészül azzal, hogy megtiltja a sorkatonáknak, hadköteleseknek és tartalékosoknak a lakóhelyük megváltoztatását az illetékes területi toborzóközpont, az Ukrán Biztonsági Szolgálat, a Külügyi Hírszerző Szolgálat illetékes osztályának tudta nélkül. Másnap, február 24-én az ukrán elnök a 64/2022 számú rendelettel hirdette ki a hadiállapot bevezetését az Oroszországi Föderáció Ukrajna elleni agressziójával összefüggésben.⁵⁶ A rendelet előírja, hogy a hadiállapot alatti intézkedéseket *A hadiállapot jogi rendszeréről* szóló törvény 8. cikke tartalmazza, illetve megnevezi, hogy a személyek és állampolgárok mely alkotmányos jogai kerülhetnek korlátozásra ezen időszak alatt. Az elnök rendelete a hadiállapot bevezetéséről két alkalommal 30 napra került meghosszabbításra, majd a hábo-

⁵⁴ Petro Stetsyuk, a Razumkov Központ jogi tanácsadója, az ukrán Alkotmánybíróság bírása beszél erről 2023. június 26-án a Központ YouTube-csatornáján: Ukrajna Alkotmánya a hadiállapot alatt.

⁵⁵ Ukrajna elnökének 2022.02.23. № 63/2022 rendelete a rendkívüli állapot bevezetéséről Ukrajna egyes régióiban

⁵⁶ Ukrajna elnökének 2022.02.24. № 64/2022 rendelete a hadiállapot bevezetéséről. Megerősítésre került a № 2102-IX számú törvénnyel 2022.02.24-én.

rús események eszkalálódásakor, 2022 májusától 90 napos határidőket jelölnek meg a rendelet módosításai.

A hadiállapot bevezetése óta Ukrajna elnöke 1523 rendeletet adott ki,⁵⁷ ezen kívül határozatok és más, alacsonyabb szintű jogi eszközök – határozatok, utasítások – útján hoz döntéseket akár személyi (kinevezés, felmentés), akár egyéb ügyekben. Az operativitás érdekében „a különleges jogrendben a jellemző jogszabály a rendelet, amelynek megalkotására, és különösen kihirdetésére a ‘normál’ időszaki – sokszor akár garanciális – szabályrendszer nem, vagy csak korlátozottan alkalmazandó.”⁵⁸

3.1 Mozgósítás

A háború kitörése óta több millió polgár hagyta el Ukrajnát. A háborús konfliktus kimenetele szempontjából a mozgósítás jelenti az egyik legnagyobb problémát és ezen a területen jelentkezik a legtöbb jogsértőnek tűnő aktus. Ukrajna Büntetőtörvényének 336. cikke alapján 3-5 évig terjedő szabadságvesztés róható ki a katonai szolgálatra történő behívás kijátszásáért hadiállapot idején. Törvényjavaslat (9074/2023) készül az ezen időszak alatt Ukrajnát illegálisan elhagyó hadkötelesek megbüntetésére. 2023 januárjától korlátozzák a kiutazását azoknak a férfiaknak és nőknek: akik közszolgálatban állnak (ügyészek, bírák, képviselők, egészségügyi dolgozók); 50%-on felül állami tulajdonban levő vállalatok alkalmazottai; azok az állami és önkormányzati alkalmazottak, akik a mozgósítással kapcsolatban tevékenykednek.

Distinkcióval figyelve a valódi és a hatáskeltő híreket, a közösségi médiában megjelenő videókat a kényszersorozásokról, úgy tűnik, az ukrán vezetés minden eszközt bevet a hadra fogható férfiak mozgósításának érdekében. A különféle jogszabálytervezetek, javaslatok kétirányúak, egyrészt szólnak a külföldön tartózkodó hadkötelesek felé, másrészt az országon belül a sorozás alól kibúvókat keresők felé.

⁵⁷ 2023. december 20-ig, a kézirat elkészüléséig.

⁵⁸ Móri – Szilvási 2021, i.m. 323.

Érdekes megfigyelni a vezetők felől érkező különböző nyilatkozatokat, amelyek tartalmi szempontból a fenyegetéstől a hazát védők dicsőségeig igen széles spektrumon mozognak. 2023 őszén Ukrajna kérte a külföldön tartózkodó hadköteles férfiak kiadatását, de eddig egyetlen ország sem tett erre irányuló lépéseket. Lengyelország és Észtország kivételével mindegyik ország elzárkózott egy ilyen jellegű aktus gondolatától is. Fegyir Veniszlavszkij parlamenti elnöki megbízott szerint a kiadások elindításához az kell, hogy büntetőeljárást kezdeményezzenek azok ellen, akik hamis katonarvosi alkalmatlansági igazolással távoztak külföldre 2022. február 24-e után.⁵⁹

Minden ukrán 18 és 60 közötti férfit a hadkiegészítő parancsnokságon történő regisztrációra köteleznek, munkavállalók esetén a munkáltatónak ellenőriznie kell a katonai nyilvántartásba vételi okmányokat, a katonakönyvet vagy az ideiglenes igazolványt, valamint a sorkatonai állományba vételről szóló igazolást. A behívókat bárhol átadhatják: tömegközlekedési eszközökön, boltokban, üdülőkben. Az ukrán elnök a közösségi média platformjain keresztül „bátorítja” az embereket, hogy ne féljenek a nyilvántartásba vételtől, sőt, a jelentkezők applikáción keresztül maguk választhatják ki, milyen területen szolgálnának szívesen. Törvénytervezet készül az elektronikus mozgósítás bevezetésére, amely emailben vagy más elektronikus módon kiküldött üzenettel „kézbesítettnek” tekintené a behívót, ezzel érvényt szerezve annak jogi hatályának és következményeinek. Ez lehet például pénzbírság, teljes vagyonekzárás vagy akár szabadságvesztés.

Nagy nehézségeket okoz a korrupció magas foka, sokan a határőröket fizetik le, hogy kijussanak az országból vagy rokkantsági igazolást szereznek be illegálisan, hogy elkerüljék a besorozást. 2023 augusztusában menesztették az ország minden régiójában a megyei toborzóközpontok vezetőit, Ukrajna Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanácsa pedig elrendelte a rokkantsági igazolások felülvizsgálatát, visszamenőleges hatállyal a háború kezdetéig.⁶⁰ Ellenőrzik azokat a bizottságokat is, akik a katonai szolgálatra való alkalmatlansági igazolásokat

⁵⁹ Kiszo.net: Mozgósítás: egyre nehezebb elkerülni a besorozást. 2023.09.10.

⁶⁰ Kárpátalja.ma: Felülvizsgálják a katonai alkalmassági igazolásokat.

adják ki. A mobilizáció előrehaladásával átminősítették a katonai szolgálatra való alkalmatlanság fokozatait, így már a korábban alkalmatlanná nyilvánított egyes kategóriák is szolgálatba foghatók (pl. tbc-sek, tünetmentes HIV-fertőzöttek, enyhe mentális zavarral küzdők, stb.).⁶¹ A korrupciós ügyek egyébként is sokat rontanak az ország megítélésén, csökkentik a támogatási hajlandóságot a nyugati országok körében. Ennek érdekében szigorításokat vezettek be a korrupcióellenes törvényben.⁶² A háborús konfliktus kitörése óta az ukrán elnök rendeleti úton a legtöbb megyei adminisztráció vezetőjét elmozdította hivatalából, illetve az Ukrán Biztonsági Szolgálat legmagasabb szintjén is történtek felmentések.⁶³

3.2 Nemzetiségi jogok egyes vonatkozásai

Ukrajnában a függetlenedést követően, de különösen a 2014-es kijevi Majdanon történt forradalmi események és a Krím orosz 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 a kisebbségek meglévő, alkotmányos jogait, annak ellenére, hogy az ukrán Alkotmány 22. cikke kimondja: „Új törvények elfogadásakor vagy a hatályos törvények módosítása során nem szabad szűkíteni a meglévő jogok és szabadságjogok tartalmát és hatályát.”

A 2017-es oktatási kerettörvény, a 2019-es államnyelvi törvény, a 2016-2020 között zajló közigazgatási reform, a 2021-es őshonos népekről szóló törvény vagy akár a 2022-es nemzeti közösségekről szóló törvény mindegyike jól demonstrálja az ország nemzeti kisebbségeihez való viszonyát. Mindezek a jogi lépések az ukránok erőteljes asszimilációs politikáját mutatják, és bár történelmileg indokolhatóak lennének,

⁶¹ Az ukrán egészségügyi minisztérium 490. számú rendelete, 2023.08.18.

⁶² Ukrajna törvénye a korrupció megelőzéséről 2014.10.14. № 1700-VII.

⁶³ Ukrajna elnökének hivatalos honlapja.

de „feszültségeket teremtenek és aláássák a regionális stabilitást”.⁶⁴ Az oktatási kerettörvényben ezen felül *de facto* és *de jure* megkülönböztetésre kerültek a nemzeti kisebbségek és az őshonos népek. A törvény alapján négy kategória jött létre:⁶⁵ az ukránok, az őshonos népek (a krími tatárok, karaimok, krimcsakok), a nemzeti kisebbségek (az európai unió valamely nyelvét anyanyelvként használó kisebbség), valamint az oroszok és a belaruszok.⁶⁶

A háborús helyzetben a nemzetiségi nyelven történő oktatás tekintetében – még ha átmeneti jelleggel is –, de csekély pozitív elmozdulás történt 2023 tavaszán. A Nép Szolgája párt képviselői 2023 májusában törvénytervezetet nyújtottak be,⁶⁷ amelynek elfogadását követően a kárpátaljai magyar érdekvédelmi szervezetek által „ukránosító” törvénynek nevezett államnyelvi törvény⁶⁸ azon rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazását halasztották el egy évig,⁶⁹ amelynek értelmében 5. osztálytól fokozatosan növelni kell az államnyelven oktatott tantárgyak számát, a 10. 11. és 12. osztályokban pedig ukrán nyelven kell tanítani a tantárgyak 60%-át.⁷⁰ Ez azért problémás, mert a módosított oktatási és az államnyelvi törvény elfogadásáig minden ukrán állampolgárnak joga volt ahhoz – az Alkotmány alapján –, hogy az oktatás minden szintjén anyanyelvén folytassa tanulmányait.⁷¹

⁶⁴ Manzinger 2022, 136.

⁶⁵ Ukrajna oktatásról szóló törvénye 2017.09.05. № 2145-VIII (Закон України «Про освіту»)

⁶⁶ A törvény őshonos népnek tekinti az anyaállammal nem rendelkező népcsoportokat, számukra az anyanyelven történő középfokú oktatás teljeskörűen biztosított. A nemzeti kisebbségek számára ez a lehetőség az 1-4. osztályra korlátozódott.

⁶⁷ Törvénytervezet Az oktatásról szóló törvény XII. fejezetének módosításáról a hadiállapot idején történő oktatási tevékenységgel kapcsolatban.

⁶⁸ Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény 2019.04.25. № 2704-VIII.

⁶⁹ Az oktatásról szóló törvény XII. fejezetének módosítása a hadiállapot idején történő oktatási tevékenységgel kapcsolatban. 2023.06.10. № 3143-IX.

⁷⁰ Az államnyelvi törvény előírta, hogy 2023 szeptemberétől azoknak a tanulónak is fokozatosan át kell állniuk az ukrán nyelvű oktatásra, akiknek anyanyelve az Európai Unió valamely hivatalos nyelve. A törvénytervezet ezen rendelkezés életbe lépésének határidejét hosszabbította meg egy évvel.

⁷¹ „A nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok számára törvény biztosítja a jogot,

A kisebbségi jogok tekintetében a legfontosabb Ukrajnára nehezedő nyomás külső részről, elsősorban európai intézmények felől érkezik és az ország euroatlanti integrációs törekvéseinek kontextusába illeszkedik. Az egyik legfontosabb vonatkozó dokumentum a Velencei Bizottság által 2017 decemberében megfogalmazott kritikája az oktatási kerettörvénnyel kapcsolatosan. A Bizottság véleményében rámutatott, hogy a törvény aránytalan *beavatkozást* jelent a kisebbségekhez tartozó személyek meglévő jogaiba, diszkriminatív, valamint eltér a kisebbségekkel korábban egyeztetett tervezettől.⁷²

Az Európai Tanács 2022. június 23-án tagjelölt státuszt adott Ukrajnának és Moldovának. 2023 februárjában az uniós vezetők a Tanács rendkívüli ülésén elismerték Ukrajna erőfeszítéseit a háborús helyzet ellenére végrehajtott reformokat illetően, és a Bizottság megfogalmazta a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez szükséges célokat.⁷³ 2023 novemberében az Európai Bizottság jelentésében olvasható, milyen előrelépések történtek az alkotmányreform, az igazságszolgáltatás reformja, a Legfelsőbb Bíróság tagjainak kiválasztása, illetve a korrupcióellenes folyamatok területén. Fontos intézkedések születtek az oligarchák közéletre gyakorolt hatásának visszaszorítására, új médiatörvény készült és a nemzeti kisebbségek jogai terén is pozitív elmozdulás történt.⁷⁴ A csatlakozási tárgyalások megkezdésének azonban egyik különösen fontos kritériuma volt, hogy Kijev vegye figyelembe a Velencei Bizottság államnyelvi, tömegtájékoztatási és oktatási törvényekkel kapcsolatos ajánlásait, mert azok nem állnak összhangban az ország nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi kötelezettségeivel.⁷⁵

Ezért 2023 decemberében gyors ütemben került elfogadásra az új, nemzeti közösségekkel kapcsolatos törvény, amely javaslatot fogalmaz meg az oktatási és a nyelvtörvény módosítására is. A törvény egyes

hogy anyanyelvükön tanuljanak, vagy anyanyelvüket állami és közösségi oktatási intézményekben, illetve nemzeti kulturális egyesületeken keresztül tanulják.” Ukrajna Alkotmánya II. fejezet, 53 cikk.

⁷² A Velencei Bizottság jelentése: No. 902/2017, 125-126. pont

⁷³ Az Európai Tanács bővítési politikája.

⁷⁴ Az Európai Tanács jelentése Ukrajnáról, 2023. november 8.

⁷⁵ A Velencei Bizottság jelentése és utánkövetési jelentése.

részei a kárpátaljai magyar szervezetek szerint is előremutatóak, bár nem elégségesek, hiszen nem állnak vissza teljesen a korábban meglévő kisebbségi jogok és a jogszabály több tétele csupán deklaratív, tágan értelmezhető. A nyelvhasználat egyes területeken az európai uniós nyelvek (emiatt az orosz és a belarusz kivételt képeznek) tekintetében visszaállt a korábbi gyakorlatra, mely szerint a nemzetiségek nyelvén is megjelenhetnek választási kampányanyagok, törlésre került az a rendelkezés, hogy a megjelent könyveket ugyanolyan mennyiségben ukrán nyelven is megjelentetni stb. Az oktatásban ismét garantált a kisebbségek anyanyelvi oktatáshoz való joga, bár kérdéseket vet fel az oktatás „államnyelv melletti” teljesülése. Kifogásolható továbbá, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos törvények és azok módosításai során egyszer sem vették figyelembe a kisebbségi szervezetek javaslatait.⁷⁶ A törvény megengedő nyelvhasználati rendelkezései nem vonatkoznak „az agresszor vagy megszálló állam”⁷⁷ hivatalos nyelvére, így az orosz nyelv nem engedélyezett művészeti, kulturális, szórakoztató rendezvényeken sem. A Velencei Bizottság 2023 októberi véleményében kifejtette, hogy az orosz nyelv alkotmányos védelme a háborús helyzet idejére jogosan függeszthető fel.

Nagyon fontos, hogy különleges jogrend idején is működjenek a megfelelő jogi keretek, garanciák, a joghézagok ne adjanak lehetőséget a visszaélésekre, ebben azonban szintén mutatkoznak gondok. A rendeleti kormányzás alatti jogbiztonság hiányát mutatja például a kárpátaljai Munkácson történt eset, amely során a magyarellenesnek mondott oligarcha-polgármester, Andrij Baloha kezdeményezésére jogtalanul mozdították el Schink Istvánt, a Munkácsi 3. számú II. Rákóczi Ferenc Középsiskola igazgatóját. Schinket valós indok nélkül mentették fel pozíciójából tizenhét év munkaviszony után. Néhány hét múlva újra elbocsátották, miután a bíróság visszahelyezte igazgatói posztjára. A munkácsi városi-járásí bíróság 2023 szeptemberében másodfokon, decemberben pedig

⁷⁶ A KMKSZ nyilatkozata a kisebbségi törvény második olvasatban elfogadott módosításával kapcsolatban.

⁷⁷ Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról szóló törvény az Európai Tanács és szervei szakértőinek javaslata alapján a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak vonatkozásában. 2023.12.08. № 3504-IX.

harmadfokon is kimondta, hogy az elbocsátás jogtalan volt és utasította a Munkácsi Kistérség Tanügyi osztályát, hogy helyezték vissza hivatalába. Az igazgató távollétében ukrán intézményvezetőt neveztek ki, aki megkezdte az iskola ukránosítását: betiltották a magyar himnusz éneklését a 2023 szeptemberi tanévnnyitón, illetve a magyar szimbólumok és a magyar nyelv magánjellegű használatát is az intézményben. Az intézkedésekkel szemben az ukrán állam intézményei nem léptek fel, ami azt mutatja, hogy nemzetiségi jogok esetében az igazságszolgáltatás sem elegendő biztosíték, mert intézmények büntetlenül képesek jogerős ítéletek végrehajtásától is eltekinteni politikai okból.

4 Következtetések

Különleges jogrend idején, legyen az rendkívüli vagy hadiállapot, elsődleges szempont a jobbiztonság érvényesülése, a korlátozások bevezetésekor a szükségesség-arányosság elvét szem előtt tartva.

A jelen háborús helyzetben az ukrán vezetésnek sok kihívással kell szembenéznie. A háborús veszteségek, a pénzügyi és katonai utánpótlás végeessége, a politikai és társadalmi konfliktusok erősödése közepette egyre nehezebb kézben tartani az amúgy is szétzilált országot. Nagyon fontos lenne megtalálni a célravezető kommunikációs eszközöket a mozgósítás során is, hiszen a nem megfelelő motiváció könnyen a hadsereg demoralizálásához vezethet, illetve az erőszakos intézkedések csökkenthetik a vezetők támogatottságát az ukrán emberek körében.

A tanulmány bemutatja Ukrajna alkotmányos kereteit a különleges jogrend vonatkozásában, amelyeket válsághelyzetek kezelése során alkalmazhatnak az országban. Az ukrán Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendek közé tartozik a veszélyhelyzet, rendkívüli állapot és hadiállapot. A különleges jogrend bevezetésének célja a veszélyhelyzetek hatékony kezelése, az államhatalom erőszakos megszerzésére irányuló kísérletek elhárítása, a közrend helyreállítása és a nemzetbiztonság biztosítása. A háborús konfliktus rámutatott az ukrán Alkotmányban fellelhető hiányosságokra, és arra, hogy a szabályozás nem, vagy csak kevésbé alkalmas egy komolyabb helyzet ke-

zelésére. Nem kétséges, hogy a különleges jogrend nem fenntartható hosszú távon, hiszen feladatát akkor tölti be leginkább, hogy az adott veszélyhelyzeti vagy háborús esemény során átmeneti jelleggel megoldást jelent a hatalom számára a rend fenntartására, az állam kvázi-működtetésére. Láthatjuk, hogy Ukrajna és az Orosz Föderáció között kialakult háborús konfliktus időbeli kitolódása egyre kaotikusabb és bizonytalanabb működést eredményez az országban, külső támogatás és finanszírozás nélkül az állam gyors összeomlását jelentené, ezért is lenne sürgető a békefolyamat elindítása.

E bizonytalanság az emberi jogok tiszteletben tartásának esetleges sé válásán keresztül a nemzeti kisebbségek számára is tapasztalható. A tény, hogy Ukrajna a 2022. február 24-ei orosz invázió óta különleges jogrendben és az ebből fakadó rendeleti kormányzás keretében kénytelen élni sérülékenyebbé és hajlamosabbá teszi a politikai rendszert az emberi jogszérelmek generálására, beleértve a nemzeti kisebbségek emberi jogait is.⁷⁸ Ez immanens módon akadályozza a kisebbségi jogok hatékony védelmét is, mivel a különleges jogrend bizonyos körülmények között lehetővé teszi az alapvető jogok felfüggesztését, ami magyarázza a különböző emberi jogi szervezeteknek és tisztségviselőknek az emberi- és kisebbségjogi normák visszafejlődésével kapcsolatos észrevételeit.⁷⁹ Ebbe beletartoznak a kisebbségekkel szembeni fizikai támadások, a gyűlöletbeszéd, a kulturális örökség lerombolása, a humanitárius segítségnyújtáshoz való hozzáférés során alkalmazott etnikai alapú megkülönböztetés vagy az alkotmányosan garantált nyelvi jogok megsértése.

Ma még nem látható előre, hogy Ukrajna számára a háború befejezése jár-e valamilyen mértékű területvesztéssel. Azt azonban kimondhatjuk, hogy egy ehhez kötött békekötési folyamatban nehézséget okozhat az Alkotmány 73. cikke, amely kimondja: Ukrajna területének megváltoztatásának kérdéséről kizárólag országos népszavazás útján lehet dönteni. A különleges jogrend idején azonban népszavazás nem tartható. Lesz valaha béke a szomszédban?

⁷⁸ Lásd pl: Mark et. al 2023; Emberi Jogi Biztos 2022.

⁷⁹ Lásd többek között: Minority Rights Group 2023., UN Special Rapporteur on Minority Issue 2022, U.S. Department of State 2022.

Irodalomjegyzék

Könyv

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

Könyvfejezet

Balogh, Zsolt – Gárdos-Orosz, Fruzsina: Az alapvető jogok korlátozása. In: Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2018.

Buletsa, Sibilla: *Legal Regulation of the Special Legal Regimes in Ukraine*. In: Zoltán Nagy – Attila Horváth (eds.): *Emergency powers in central and Eastern Europe*. Budapest – Miskolc: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2022.

Erdős Csaba: Az alapjogok korlátozása. In: Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): *Alapjogok*. Budapest: Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

Fedinec, Csilla: A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában. In: *Parlamenti Szemle*, 2019/02.

Jakab, András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest: HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2016.

Jakab, András: A különleges állapotok idején kiadott rendeletek. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 5., átdolgozott kiadás. Budapest: HVG-ORAC, 2016.

Józsa, Zoltán: A kormányzás dilemmái. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest: KRE ÁJK, 2021.

Móré, Sándor – Szilvássy, György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején. In: Rixer, Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021.

Smuk, Péter: *Alapjogi dogmatika*. In: Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr: Universitas, 2015.

- Téglási, András: Az alapvető jogokról általában. In: Cserny Ákos (szerk.): Alkotmányjog. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- Varga, Csaba: Összehasonlító jogi kultúrák (szempontok a jogi körülhatároláshoz). In: Jogfilozófia az ezredfordulón. Minták, kényszerek – múltban jelenben. Budapest: Szent István Társulat, 2004.
- Trócsányi, László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási módszerei. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

Folyóiratcikk

- Csink, Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In: *Iustum Aequum salutare*, 2017/4.
- Kuzio, Taras: Nationalism, Identity and Civil Society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution. *Communist and Post-Communist Studies*, 2010/3.
- László, Viktória – Muhoray, Árpád: A veszélyhelyzeti szabályozás alkotmányos jogfejlődési tapasztalatainak értékelése. In: *Hadtudomány 2021. évi elektronikus lapszám*. 156. <https://doi.org/10.17047/Hadtud.2021.31.E.146>
- Manzinger, Krisztián: Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés. In: *Kisebbségvédelem*, 2022/VII.
- Mark, Skip – Cingranelli, David – Filippov, Mikhail – Richards, David L.: The CIRIGHTS Data Project Scoring Manual V2.11.06.23 (6 November 2023). Letöltés helye: <https://ssrn.com/abstract=4625036>. Letöltés ideje: 2024. január 30.
- Tóth, Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2015/2.

Internetes hivatkozás

- A KMKSZ nyilatkozata a kisebbségi törvény második olvasatban elfogadott módosításával kapcsolatban [online].
Letöltés helye: <https://kmksz.com.ua/2023/09/28/a-kmksz-nyilatkozata-a-kisebbségi-torveny-masodik-olvasatban-elfogadott-modositasaval-kapcsolatban/>, letöltés ideje: 2023. december 18.
- A Velencei Bizottság jelentése és utánkövetési jelentése [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2023)021-e) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2023\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2023)028-e), letöltés ideje: 2023. december 18.

- Az Európai Tanács bővítési politikája [online]. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/ukraine/>, letöltés ideje: 2023. december 18.
- Az Európai Tanács jelentése Ukrajnáról, 2023. november 8. [online]. Letöltés helye: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en, letöltés ideje: 2023. december 18.
- Emberi Jogi Biztos – Európa Tanács: Memorandum on the human rights consequences of the war in Ukraine. CommDH(2022)18, 8 July 2022. Strasbourg: Európa Tanács. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/memorandum-on-the-human-rights-consequences-of-the-war-in-ukraine/1680a72bd4>. Letöltés ideje: 2024. január 30.
- Kárpátalja.ma: Felülvizsgálják a katonai alkalmassági igazolásokat [online]. Letöltés helye: https://karpatalja.ma/karpatalja/kozelet/felulvizsgaljak-a-katonai-alkalmatlansagi-igazolasokat/?fbclid=IwAR3P75_FApjghHUcdd5FikJ8k1gcm7Xqjwf8Ya-X8Bk_tgn4IEvqIYuaV07w, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Minority Rights Group: Caught in the crossfire: Minority languages in Ukraine. 2023.10.11-ei közlemény. Letöltés helye: <https://minorityrights.org/caught-in-the-crossfire-minority-languages-in-ukraine/>. Letöltés ideje: 2024. január 30.
- Stetsyuk, Petro: Ukrajna Alkotmánya a hadiállapot alatt. 2023. június 26. [online]. Letöltés helye: <https://www.youtube.com/watch?v=XFv7adP1jS4&t=55s>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Till, Szabolcs: Különleges jogrend – In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András), 2018.
- U.S. Department of State – Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Ukraine. Washington: State Department of the USA. 2022. Letöltés helye: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/ukraine/>. Letöltés ideje: 2024. január 30.
- UN Special Rapporteur on Minority Issues: Ukraine: UN expert says war against multi-ethnic population must stop, calls for protection of all minorities. Sajtóközlemény 2022.03.16-áról. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-un-expert-says-war-against-multi-ethnic-population-must-stop-calls>. Letöltés ideje: 2024. január 30.

Törvény/jogszabály

Törvénytervezet „Az oktatásról szóló törvény XII. fejezetének módosításáról a hadiállapot idején történő oktatási tevékenységgel kapcsolatban” [online]. Letöltés helye: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41994>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna Alkotmánya [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna Polgári Védelmi Kódexe (Кодекс Цивільного Захисту України, 2012) [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna Alkotmánybíróságának 2010.09.30. № 20-as számú Határozata (Рішення Конституційного Суду України № 20-рп) [online]. Letöltés helye: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna Belügyminisztériumának 2018.08.06. № 658-os számú rendelete a veszélyhelyzetek osztályozásáról [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#n14>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna elnökének hivatalos honlapja. Rendeletek. [online]. Letöltés helye: <https://www.president.gov.ua/documents/decrees>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna elnökének 303/2019 számú rendelete a Parlament jogkörének idő előtti megszüntetéséről és előrehozott választások megtartásáról (Указ Президента України №303/2019 Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів) [online]. Letöltés helye: <https://www.president.gov.ua/documents/3032019-27121>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna elnökének 2022.02.23. № 63/2022 rendelete a rendkívüli állapot bevezetéséről Ukrajna egyes régióiban (Указ Президента України Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України) [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.

Ukrajna elnökének 2022.02.24. № 64/2022 rendelete a hadiállapot bevezetéséről (Указ Президента України Про введення воєнного стану в Україні) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>. Megerősítve a № 2102-IX. számú törvénnyel 2022.02.24-én [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 11.

Ukrajna Alkotmánybíróságának döntése: КСУ визнав конституційним Указ Президента «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів», 20.06.2019. [online]. Letöltés helye:

- <http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-konstytuciynym-ukaz-prezyden-ta-pro-dostrokovе-prupyneny-nya-povnovazhen-verhovnoyi>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Ukrajna törvénye az Alkotmány módosításáról 2004.12.08. № 2222-IV (Закон України «Про внесення змін до Конституції України») [online]. Letöltés helye: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>, letöltés ideje: 2023. augusztus 11.
- Ukrajna törvénye az Alkotmány módosításáról № 742-VII 2014.02.21. (Закон України «Про внесення змін до Конституції України») [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 11.
- Ukrajna törvénye a rendkívüli állapot jogi rendszeréről 2000.03.16. № 1550-III, 1-2. cikk, (Закон України „Про правовий режим надзвичайного стану”) [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Ukrajna törvénye a hadiállapot jogi rendszeréről 2015.05.12. № 389-VIII (Закон України „Про правовий режим воєнного стану”) [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Ukrajna védelméről szóló törvény 1991.12.06. № 1932-XII (Закон України Про оборону України) [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
- Ukrajna törvénye a korrupció megelőzéséről 2014.10.14. № 1700-VII (Закон України Про запобігання корупції) [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n3>, letöltés ideje: 2023. augusztus 22.
- Ukrajna törvénye az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról 2019.04.25. № 2704-VIII (Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної») [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>, letöltés ideje: 2023. május 8.
- Ukrajna oktatásról szóló törvénye (Закон України «Про освіту») [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Ukrajna oktatásról szóló törvényének XII. fejezetének módosítása a hadiállapot idején történő oktatási tevékenységgel kapcsolatban [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3143-20#n5>, letöltés ideje: 2023. augusztus 23.
- Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról szóló törvény az Európai Tanács és szervei szakértőinek javaslata alapján a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak vonatkozásában. 2023.12.08. № 3504-IX [online]. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3504-20#n18>, letöltés ideje: 2023. december 15.

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

- 2. Tóth Mihály:** Ukrajna európai uniós integrációja és a nemzeti kisebbségek jogainak problémája

*Tóth Mihály**

UKRAJNA EURÓPAI UNIÓS INTEGRÁCIÓJA ÉS A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK PROBLÉMÁJA

A tanulmányban használt egyes rövidítések:

Nyelvi Charta – Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992)

Keretegyezmény – az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (1995)

Velencei Bizottság – Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Útján

1 Bevezetés

A 2014. évi kijevi „majdanos” forradalmat, az azt követő, a donyeciki régióra korlátozott antiterrorista hadművelet néven ismertté vált fegyveres konfliktust, és a 2022 februárjában kezdődő nyílt, az ukrán sajtóban „teljes értékűnek” is nevezett orosz katonai beavatkozást, agressziót követően Ukrajna lakossága mind számszerűen, mind nemzeti- és nyelvi összetételét tekintve jelentősen megváltozott. Bár erről népszámlálási adatok híján (utoljára ilyen eseményre Ukrajnában 2001-ben került sor) csak becslések állnak rendelkezésre, bizonyossággal állítható, hogy mindezek a változások és események, különösen az elhúzódó harciselekmények jelentősen csökkentették a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos kérdések súlyát az ország bel- és külpolitikai színterein.

Ugyanakkor, Ukrajna euróatlanti, illetve Európai uniós integrációs ambíciói, melyek egyébként e tragikus események egyik kiváltó okai voltak, továbbra is töretlenek, ami az abban érdekelt számára lehetővé teszi a problémának napirenden tartását a nemzetközi szinten.

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

Történt ezért, hogy nem utolsósorban a magyar diplomácia erőfeszítéseinek köszönhetően az Európai Bizottság által 2022. június 17-én elfogadott, Ukrajnának a Európa Unió tagjelölti státuszával kapcsolatos dokumentumában² a csatlakozási tárgyalások megkezdésének feltételei között helyet kapott a nemzeti kisebbségek jogai biztosításának kérdése is.

E dokumentum hét pontban (bekezdésben) foglalja össze Ukrajna teendőit: a hatodik pont felszólít

„a tömegtájékoztatási eszközök vonatkozásában olyan törvényt elfogadására, mely összhangba hozza Ukrajna jogszabályait az Európa Uniónak az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló direktívájával és megfelelő hatáskört biztosít a független médiahatóságnak”;

a hetedik pont szerint Ukrajnának:

„a Velencei Bizottság javaslatainak megfelelően be kell fejeznie a jelenleg előkészítés alatt álló reformját a nemzetiségii kisebbségekkel kapcsolatos jogalapoknak, valamint jóvá kell hagynia azok haladéktalan és hatékony implementációs mechanizmusait”.

Ezek az előírások az ukrán jogalkotó számára elengedhetlenné tették e jogterületen a már befejezettnek (de legalább is befagyasztottnak) vélt jogalkotási folyamat újra nyitását, aminek korábbi fejleményeit a szerző már több ízben is vizsgálta az elmúlt években.³ Jelen írásban áttekintjük, elemezzük és megpróbáljuk véleményezni mindazt, ami az utóbbi két év folyamán történt e kérdést illetően.

² The European Commission recommends to Council confirming Ukraine, Moldova and Georgia's perspective to become members of the EU and provides its opinion on granting them candidate status. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3802 // Opinion on the EU membership application by Ukraine https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3790 , letöltés ideje: 2023.12.20.

³ A három előző publikáció: Tóth 2017; Tóth 2019; Tóth 2022.

2 Jogalkotás

2.1 A médiatörvény

2022. december 13-án a Legfelsőbb Tanács (Verhovna Rada) Ukrajna parlamentje elfogadta az új médiatörvényt⁴. Bár a fentebb idézet uniós dokumentum nem tér ki a nyelvkérdésre a médiaszabályozás módosítása során és ajánlja a Velencei Bizottság javaslatainak e jogterületen való érvényesítését, az ukrán jogalkotó ezen ajánlásokkal merőben elmentésen tovább szűkíti a nemzeti kisebbségek nyelvi jogait.

A médiatörvény a regionális és országos sugárzású rádió és TV-csatornák esetében 75%-ról 90%-ra, míg a helyi és regionális csatornák esetében 60%-ról 80%-ra növeli a kötelezően ukrán nyelven sugárzandó műsoridő részarányát (40. cikk 1. rész 1) és 2) számozott bekezdések).

2.2 Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló törvénye

Az ukrán törvényhozás a fentebb említett, Ukrajnának a Európai Unió tagjelölti státuszával kapcsolatos dokumentumának követelményén túl, *Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról* szóló 2019. évi törvény (továbbiakban: Államnyelvtörvény) több rendelkezése is előírta egy ilyen törvény megalkotásának szükségességét.⁵ Az államnyelvtörvény a nemzeti kisebbségekről szóló törvény elfogadására ugyan 2019. decemberi határidőt jelölt meg, e jogszabály előkészítésének parlamenti folyamata csak 2022 őszén vette kezdetét. Joggal feltételezzük tehát, hogy az uniós követelményeknek való megfelelés törekvése volt

⁴ Ukrajna 2022. évi 2249-IX. számú törvénye A médiáról 41.cikk, 1. rész, 1) és 2.) számozott bekezdések. Letöltési helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/card6#Public>; letöltési ideje: 2023.01.26.

⁵ Ukrajna 2019. évi 2704-VIII. számú törvénye *Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról*: 2. cikk 3. bekezdés; 18. cikk 5. bekezdés; 23. cikk 2. bekezdés; 29. cikk 2. bekezdés; 32. cikk 3. bekezdés; 39. cikk 4. bekezdés. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%88%D0%B8%D0%BD#Text>; letöltés ideje: 2024.04.28.

a nyomósabb érv, ami így a jelzett határidő módosulását is okozta. Végül is Ukrajna Nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló törvény (továbbiakban 2022. évi Kisebbségi törvény) elfogadására sürgősségi eljárással, egy úgynevezett „eurointegrációs törvénycsomag” részeként (együtt a fentebb ismertetett Médiatörvénnyel) 2022 decemberében került sor. E jogszabály 2023. július 1-én lépett hatályba, amivel egyidőben érvényét veszítette Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló 1992. évi törvénye (a továbbiakban: 1992. évi Kisebbségi Törvény).⁶

Annak megvilágítására, hogy milyen változásokat hozott a 2022. évi Kisebbségi törvény a nemzeti kisebbségek, így a kárpátaljai magyarság mindennapi életében, érdekérvényesítési lehetőségeiben, a következőkben összehasonlítjuk e jogszabály rendelkezéseit az 1992. évi Kisebbségi törvényben foglaltakkal, valamint az 1991. évi Ukrajna nemzetiségi jogainak deklarációjában⁷ (a továbbiakban 1991. évi Deklaráció) kinyilvánított jogokkal, alapelvekkel. Ez utóbbi politikai-jogi dokumentumra, mint jogforrásra mindkét törvény preambuluma hivatkozik.

A két kisebbségi törvény preambulumait összevetve szembevető a különbség: a hasonlóan kinyilvánított számos pozitív szándék mellett az 1992. évi Kisebbségi törvény a jogszabály céljaként „... a nemzeti kisebbségeknek a szabad fejlődéshez való jogának garantálását”, míg a 2022. évi Kisebbségi törvény a kisebbségek „jogaival kapcsolatos társadalmi viszonyok sajátosságainak meghatározását” nevezi a törvény elfogadásának céljának.

A 2022. évi Kisebbségi törvény „a nemzeti kisebbség” helyett bevezeti „a nemzeti kisebbség (közösség)” fogalmát, melyet az 1. cikk az alábbiak szerint határoz meg:

„Ukrajna Nemzeti kisebbsége (közössége) (a továbbiakban – nemzeti kisebbség (közösség) – ukrán állampolgárok állandó csoportja, akik etnikailag nem ukránok, hagyományosan Ukraj-

⁶ Ukrajna 1992. évi 2494-XII. számú törvénye Ukrajna nemzeti kisebbségeiről. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>; letöltés ideje: 2023.07.20.

⁷ Ukrajna 1991. évi 1771-XII. számú nemzetiségi jogainak deklarációja. Letöltésének helye: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>; letöltés ideje: 2023.07.20.

na 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.”

Bár e meghatározás elég terjedelmesen írja körül a fogalmat, de lényegében nem visz közelebb a törvény alanyának pontos beazonosításhoz, hiszen e normaszövegből nem derül ki mi a kritériuma: az „*egy csoport álladóságának*”, illetve az „*Ukrajna területén való hagyományosan élésnek*”.

Tehát a 2022. évi Kisebbségi törvény szerint a magukat nem ukrán nemzetiségűnek valló állampolgárok bármelyik csoportja (függetlenül például lélekszámától, az Ukrajna területén való letelepedésének idejétől) nemzeti kisebbségnek (közösségnek) tekintendő, miután nemzetiségi társadalmi egyesülést jegyez be. Jogalkalmazási és jogértelmezési problémák forrása lehet a „nemzeti kisebbség (közösség)” fogalma, mivel sem Ukrajna Alkotmánya, sem az ország egyéb jogszabálya számára, valamint az e jogterületre relevanciával bíró nemzetközi-jogi dokumentumok számára sem ismert szóösszetételt von be e jogterületre, véleményünk szerint teljesen megalapozatlanul.

A kárpátaljai magyar közösség szempontjából azért problémás az ilyen meghatározás, mert jogállás tekintetében a valójában „klasszikus” – őshonos, egybefüggő tömbnek tekinthető településterülettel rendelkező – magyar kisebbséget egy szintre helyezi még legalább 100 más nemzetiség, többnyire nagyvárosi diaszpóra kisebbséggel, amivel jelentősen megnehezíti a gyakorlati jogvédelmet, jogérvényesítést.

Meglátásunk szerint a 2022. évi Kisebbségi törvény egyik alapvető problémája az abban kinyilatkoztatott jogok megvalósulatlanságában, illetve megvalósíthatatlanságában rejlik. A törvény amellet, hogy az Alkotmánynak megfelelően a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek részére garantálja a többséghez tartozókkal egyenlő jogokat (5. cikk 1. rész), a továbbiakban (5.cikk cikk 2. rész) hét pontban sorolja fel az e személyeket megillető külön jogokat, igaz, megjegyezve, hogy e felsorolás nem taxatív.

Az 5. cikk 2. bekezdés 2) pontban az egyébként alkotmányos alapjog, az egyesülés és békés gyülekezés szabadsága van meghatározva, melyekhez e törvény nem rendel semmilyen speciális, ezek megvalósulását elősegítő intézményeket és/vagy mechanizmusokat, sem az ilyen közösségekhez tartozó személyek, sem a nemzeti kisebbségek társadalmi egyesülései számára.

Az Ukrajnában jelenleg érvényesülő nyelvhasználati korlátozások szempontjából nehezen értelmezhető az 5. cikk 2. rész 3) pontban kinyilvánított, és a 8. cikkben normatív formába öntött véleménynyilvánítás és meggyőződés, a gondolat és szólás szabadságának jogai, hiszen mint kisebbségi jognak, annak lényege abban van, hogy ezt a kisebbséghez tartozó személyek korlátozás mentesen tehetik anyanyelvükön.

A politikai, gazdasági és társadalmi életben való részvételre való jogok területeire vonatkozóan (5. cikk 2. rész 4) pont) e törvény, a diszkrimináció tilalmán túl semmiféle speciális, a kisebbséghez tartozó személyek részvételét elősegítő előírást nem tartalmaz (lásd e Törvény 9. cikkének tartalmát).

Ami 5.) és 6.) pontokban kinyilvánított és e törvény 10. és 11. cikkeiben normatív formába öntött, a nyelvhasználathoz és a kisebbségi nyelven való oktatásban részesüléshez való jogokat illeti, megállapíthatjuk, hogy a 2022. évi Kisebbségi törvény, a kialakult jogszabályi környezethez viszonyítottan, a kisebbségek jogai vonatkozásában nem hoz pozitív változást, hanem további korlátozásokat, a meglévő jogokhoz viszonyítottan további jogvesztéseket tartalmaz. E problémáról a továbbiakban részletesebben szólunk.

2.2.1 A jogvesztésekről

A 1992. évi Kisebbségi törvényben a jogszabály alanyai és kedvezményezettjei a nemzeti kisebbségek és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, azaz ezen jogalanyok számára a hatályát veszített törvény, mind személyre szabott, mind kollektíven gyakorolt jogokat biztosított. Ennek példája e jogszabály 6. cikke, melyben az állam egyebek mellett:

„garantálja minden nemzetiség számára a nemzeti kulturális autonómiához való jogot: a nemzetiségi nyelv használatát és az azon való oktatásban részesülést, a nemzeti szimbólumok használatát, a nemzeti ünnepekről való megemlékezést, és bármilyen más, a jogszabályok által nem tiltott tevékenységet”.

Garantálta a törvény továbbá a nemzeti kisebbségek történelmi és kulturális emlékeinek védelmét is. A 10. cikkben az állam garantálta a nemzeti kisebbségek számára életterük megőrzését történelmileg elfoglalt és jelenlegi tartózkodási helyük szerint egyaránt.

A zömében egy tömbben élő magyar kisebbség számára a hagyományos lakóterülete megőrzéséért való folyamatos küzdelme szempontjából létfontosságú hivatkozási forrás volt az 1992. évi Kisebbségi törvény 10. cikke, a történelmileg hagyományosan vagy a jelenleg lakott terület megőrzésének állam által garantált jogáról, különösen az 1991. évi Deklaráció 2. cikkében foglaltakkal összeolvasva, amely nemzetiségi közigazgatási egységek létrehozásának garantálását is tartalmazza. A 2022. évi Kisebbségi törvény e jogokat azonban már nem ismeri.

A kisebbségi jogvédelem területi hatályát illetően alapvető jogvesztést jelent (a magyar kisebbség számára is), hogy a 2022. évi Kisebbségi törvény szerint ilyen jogok csak községi, nagyközségi és városi szinteken valósulhatnak meg, míg az 1991. évi Deklaráció és az 1992. évi Kisebbségi törvény a jogok megvalósulásának színtereként az adminisztratív (közigazgatási) területi egységeket határozta meg. Vagyis járási és megyei szinteken is érvényesülhettek kisebbségi jogok, például az államhatalmi és önkormányzati szervekkel való kapcsolattartásban, a köztéri feliratok, irányjelzők, földrajzi megnevezések kisebbségi nyelvű kiírásának vonatkozásában, továbbá egyéb mellett kampányanyagok, tájékoztató feliratok, reklámfelületek tekintetében. A 2022. évi Kisebbségi törvény ezekről a szintekről nem rendelkezik, így a nemzetiségi jogok ezeken a közigazgatási szinteken megszűnnek.

De még az így megmaradt és a helyi szintekre redukált kisebbségi jogok, mint például köznek szóló nyilvános feliratok nemzetiségi nyelven való kihelyezésének joga (2022. évi Kisebbségi törvény 10. cikk 7, 8.,

9. részei) a jövőben csak a helyi tanácsok döntése alapján gyakorolható, ami egyértelműen azt jelenti, hogy legnagyobb valószínűséggel csak ott valósulhat meg, ahol e kisebbség többséget alkot a helyi tanácsban. Tehát ezután a számszerinti, illetve meghatározott arányszámú jelenlét önmagában nem biztosítéka semmilyen kisebbségi jog automatikus (magából a jogszabályból eredő) közvetlen megvalósulásának, hanem annak érvényesülése politikai döntés függvénye.

Főntebb vázolt jogvesztésnek egy másik vetülete a helyi közigazgatás és önkormányzás közelmúltban megejtett „hromadosításából”, – a települések ún. hromádákba – kistérségekbe való összevonásából ered,⁸ melynek eredményeként számos jelentős, akár többezres lélekszámú magyar lakossággal bíró település (települések csoportja) lett nem magyar többségű „hromáda” része. Például Dercen és Fornos községek a Munkács város központú „hromáda” része lettek, melyben a magyarság aránya 10% alatt van. Ezekben a településeken ebből fakadóan a formálisan még létező jogok sem lesznek érvényesíthetők.

Az 1991. évi Deklarációtól (4. cikk) és a 1992. évi Kisebbségi törvénytől (6. cikk) eltérően a 2022. évi törvény már nem tartalmazza a nemzeti szimbólumok (szabad) használatának jogát. Vagyis utóbbi érvénybelépése napjától a magyar közösség számára megszűnik a már hagyományos szimbólum használat, így a magyar zászló kitűzésének lehetősége az állami lobogó mellé a magyarok által többségben lakott közigazgatási egységek önkormányzati hivatalaira, intézményeire, vállalati egységeire. Mivel a szabad szimbólumhasználat joga említésre sem kerül a 2022. évi Kisebbségi törvényben, ezért tilossá, de legalábbis kérdésessé válik nemzeti szimbólumaink használata a magyar kisebbség intézményein, helyiségeiben, rendezvényein is, hiszen a továbbiakban már egy idegen állam – Magyarország –, és nem a helyi kisebbség nemzeti szimbólumának tekintett.

⁸ Hromáda – territoriális hromáda, a 2015-ben indított közigazgatási reform eredményeként az addig önálló községi, illetve nagyközségi és városi önkormányzatok összevonásából létrehozott helyi önkormányzati és közigazgatási alapegység, magyar szóhasználatban (nem a jogrendben) a „kistérség” kifejezés megfelelője. Erről részletesebben: Tóth 2022, 18-19.

2.2.2 *Jogvesztés a nyelvhasználat és az oktatás terén*

A 2022. évi Kisebbségi törvény 10. cikke 1. része a kisebbségek nyelvének szabad és akadálytalan használatát deklarálja, igaz csak olyan keretek között, melyek nem ellentétesek a törvénnyel. Az Államnyelv-törvény által lefektetett törvényi keretből a 2022. évi Kisebbségi törvény egyetlen kivételt tesz: az adott kisebbséghez tartozó személyek által szervezett nyilvános eseményeken (gyűlések, konferenciák, meetingek, kiállítások, tanfolyamok, szemináriumok, képzések, megbeszélések, fórumok, egyéb nyilvános rendezvények) megkötés nélkül szabadon használható az adott kisebbség nyelve (10. cikk 2. rész). A kisebbségi társadalmi szervezetek által szervezett és annak nyelvén bonyolított kulturális, művészeti, szórakoztató és látványrendezvények konferálásának azonban már kétnyelvűnek kell lennie, ha erre vonatkozó igényt jelez bárki a rendezvény előtt legalább 48 órával (10. cikk 3. rész).

A kisebbségi nyelvhasználat földrajzi nevek kírása (települések, utcanevek stb. táblái) és a közhatalmi szervekkel való kapcsolattartás területein való szabályozását a 2022. évi Kisebbségi törvény úgy kerüli meg (10. cikk 10. rész), hogy annak szabályozását Ukrajna Miniszteri Kabinetjének – kormányának – hatáskörébe utalja. Mindez azonban alkotmányellenes, hiszen a hatályos Alkotmány⁹ 92. cikke szerint a nemzeti kisebbségek jogai és nyelvhasználatuk csak törvényben szabályozható. A nyelvhasználatnak a társadalmi élet egyéb területeire vonatkozóan a 2022. évi Kisebbségi törvény fenntartja az Államnyelv-törvényben foglalt tiltásokat és korlátozásokat.

A nemzeti kisebbségek nyelvének az oktatásban való alkalmazásának szabályozását a 2022. évi Kisebbségi Törvény a 2017. évi Oktatási törvény,¹⁰ és más, az oktatás területét szabályzó különleges törvények hatáskörébe utalja (11. cikk), újra megerősítve ezáltal az azokban foglalt tiltásokat és korlátozásokat.

⁹ Ukrajna Alkotmánya. Elfogadta Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 1996.06.28-án. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#-Text>; letöltés ideje: 2024.04.28.

¹⁰ Ukrajna 2017. évi 2145-VIII. számú törvénye Az oktatásról. Letöltési helye: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>; letöltés ideje: 2023.07.20.

Ugyanakkor a vizsgált jogszabály más kérdéseket illetően is valósít meg visszalépést a korábban érvényes szabályozáshoz képest. Míg az 1992. évi Kisebbségi törvény szerint *„Az állam a tanintézetek hálózatán keresztül intézkedéseket fogantatosít a pedagógusok, kulturális és egyéb nemzetiségi káderek felkészítésére...”* (7. cikk), addig a 2022. évi Kisebbségi törvény 11. cikk 2. bekezdése szerint *„Az állam elősegíti a pedagógiai és tudományos-pedagógiai dolgozók képzését és továbbképzését a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelveiből”*. Ez szigorú értelmezésben azt jelenti, hogy a továbbiakban az ukrán állam már nem foglalkozik a nemzetiségi oktatás és kultúra káderéinek képzésével, csupán elősegíti majd pedagógusok képzését a kisebbségek nyelveiből.

A fentebbiek alapján, összegző értékelésként megállapíthatjuk, hogy a 2022 decemberében, az Európai Unió csatlakozási folyamattal kapcsolatos tárgyalások megkezdésének feltételei teljesítése okán elfogadott Médiatörvény és 2022. évi Kisebbségi törvény nem csak hogy nem hoztak javulást a már megtörtént kisebbségi jogfosztás állapotába, de az utóbbi jogszabály újabb, a korábbi, alapvetően nyelvi viszonyok szabályozás által nem érintett területekre is kiterjesztette a jogfosztás. Konkrét példaként itt megemlíthető a kulturális autonómia fogalmának kiiktatása, a nemzeti szimbólumok használatához fűződő jogok megvonása, illetve a hagyományosan nemzetiségek lakott területek védelmére vonatkozó állami kötelezettség megszűnése. További jelentős jogállamisági probléma a még megmaradt nyelvi jogok érvényesülésének politikai döntésekhez való kötése, ami súlyos visszalépés a korábbi jogi szabályozáshoz képest.

2.3. Az oktatási törvény módosítása

Az Ukrán Legfelsőbb Tanács 2023. június 10-én elfogadta Az oktatásról szóló törvény XII. „Záró és átmeneti rendelkezések” fejezetének az oktatási tevékenység egyes kérdései szabályozásának a hadiállapot körülményeivel kapcsolatos módosításáról szóló 3143-IX sz. törvényét.¹¹

¹¹ Letöltési helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3143-20#Text>; Letöltés ideje: 2023. 07.20.

Ezzel az egyetlen pontból álló, a kihirdetés napján hatályba lépő rendelkezéssel a törvényhozók egy évvel, 2023. szeptember 1-ről 2024. szeptember 1-re halasztották az Európai Unió hivatalos nyelvein oktató általános középiskolákban az Oktatási törvényben meghatározott nyelvi rezsimre való átállást.

Véleményünk szerint ez az intézkedés elkerülhetetlen volt, hiszen az Oktatási törvény megszületése ideje óta eltelt több mint öt év alatt gyakorlatilag semmi nem történt a törvény gyakorlati alkalmazásának előmozdítása érdekében: nem született meg az oktatási módszertan, nem készültek megfelelő tankönyvek és oktatási segédanyagok, valamint a pedagógusok felkészítését illetően sem történt lépés. Pontosabban a „privilegizált” Európa Uniós nyelven való oktatás tekintetében nem. Mert jelen írás megszületése idején már nem csak az orosz tananyelvű oktatás és az orosz nyelv tanítása szűnt meg Ukrajnában, de már magánbeszélgetések szintjén is tilos e nyelven való társalgás az ukrajnai oktatási intézményekben.¹²

¹² Erről tanúskodnak az alábbi dokumentumok, illetve sajtóhírek:

Az Oktatási és Tudományos Minisztérium emlékeztet: az oktatási intézmények munkatársai a munkaidő folyamán kötelesek ukrán nyelven társalogni. Letöltés helye: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-nagaduye-pracivniki-zakladiv-osviti-povinni-spilkuvatisya-ukrayinskoyu-v-robochij-chas>; letöltés ideje: 2024.06.17.

З навчальних програм комунальних закладів дошкільної та загальної середньої освіти повністю виключили російську мову / Az iskola előtti és az általános középoktatási intézmények oktatási programjaiból teljesen kiiktatták az orosz nyelvet /. Letöltések helye: <https://kmr.gov.ua/uk/content/z-navchalnyh-program-komunalnyh-zakladiv-doshkilnoyi-ta-zagalnoyi-serednoyi-osvity-povnistyu>; <https://life.pravda.com.ua/society/2023/04/8/253733/>; <https://life.pravda.com.ua/society/2023/01/27/252591>; <https://life.pravda.com.ua/society/2022/10/17/250881>; <https://kmr.gov.ua/uk/content/z-navchalnyh-program-komunalnyh-zakladiv-doshkilnoyi-ta-zagalnoyi-serednoyi-osvity-povnistyu>, letöltés ideje mindegyiknél: 2024.06.17.

3 Jogszabályváltozások értékelése nemzetközi szervezetek részéről

3.1 ENSZ

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Ukrajnai Megfigyelő Missziója figyelemmel kíséri a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogvédelmével kapcsolatos fejleményeket is, és időszaki jelentéseiben véleményt és javaslatokat fogalmaz meg e kérdéseket illetően. Így a harmincötödik, a 2022. augusztus 1 – 2022. január 31. közötti időszakot felölelő jelentésének 109. számozott bekezdésében felhívja a figyelmet arra, hogy a december 13-án elfogadott Médiatörvény megköveteli az engedélyezett (licenzsált) rádió és televízió csatornák esetében az országosan sugárzottaktól a műsoridejük 90 százalékának, a helyi és regionális sugárzóktól pedig műsoridejük 80 százalékának ukrán nyelven való sugárzását.¹³ Valamint megjegyzi, hogy e jogszabály tartalmaz bizonyos preferenciákat az Európa Unió hivatalos nyelvei számára, ugyanakkor nem tartalmaz semmiféle magyarázatát az ilyen kiváltság megadásának okaira vonatkozóan.

E jelentés 114. számozott bekezdésében szól a 2022. évi Kisebbségi törvény elfogadásáról. Üdvözli, hogy e jogszabály lehetővé teszi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, hogy saját szervezésű rendezvényeiken saját nyelvüket használják (2022. évi Kisebbségi törvény 10. cikk 2) bekezdés), ugyanakkor aggodalmának ad hangot, hogy e törvény sem szünteti meg az Európa Unió valamely nyelvét beszélő kisebbségek, az egyéb kisebbségi nyelveket beszélő közösségek, valamint az őshonos népek jogai közti különbséget olyan területeken, mint az oktatás, reklám tevékenység, nyomtatott tömegtájékoztató termékek, mozifilmek forgalmazása és bemutatása, rádiózás és televíziózás, könyvkiadás és terjesztés, tudományos publikációk és a számítógépek programellátása. Valamint rámutat arra is, hogy e jogszabály

¹³ Report on the Human Rights situation in Ukraine, 1 August 2022 to 31 January 2023, 24 March 2023. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2023/23-03-24-Ukraine-35th-periodic-report-ENG.pdf>, letöltés ideje: 2024.04.20.

nem biztosítja a lehetőségét annak, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek használják kisebbségi nyelvüket a közhatalmiszervekkel való kapcsolatban, illetve azt sem, hogy a kisebbségi nyelvet használják a földrajzi megnevezések és egyéb toponímiák alkalmazásánál még azokon a vidékeken sem, ahol az ilyen kisebbségek jelentős számban vannak jelen. Véleményük szerint ez ellentétes lehet a Keretegyezmény 11. cikk 3. bekezdésében, és a Nyelvi Charta 10. cikk 2. bekezdésében foglaltakkal.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Ukrajnai Megfigyelő Missziója ezért javasolta Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának és Ukrajna Miniszteri Kabinetjének, hogy a nemrég elfogadott Média törvényt és a 2022. évi Kisebbségi törvényt hozza összhangba a nemzetközi normákkal. (e dokumentum 134. számozott bekezdésének V) pontja.

A harminchatodik, a 2023. február 1. – július 31. közötti időszakot felölelő jelentésének 130. és 131. számozott bekezdéseiben a Monitoring Misszió ismételten hangot ad aggodalmának a 2022. évi Kisebbségi törvénnyel kapcsolatosan.¹⁴ Szerintük e jogszabály számos területen korlátozza a nemzeti kisebbségi nyelvek használatának lehetőségét, valamint szűkíti „az agresszor államhoz tartozó” kisebbségek jogait. Úgy vélik, hogy ez ellentétes lehet az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában foglaltakkal. Az Oktatási törvény módosításával kapcsolatosan megjegyzi, hogy a Törvény végrehajtásának halasztása, csak az Európa Unió nyelvein oktató iskolákra vonatkozik.

¹⁴ Report on the Human Rights situation in Ukraine, 1 February to 31 July 2023. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hr-council/coiukraine/23-10-04-OHCHR-36th-periodic-report-ukraine-en.pdf>, letöltés ideje: 2024.04.20.

3.2 Európa Tanács

3.2.1 Velencei Bizottság

2023 januárjában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének elnöke felkérte a Velencei Bizottságot a 2022. évi Kisebbségi törvény vizsgálatára. E vizsgálat eredményeként született meg a CDL-AD(2017)030 számú Véleményét¹⁵ a Velencei Bizottság 135. plenáris ülésén fogadta el 2023. június 9-10-én. A továbbiakban – Velencei Bizottság Véleménye a 2022. évi Kisebbségi törvényről.

E dokumentumban a Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy már több alkalommal is foglalkozott az ukrajnai nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályokkal. Felidézi az Oktatási törvénnyel kapcsolatos Véleményének (No 902/2017 CDL-AD (2017) 030) ajánlásait, és megállapítja, hogy amennyiben a kisebbségi nyelveken történő oktatáshoz való jogokat korlátozó szabályok teljes mértékben hatályba lépnek, akkor

„ez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek lehetőségeinek jelentős csökkenéséhez vezethet a nyelvükön történő oktatásban, ami aránytalan beavatkozást jelentene a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek meglévő jogaiba”. (14-15. számozott bekezdések).

A 16. számozott bekezdésben (a továbbiakban – sz.b.) az Államnyelv-törvényről készített Véleményének (960/2019 CDL-AD(2019)032) kulcsfontosságú ajánlásait ismerteti. Továbbá, egyebek mellett, megállapítja, hogy:

„A nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló új törvény nem módosítja a nemzeti kisebbségekről és az államnyelvről szóló jogszabályokat. Ennek megfelelően a Velencei Bizottság

¹⁵ CDL-AD(2023)021 Ukraine – Opinion On the Law on National Minorities (Communities) Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023). Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)021-e); letöltés ideje: 2024.04.20.

korábbi véleményeiben megfogalmazott ajánlásai továbbra is érvényesek maradnak ...” (20. sz.b.).

Ezért a 38. sz.b.-ben ismételten felhívja a figyelmet a kisebbségi nyelveknek az Államnyelvtörvény által megalapozatlanul, a nemzetközi kötelezettségekkel ellentétes korlátozásaira, melyek nem lettek kiküszöbölve a 2022. évi Kisebbségi törvényben, többek között a tudományos publikációk, a filmforgalmazás és vetítés, a kulturális rendezvények, a turisztika, a reklámok, a sporttevékenység, a politikai pártok és társadalmi szervezetek alapokiratainak nyelvezeteinek tekintetében.

E dokumentum egyben megismétli a vélhető nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos korábbi állásfoglalását, mely szerint:

„Az államnyelvről szóló törvényről alkotott Véleményében a Velencei Bizottság elismerte, hogy az ukrán nyelv történelmi elnyomása miatt az ukrán nyelv népszerűsítését célzó pozitív intézkedések elfogadására sor kerülhet, de ez nem indokolja más kisebbségi nyelvek – köztük az orosz, de számos más nyelvnek is, – és az Ukrajnában élő, ezen nyelveken beszélők megfosztását a más nyelveken beszélők és e nyelveket használók számára biztosított védelemtől, az emberi jogok és különösen a diszkrimináció tilalma szempontjából.”

Ugyanakkor, a 40. és 41. sz.b.-ben az e kérdésben való konkrét állásfoglalást elkerülendő ellentmondásos fejtegetésekbe bocsátkozik. Ezekben egy részről

„... tudomásul veszi a 2021. július 14-i 1-r/2021. sz. ítéletet,¹⁶ amelyben Ukrajna Alkotmánybírósága kimondta, hogy a nemzeti kisebbségek olyan nyelveinek előnyben részesítése, amelyek egyben az Európai Unió hivatalos nyelvei is, nem minősül Uk-

¹⁶ Ukrajna Alkotmánybíróságának az Államnyelvtörvény alkotmányosságával kapcsolatos 2021. július 14-én kelt 1-p/2021 sz. döntése. Letöltés helye <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> ; letöltés ideje: 2024.04.20.

rajna alkotmányával ellentétes megkülönböztetésnek”, mivel ez „Ukrajna haladásának eszköze az egyesült Európa értékei felé, és Ukrajna lehetséges jövőbeli részvételének iránya annak további alakításában.”

Valamint a Velencei Bizottság elismeri, hogy

„...az Orosz Föderáció Ukrajna elleni brutális agressziója miatt indokolt lenne egy átmeneti időszakot biztosítani a hadiállapot ideje alatt, amikor az orosz nyelv nem kapna ilyen kiváltságos státuszt.”

Másrészt a Velencei Bizottság megállapítja, hogy

„még, ha időközben Ukrajna el is nyerte az Unió tagjelölti státuszt, ezek az érvek (e bekezdésünk első idézete) továbbra is érvényesek.”

A továbbiakban e Vélemény 42-50. sz.b.-ben a Velencei Bizottság részletesen vizsgálja a 2022. évi Kisebbségi törvény 10., a kisebbségek nyelvi jogairól szóló cikk rendelkezéseit és az alábbi megállapításokat teszi, illetve javaslatokat fogalmazza meg:

- A 2) és 3) bekezdésekkel kapcsolatosan javasolja annak egyértelművé tételét, hogy sem a kisebbségek által saját maguk részére, sem a nem kisebbségiek által a kisebbségek számára szervezett privát, vagy nyilvános rendezvények nyelvezete ne essék korlátozás alá; valamint ajánlja, *„hogy engedélyezzék a filmplakátok, és a mozikba, illetve más filmvetítő létesítményekbe szóló belépőjegyek nyomtatását kisebbségi nyelveken”*.
- Tudomásul véve, hogy a Médiatörvény tovább szűkítetté a kisebbségi műsorszórás lehetőségét, megismétli kritikáját, mely szerint Ukrajna nemzetközijogi kötelezettségei szerint a nemzeti kisebbségek jogosultak saját médiumok létrehozására és használatára (4) bekezd.

- Az 5) bekezdésben foglalt a könyvkiadással és terjesztéssel kapcsolatos rendelkezésekről megállapítja, hogy az *„csupán megerősíti az ukrán nyelv, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény 26. cikkének (1) és (2) bekezdését”*. Egyben megismétli az Államnyelvtörvényre vonatkozó Véleményében megfogalmazott kritikáját.
- A 6), a sürgősségi segítségnyújtás nyelvét szabályzó bekezdésben foglaltakkal kapcsolatosan a Velencei Bizottság megismétli korábbi ajánlását, mely szerint a kisebbség nyelvének használatát nem csak a sürgősségi segítségnyújtás eseteiben, hanem *„az idősok intézményeiben”* és *„családon belüli erőszak áldozatainak segélyszolgálatai számára is”* lehetővé kell tenni.
- A 7), a hivatalos feliratok bekezdés kapcsán megjegyzi, hogy *„hiányzik a 'hagyományosan lakott', illetve az, 'ahol az ilyen személyek a lakosság jelentős részét teszik ki' kifejezések definíciója”,* valamint javasolja, hogy *„egyértelműen biztosítani kell a jogot a helységnevek és topográfiai jelzések kisebbségi nyelven történő elfogadásához, használatához és feltüntetéséhez azon területeken, ahol e nyelveket hagyományosan beszélnek”*.
- A 8), az általános tájékoztatás nyelvezetét szabályzó bekezdésről megállapítja, hogy *„az ilyen információknak ukrán nyelven is rendelkezésre kell állniuk, még azokon a településeken is, ahol szinte kizárólag kisebbségi lakosság él.”,* ami *„bizonyos helyzetekben olyan megterhelő lehet, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását visszafogó hatást kelthet.”* Ezért a Bizottság javasolja, hogy vizsgálják felül a rendelkezést az arányosság elvének fényében.
- E Vélemény 55-57. sz.b.-ben megállapításra kerül, hogy a választási folyamat Ukrajnai nyelvi szabályozása (10. cikk 9) bekezdés nem felel meg az ország nemzetközijogi kötelezettségeinek, és hangsúlyozza, hogy a *„kisebbségi nyelveken folytatott választási kampányt engedélyezni kell”*. Valamint, az sem megengedhető, hogy *„a polgári és politikai jogok élvezetét nyelvtudástól tegyék függővé.”*
- A 10., a hatóságokkal való kommunikáció nyelvi szabályozásával foglalkozó cikket illetően (59. sz.b.) a Velencei Bizottság megjegyzi, hogy e rendelkezés *„nem tartalmaz pontos szabályokat*

a kisebbségi nyelvek használatát illetően a közigazgatással való kapcsolattartás során, hanem csak megbízza a Kormányt azzal, hogy dolgozzon ki egy 'módszertant'". Ezért a 10. cikk felülvizsgálatát javasolja oly módon, hogy ebben a cikkben határozzák meg a kisebbségi nyelvhasználati jog lényeges elemeit.

Az anyanyelvi oktatással kapcsolatosan a Vélemény 61-66. sz.b.-ben a Velencei Bizottság lényegében megismétli azokat az észrevételeit és javaslatait melyeknek az Oktatási törvénnyel kapcsolatos Véleményben adott hangot, így felhívja a figyelmet: 1) az ukrán nyelv oktatásához szükséges szakképzett tanárok, valamint a megfelelő tankönyvek és pedagógiai módszertan hiányára; 2) a kisebbségi nyelveken folyó oktatás mennyiségének jelentős csökkenésére, ami veszélyezteti a kisebbségi nyelvek fennmaradását, valamint kockára teszi a kisebbségi iskolák túlélését, a kisebbségi nyelvi készségeket és a kisebbségek nyelvi identitását; 3) a különböző kisebbségi nyelvekkel szembeni eltérő bánásmód – vagyis az őshonos népek nyelvei, a nemzeti kisebbségek nyelvei, amelyek uniós nyelvek és az olyan kisebbségek nyelvei, amelyek nem uniós nyelvek – ami meggyőző indoklás nélkül, megkülönböztetésnek minősül. És hangsúlyozza, hogy *„ezek az aggályok és ajánlások továbbra is érvényesek, amennyiben nem teljesültek megfelelően az ezt követő külön törvényekben”*.

Végezetül a Vélemény 79. bekezdésében a Velencei Bizottság a következő kulcsfontosságú ajánlásokat teszi a 2022. évi Kisebbségi törvényre vonatkozóan:

- A. A kisebbségi nyelvű rendezvények szervezésének jogát minden személyre ki kell terjeszteni (10. cikk 3) bekezdés);
- B. El kell törölni a 10. cikk 3) bekezdésében szereplő azon kötelezettséget, hogy a látogatók (nézők) kérésére biztosítsák a nyilvános rendezvényeken elhangzó információk ukrán nyelvre történő tolmácsolását, vagy az arányosság elvének fényében legalább felül kell vizsgálni azt;
- C. Az arányosság elvének fényében a könyvkiadással és a könyvesboltokkal kapcsolatos kötelezettségeket (10. cikk 5) bekezdés) újra kell gondolni;

- D. Növelni kell a jogbiztonságot a hivatalos feliratok (10. cikk 7) bekezdés) és az általános tájékoztatás (10. cikk 8) bekezdés) kisebbségi nyelvre történő lefordításának szükségessége tekintetében;
- E. A 10. cikk 10) bekezdését felül kell vizsgálni úgy, hogy magában a törvényben állapítsanak meg kritériumokat a módszertan alkalmazására annak érdekében, hogy a kisebbségi nyelvek használata biztosítható legyen a közigazgatási hatóságokkal történő érintkezésben összhangban a Keretegyezmény 10. cikkével és az Ukrajna által a Nyelvi Charta 10. cikkének 2) és 4) bekezdése alapján ratifikált kötelezettségvállalásokkal;
- F. Szükséges a Velencei Bizottság korábbi véleményeinek figyelembevételével, más, a kisebbségek nyelvei és a kisebbségi nyelvekkel szembeni eltérő bánásmód felülvizsgálata (lásd ugyanakkor a 41. sz.b. utolsó mondatát, amely a hadiállapot végéig indokoltnak tart egy átmeneti időszakot az uniós és a nem uniós kisebbségi nyelvek eltérő kezelését tartalmazó konkrét rendelkezések módosítására);
- G. Biztosítani kell a jogot a kisebbségi nyelvű tömegtájékoztatási eszközökhöz való hozzáféréshez (10. cikk 4) bekezdés) az Államnyelvről szóló törvény Záró és Átmeneti Rendelkezéseinek 7. bekezdés 24. pontjának c) alpontjában és a 2022. december 13-án elfogadott Médiatörvényben előírt kvóták eltörlésével;
- H. Továbbra kell halasztani a kisebbségi nyelvű iskolarendszer fokozatos átalakítását és azt a Velencei Bizottság 2017-es Véleményének fényében újra kell gondolni.

3.2.2 Nyelvi Charta Szakértői Bizottságának nyilatkozata

A Szakértői Bizottság 76. plenáris ülésén, Strasbourgban, 2023. június 12–16.-án elfogadta és MIN-LANG (2023) 15 számmal 2023. június 26-án nyilvánosságra hozta Nyilatkozatát a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának Ukrajnában történő végrehajtásának

jogi keretéről.¹⁷ E dokumentum és a fentebb vizsgált Velencei Bizottsági Vélemény elfogadási dátumainak egybeesése azt sugallja, hogy utóbbi adhatta az ihletet előbbi megalkotásához. De bárhogy is történt, a Szakértői Bizottság e dokumentumban, meglátásunk szerint számos, a vizsgált problémánk szempontjából releváns megállapítást és javaslatot fogalmaz meg. Többek között megállapítja, hogy:

„az a tény, hogy az oktatási modelleket nem határozták meg a ratifikációs okiratban, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a Charta végrehajtása az alacsonyabb vagy a legalacsonyabb lehetőségre korlátozódik. Inkább a kisebbségi nyelvek oktatásának és a kisebbségi nyelvoktatásnak az adott nyelv helyzetét és a szülők, tanulók kívánságait tükröző egyéni „minta-mix” alapján kell elérhetővé tenni.”

„A Szakértői Bizottság hangsúlyozza, hogy a Charta rendelkezéseinek fényében a ratifikációt követően a részes államnak nem szabad az akkorinál kedvezőtlenebb védelmi rendszert bevezetnie, és legalább a meglévő védelmi rendszer fenntartását garantálnia kell. Az új jogszabályoknak nem szabad negatívan befolyásolniuk a kisebbségi nyelvek jelenlegi védelmét az oktatásban. Ezenkívül a nyelvi kategóriák létrehozása, különösen az Európai Unióban betöltött státuszuk alapján, nem indokolható a Charta fényében. A Charta nem jelenti azt, hogy minden nyelvre ugyanaz az oktatási modell vonatkozik, de a választást 'a nyelv helyzetének megfelelően' és a beszélők kívánságai szerint kell meghozni.”

¹⁷ European Charter for Regional or Minority Languages // Statement by the Committee of Experts on the legal framework for the implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Ukraine// unanimously adopted by the Committee of Experts at its 76th plenary meeting, Strasbourg, 12-16 June 2023 // MIN-LANG(2023) 15. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/ukrainestatementcomex-15june2023-en/1680abb781>; letöltés ideje: 2024.04.20.

A Szakértői Bizottság azt is megjegyzi, hogy

„a jogszabályi rendelkezések az elkülönített osztályok felállítással biztosított kisebbségi nyelvű oktatásra vonatkoznak, ami azt is jelentheti, hogy a kisebbségi nyelvű iskolák megszűnnek. Bár a kisebbségi nyelvű oktatás bármely iskolában megszervezhető, a hagyományos kisebbségi nyelvű iskolák emblemikus értékkel bírnak a nemzeti kisebbségek számára, és az ukrán hatóságoknak intézkedéseket kell tenniük a fenntartásuk érdekében.”

„A Charta 9. cikkelyének célja, hogy hozzájáruljon a kisebbségi nyelvek élő nyelvként való fejlesztéséhez és fenntartásához a közéletben; ezért még a hivatalos nyelvet beszélők is jogosultak legyenek a kisebbségi nyelvek használatára, ha úgy döntenek, a ratifikált rendelkezések szerint. Ami a közigazgatást, valamint a helyi és regionális önkormányzatokat illeti, Ukrajna e hatóságok keretein belül ratifikálta a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezéseket (a Charta 10.2.a cikkelye), ami megszemenő kötelezettségvállalás, amely megköveteli a kisebbségi nyelv használatát, mint a hatóság munkanyelve, és kiterjed mind a belső, mind az állampolgárokkal való kapcsolattartásra, a hivatalos dokumentumok kisebbségi nyelveken történő közzétételére (10.2.c. és d. cikk), a kisebbségi nyelvek használatára a vitákban közgyűlésekben (10. cikk 2. e) és f) pont) a hagyományos és helyes helynevek kisebbségi nyelveken való használata vagy átvétele (10. cikk 2) bekezdés g) pont), valamint a lehetőségekhez mérten teljesíteni a közszolgálati alkalmazottak kérését, akik egy kisebbségi nyelv ismerete, amelyet azon a területen kell kinevezni, ahol ezt a nyelvet használják (10. cikk 4) bekezdés c) pont).”

„Az államnyelvtörvény rendelkezéseit szem előtt tartva egyértelmű jogi alapot kell biztosítani a Charta 10. cikke alapján ratifikált rendelkezéseknek a helyi és regionális önkormányzatok

számára a ratifikáció által érintett valamennyi kisebbségi nyelvre történő alkalmazásához. Ennek kifejezetten elő kell írnia a kisebbségi nyelvek használatát e hatóságok keretein belül, a hivatalos dokumentumok kisebbségi nyelveken történő közzétételét, a kisebbségi nyelvek használatát a közgyűlési vitákban, a helynevek használatát vagy átvételét a kisebbségi nyelveken, valamint a humánerőforrás-intézkedésekre.”

„Módosítani kell néhány olyan rendelkezést, amely nem teszi lehetővé a kisebbségi nyelvek használatát, míg más esetekben pozitív intézkedésekre van szükség a kisebbségi nyelvek további használatának biztosítására. A jogi keret és annak a gazdasági és társadalmi életre gyakorolt hatása fényében fontos, hogy kellő garanciák álljanak rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a hatóságok szembe szálljanak azokkal a gyakorlatokkal, amelyek célja a kisebbségi nyelvek használatának visszaszorítása ezen a területen. (a Charta 13. cikkének 1) bekezdésének c) pontja).”

Azért engedjük tartottuk indokoltnak ilyen terjedelmes idézését e dokumentumnak, mert úgy véljük, hogy a Velencei Bizottság sokszor önmagának is ellentmondó „politikus” megfogalmazásával ellentétben itt egyértelmű és pontos leírását kapjuk annak, hogy Ukrajna hatályos törvényei alapvetően ellentétesek a Charta szellemével és betűjével.

4 A 2022. évi Kisebbségi törvény módosításai

4.1 Az első módosítás

Mint a fentebbiekből kiderült, az abban illetékes nemzetközi szervezetek kritikusan fogadták a 2022. évi Kisebbségi törvényt. Az azokban fellelt hiányosságok kiküszöbölése céljából Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 2023. szeptember 21-én elfogadta Ukrajna Nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló Törvényének Ukrajna nemzeti kisebbségeihez (közösségeihez) tartozó személyek jogai megvalósulásának egyes kér-

déseivel kapcsolatos módosításáról szóló 3389-IX sz. Törvényét (a továbbiakban – Első módosító törvény).¹⁸

E Törvény tervezetének Indoklása szerint,¹⁹ e dokumentum célja a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek szabadsági és jogai megvalósulása törvényi szabályozásának tökéletesítése az Emberi Jogok Európai Egyezményével, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménynek, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának, valamint a Velencei Bizottság vonatkozó javaslatainak megfelelően. A törvénytervezet előterjesztői úgy vélik, hogy a dokumentumban foglaltak törvényerőre való emelése lehetővé teszi a teljesértékű Európa Uniós tagság eléréséhez szükséges Európai bizottsági ajánlások végrehajtását. Valamint hangsúlyozzák, hogy a törvénytervezet által ajánlott módosítások figyelembe veszik az Ukrajnában az Orosz Föderáció agressziója okán kialakult objektív körülményeket.

Az Első módosító törvény a 2022. évi Kisebbségi törvényben az alábbi változtatásokat eszközölte ki:

1. A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározását tartalmazó 1. cikk 1. bekezdéséből törölte a „*hagyományos*” szót.

Ezzel a módosítással a törvényalkotó gyakorlatilag minden magát nem ukrán nemzetiségűnek valló állampolgárok csoportját nemzeti kisebbségi (közösség) jogállásába helyezte. Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) sz. ajánlásának 1. cikk b. pontja javasolja a „hagyományos ottélés” kritériumának az alkalmazását a nemzeti kisebbségek fogalmának a nemzeti jogszabályokban való meghatározásakor.

2. Az „Állami garanciák a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó ukrán állampolgárok jogainak megvalósulása és/vagy védelme terén” című 3. cikkét, mely módosítás nélkül há-

¹⁸ Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3389-IX#Text>; letöltés ideje: 2024.04.20.

¹⁹ Letöltés helye: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1928258>; letöltés ideje: 2024.04.20.

rom részből állt, kiegészítette egy negyedik, következő szövegű résszel:

„4. Az állam, a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek konkrét helyzetének figyelembevételével intézkedéseket foganatosít e személyek és a lakosság többségéhez tartozó személyek közötti teljes és valós egyenlőség elérése céljából a gazdasági, szociális, politikai és kulturális élet területein.”

E bármi jogviszony szabályozásának híján lévő deklaratív szövegnek, mely tartalmát tekintve számos nemzetközi jogi dokumentum, így a Keretegyezmény 4. cikk 2. részének nem szó szerinti átírata, – a 2022. évi Kisebbségi Törvény normatív tartalmára semmilyen befolyással nincs. Így nem növeli, illetve nem csökkenti a nemzeti kisebbségek jogait sem, hiszen ilyen elvi kötelezettsége Ukrajnának, mint e nemzetközi szerződések részesének, már eleve létezik.

3. Az 5. „A nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek jogai, szabadságai és kötelezettségei” című 5. cikk hatodik része első bekezdését az alábbiak szerint módosította:

„6. A nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek jogai a törvénynek megfelelően korlátozhatóak az állambiztonság, a területi egység és a társadalmi rend érdekében, zavargások és bűncselekmények megelőzésére, a lakosság egészségének megóvására, más személyek jogainak és szabadságainak védelmére, amennyiben az ilyen korlátozások szükségeszerűek a demokratikus társadalomban.”

E módosítás ellentmond fentebbi 2. pontunkban vizsgált, a kisebbségek tényleges jogegyenlőségét célul kitűző kinyilatkoztatásnak, hiszen ilyen korlátozások bárkire vonatkozhatnak.

4. A 9. cikket kiegészítette az alábbi tartalmú második résszel:

„Az állam megteremti a szükséges feltételeket a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek hatékony részvételéhez a szociális és gazdasági életben, valamint az állami ügyek irányításában.”

A kisebbségi jogok ukrajnai gyakorlati megvalósulása szempontjából e deklaratív megnyilatkozásnak nincs semmilyen jelentősége. E szöveg nem más, mint a Keretegyezmény 15. cikkének nem szó szerinti átirata.

5. A 10. A „Jog a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvének használatára” című cikk az alábbiak szerint módosult.

5.1 A 10. cikk második részében, melynek a módosítás előtti hatályos szövege:

„Az olyan nyilvános rendezvények (gyűlések, konferenciák, meetingek, kiállítások, tanfolyamok, szemináriumok, képzések, megbeszélések, fórumok, egyéb nyilvános rendezvények), melyeket a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek szerveznek és valósítanak meg, megrendezhetőek az adott nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén.”

úgy módosult, hogy a *„melyeket a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek szerveznek és valósítanak meg”*, mondatrészt *„a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek részére szerveznek”* mondatrész váltotta fel.

E módosítási javaslatot a törvénytervezet megalkotói minden bizonnyal a Velencei Bizottságnak a 2022. évi Kisebbségi törvényről szóló véleménye 42. sz.b.-ben, a kisebbségekhez tartozó személyek, e személyeket tömörítő szervezetek, illetve az ilyen személyek részére szervezett rendezvények korlátozásmentes kisebbségi nyelvhasználatával kapcsolatos bármilyen korlátozások kizárására vonatkozó ajánlása végrehajtásának szánták.

Szerintünk, az eredeti szövegben fellelhető korlátozást, mely szerint csak a kisebbséghez tartozó személyek által rendezett (szervezett) ese-

ményeken szabad a kisebbségi nyelvhasználat, a javasolt normaszöveg egy újabbal, súlyosabb korlátozással váltotta fel, mely szerint csak a kizárólag a kisebbségekhez tartozó személyek részére rendezett (szervezett) eseményeken lehet használni a kisebbségek nyelvét.

5.2 A 10. cikk harmadik részének első bekezdését két helyen módosították. Ennek hatályos szövege szerint:

„Az adott nemzeti kisebbség (közösség) nyelvén bonyolíthatók le azok a kulturális, művészeti, szórakoztató és látványrendezvények, melyek szervezője nemzeti kisebbség (közösség) társadalmi szervezete. Az ilyen rendezvények konferálása az adott nemzeti kisebbség (közösség) nyelvén történhet. A látogatók (közönség) kérésére az ilyen rendezvény szervezője biztosítja a konferálás szinkron- vagy folyamatos államnyelven való tolmácsolását, amennyiben az erre irányuló kérés a rendezvény kezdete előtt 48 óránál nem később érkezett.”

Az első mondatban *„melyek szervezője nemzeti kisebbség (közösség) társadalmi szervezete”* mondatrészt, – *„melyet nemzeti kisebbséghez (közösséghez) tartozó személyek szerveznek és valósítanak meg”* mondatrészre cserélték. Valamint az utolsó mondatban a *48 óra határidőt 72 óra váltotta fel.*

E módosítás valószínűleg a Velencei Bizottságnak 2022. évi Kisebbségi törvényről készült Véleményének 43. sz.b.-ben foglaltak megvalósításának szándékával született melyben ajánlják e rendelkezés felülvizsgálatát.

Véleményünk szerint e célját a jogszabály nem éri el. Hiszen míg a jelzett formátumú rendezvények szervezését az addig érvényes előírás kifejezetten a kisebbségek társadalmi szervezetei számára biztosította, addig a módosított változat már csak kizárólag a kisebbségekhez tartozó személyek részére teszi lehetővé ugyanezt. Azaz mindkettő jelentősen jogszűkítő. A tolmácsolás iránti kérés határidejének kitolása semmit sem változtat e rendelkezésnek Ukrajna nemzetközi kötelezettségével összeegyeztethetetlen voltán.

5.3 A 10. cikk negyedik részében, melynek a módosításig hatályos szövege: *„A tömegtájékoztatói eszközökben (médiában) a nemzeti ki-*

sebbségek (közösségek) nyelve a törvénynek megfelelően használható. A nemzeti kisebbségeknek joguk van a törvénynek megfelelően létrehozni saját tömegtájékoztatási (média) eszközeiket” a módosítás tartalmi változást nem okozott a „tömegtájékoztatási (média)” szavak helyett befoglalt „média” szó használata.

E módosítás meglátásunk szerint jogszerűítő jellegű, mert bármilyen tatalommal, definícióval ruházzuk is fel e két fogalmat, együttesen bizonyára nagyobb teret fednek le, mint külön-külön. Egyébként, e normaszöveg ismételten megerősíti a kisebbségi nyelvek használatának az Államnyelvtörvényben és a Médiatörvényben előirt korlátozásait, melyekkel kapcsolatosan a Velencei Bizottságnak a 2022. évi Kisebbségi törvényről készült Véleményének 46. sz.b.-ben fogalmazott meg kritikát.

5.4 A 10. cikk ötödik, a kisebbségi nyelveken való könyvkiadást, illetve terjesztést szabályozó részében történt módosítás szerint a helyi és/vagy az állami költségvetés finanszírozásában kisebbségi nyelveken megjelentetett kiadványokra nem vonatkozik az Államnyelvtörvény 26. cikk második része első bekezdésében megszabott azon kötelezettség, mely a kiadókat, az éves szinten megjelentetett kiadványok 50%-nak ukrán nyelven való kiadására kötelezi. Továbbá a kisebbségi nyelveken megjelent kiadványok terjesztésére létrehozott speciális könyvesboltokra nem vonatkozik az Államnyelvtörvény 26. cikk ötödik része első bekezdésének a könyvesboltok számára előirt azon kötelezettség, hogy kínálatuk legalább 50%-nak ukrán nyelvűnek kell lennie.

A törvénytervezt e részét kiegészítették egy új harmadik bekezdéssel, mely „a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak megvalósulása céljából létrehozott speciális könyvesbolt” fogalmának a meghatározását tartalmazza, melynek lényege, hogy az ilyen árusítóhelyek létrehozásának és működésének rendjét a központi végrehajtó hatalom információs és kiadói tevékenyég alakításáért felelős szerve határozza meg.

Vagyis, nem történt érdemi változás a nyomtatott kiadói termékek kisebbségi nyelveken való kiadása-terjesztése terén meglévő korlátozásokban sem. Tehát ez esetben is ismételten törvényi megerősítést

nyert a már korábbi jogszabályokban is kodifikált diszkriminatív állapot. (lásd a Velencei Bizottságnak a 2022. évi Kisebbségi törvényről szóló Véleményének 47-50. sz.b.-ben foglaltakat.)

5.5. Kibővítették a 10. cikk hatodik, a kisebbségi nyelveknek a sürgősségi segítségnyújtás során való használatát szabályzó részét. Ennek hatályos szövege szerint *„a nemzeti kisebbségekhez (közösséghez) tartozó személy kérésére a nemzeti kisebbség (közösség) nyelve használható sürgősségi segítségnyújtás esetében, amennyiben ez a nyelv elfogadható (érthető) a felek számára.”*. A *„segítségnyújtás”* és az *„esetében”* szavak közé a következő mondatrészt ékelték be: *„az időotthonokban gondozott szépkorú polgárok”,* és a *„segítség és védelem nyújtás esetén, amennyiben a személy otthoni erőszak áldozata lett”* mondatrészekkel. Valamint *„az elfogadható a felek számára”* kifejezést, az *„amennyiben érthető a felek számára”* szavakkal cserélték fel.

Ez esetben a törvényalkotók megvalósították a Velencei Bizottságnak a 2022. évi Kisebbségi törvényről szóló Véleményének 51. sz.b.-ben foglaltakat. Bár meglátásunk szerint, az *„amennyiben érthető a felek számára”* szavakkal történő feltétel szabás a gyakorlatban nem sokkal gyarapítja az ukrainai kisebbségek jogainak tárházát.

5.6 A Velencei Bizottságnak a 2022. évi Kisebbségi törvényről szóló Véleményének 59. sz.b.-e a Kisebbségi Törvény 10. cikke tizedik bekezdésének felülvizsgálatát javasolja oly módon, hogy ebben a cikkben határozzák meg a kisebbségi nyelvhasználati jog lényeges elemeit azokban a településekben, melyekben a kisebbségekhez tartozó személyek hagyományosan, illetve jelentő számban élnek, valamint, hogy a nyelvhasználati jog megállapításának módszertana alapvető kritériumait magában a törvényben állapítsák meg.

A törvényhozó, a 10. cikk tizedik bekezdésének módosításával csak az egyik javaslatot valósította meg, nevezetesen a módszertan kritériumrendszerének egyes részleteit állapítja meg, ugyanakkor továbbra is tartózkodik bármilyen nyelvhasználati jog konkrét meghatározásától. Valamint a 10. cikket az alábbi 12. résszel egészítette ki:

„Azon települések lajstromát melyben a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek hagyományosan élnek, illetve melyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős részét alkotják, valamint e lajstrom összeállításának rendjét Ukrajna Miniszteri Kabinetje állapítja meg”.

Tehát, az Alkotmányban a nemzeti kisebbségek számára garantált szabad nyelvhasználathoz való jog e törvénymódosítás (Első módosító törvény) értelmében az alábbi korlátozások, illetve feltételek mellett valósulhat meg:

- a kisebbségi nyelvhasználatra csak a településeken (faluközség, város), és az ún. kistérségekben (hromáda) van lehetőség, a járásokban és megyékben nem;
- települések közül is csak azokban, melyekben a kisebbséghez tartozó személyek hagyományosan élnek, illetve amelyekben e személyek az adott településen a lakosság jelentős számát alkotják;
- amennyiben e település szerepel a Kormány által ilyenek (nemzeti kisebbség által hagyományosan és/vagy jelentős számban lakott) kategorizált települések lajstromán;
- és amennyiben az ilyen személyek ezt kifejezetten kérik, és az ilyen kérésük megfelel (a nem tudni ki által és milyen kritériumok alapján meghatározott) reális igényeknek;
- valamint mind e feltételek teljesülése után, amennyiben a helyi tanács az erre feljogosító döntését meghozza.

E jogok megvalósulása kizárólag Ukrajna Miniszteri Kabinetje (Kormánya) által jóváhagyott módszertan szerint történhet, és csak azokban a településekben, melyek lajstromát ugyancsak a Kormány határozza meg a saját maga által meghatározott rendben.

Véleményünk szerint, továbbra is fennmaradt az az alkotmánysértő helyzet, hogy nem törvényben, hanem alacsonyabb rendű jogszabályban kerülnek meghatározásra nyelvhasználattal kapcsolatos szabályok, ami ellentétes az Alkotmány 92. cikke első és harmadik bekezdésében foglaltakkal. És az ukrán jogrend számára továbbra is értelmezés nélkül maradnak az olyan alapvető fogalmak -kritériumok, mint „kisebbsé-

gek által hagyományosan lakott település”, „kisebbségek által jelentős számban lakott település”, „kisebbség kérése”, „reális igény”.

A fentebbiekkel kapcsolatban alapvető fontosságú, hogy az Első módosító törvény e részének hatálybalépésével a közigazgatási nyelvhasználat területén semmilyen jog nem került meghatározásra. Ezek a későbbiekben ismertetésre kerülő kormányrendeletekben lettek (részben) meghatározva.

6. A 2022. évi Kisebbségi törvény 5. „Az oktatáshoz való jog” című cikkét az Első módosító törvény a következő előírást tartalmazó új résszel egészítette ki:

„Az állam, Ukrajna Miniszteri Kabinetje által megállapított rendben garantálja az ingyenes tankönyvellátást (az elektronikusokat is) a teljes általános középiskolai oktatásban részesülő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részére”.

A diszkrimináció tilalma elvének fényében e módosítás értelmezhetetlen, hiszen az ukrán jogrendben, az 2017. évi Oktatási törvény 4. cikk harmadik részének második bekezdése szerint, az állam minden teljes általános középoktatásban részesülő számára biztosítja az ingyenes tankönyvellátást. Ugyanakkor e módosítás számos megválaszolatlan kérdést vet fel. Többek között: E rendelkezés nélkül e személyek nem lennének jogosultak az ingyenes tankönyvellátásra? Hogyan szándékoznak azonosítani e személyeket? Miért nem a kisebbségi nyelvű oktatásban részesülők a kedvezményezettek, illetve miért nem a kisebbségek nyelvein kiadott tankönyvek ingyenesek? Jogosultak-e az ingyenes tankönyvre a magán tanintézményekben oktatásban részesülők?

Összegezve a fentebbieket megállapíthatjuk, hogy az Első módosító törvény nem érte el a kezdeményezők által a törvénytervezet indoklásban kitűzött célt, vagyis nem fejleszti és cizellálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szabadságai és jogai megvalósulásának törvényi szabályozását.

Véleményünk szerint ez egy sikertelen jogalkotói próbálkozás volt az Európa Unió tagság elérése egyik feltétele formális teljesítésére, amely arról tanúskodik, hogy a kijevi vezetés, a nemzeti kisebbségeket illetően, továbbra is ragaszkodik az oktatási törvényekben és a Média-törvényben, valamint az Államnyelvtörvényben lefektetett, az Alkotmány szövegét és szellemiségét, valamint számos nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségét sértő politikája folytatásához.

4.2 ENSZ Vélemény a 2022. évi Kisebbségi törvény első módosításáról

ENSZ Emberi Jogi Bizottsága Ukrajnai Megfigyelő Missziójának a harminchetedik, a 2023. augusztus 1. – november 30. közötti időszakot felölelő jelentésének 90. és 91. számozott bekezdéseiben megállapítja,²⁰ hogy a parlament 2023. szeptember 21-én módosította a 2022. évi Kisebbségi törvényt, melyben megvalósulnak a Monitoring Misszió és a Velencei bizottság egyes ajánlásai. Például a 10. cikk módosított 6. bekezdése lehetővé teszi a gyorssegélyt nyújtó szolgálatoknak és a családon belüli erőszak áldozatainak a kisebbségi nyelv használatát, valamint a módosított 10. cikk 3. bekezdése garantálja a nemzeti kisebbségek részére az ingyenes tankönyvellátást.

Ugyanakkor rámutat, hogy a Monitoring Misszió és a Velencei Bizottság javaslatainak zöme nem valósult meg. Egyebek mellett a kisebbségi nyelvhasználatot a közösségi szolgáltatások, a választások és népszavazások, az oktatás, a kulturális és sport rendezvények területeit illetően. Ezen kívül a módosítás két rendelkezése megszünteti számos jog alkalmazhatóságát a „magukat az agresszornak minősített állammal azonosító” nemzeti kisebbségek, illetve azok nyelveit illetően. Szerintük ez sértheti az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikkében foglalt diszkrimináció elvét.

²⁰ Report on the Human Rights situation in Ukraine, 1 August to 30 November 2023. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-12/23-12-12-OHCHR-37th-periodic-report-ukraine-en.pdf> ; letöltés ideje: 2024.04.20.

A Monitoring Misszió észrevételezte, hogy az Ukrán legfelsőbb Tanácsban bejegyzésre került a Velencei Bizottság észrevételeinek megvalósítását célzó újabb törvénytervezet.

4.3 A módosított Kisebbségi törvény módosítása – Második módosító törvény

Mint az a fentebbiekből is kiderült az Első módosító törvény elégtelennek bizonyul arra, hogy akár formálisan megfeleljen az Európai Unió csatlakozási tárgyalások elkezdésének előfeltételül szabott kritériumoknak. E tekintetben a törvényhozó gyorsított ütemű jogszabályalkotásba kezdett a rendelkezésre álló idő szűke miatt, hiszen 2023. december 16-ára volt kitűzve az Európai Tanács azon ülése, melyen e kérdésben (is) döntést kellett hozni. Ezért, az utóbbi éveket tekintve, e jogterületre vonatkozóan példátlan módon Ukrajna Miniszteri Kabinetje (Kormánya) állt elő törvénytervezettel, amit ugyancsak rendhagyó módon (igaz nagyon záros határidőben) még tényleges, érdemi vitára is bocsájtottak. E vita eredményeként a kárpátaljai magyar szervezetek egyes javaslatai is visszatükröződtek az Ukrán Legfelsőbb Tanácsban 2023. november 23-án 10288 számmal, „Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról az Európa Tanács és szervei a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogairól szóló, egyes területeken tett szakértői véleményének figyelembevételével” címen bejegyzett törvénytervezetben²¹. Mivel e dokumentum eredetileg bejegyzett szövege nem került érdemi parlamenti megvitatásra, ezért vizsgálatától eltekintünk.

Végül is 2023. december 8-án, nevezett törvénytervezettel meg egyező címmel, mint azzal szembeni, parlamenti képviselők által indítványozott alternatív törvénykezdeményezés, a 2023. december 5-én bejegyzett 10288-1 számú tervezet lett 317 szavazattal, több mint 2/3-os többséggel, plenáris parlamenti vita nélkül elfogadva, egy úgynevezett „európai integrációs törvénytervezet csomag” részeként (mint

²¹ Letöltés helye: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43294>; letöltés ideje: 2024.04.20.

egyébként a 2022. évi Kisebbségi törvény is, szinte napra pontosan egy évvel korábban). Azon túl, hogy ekként a Hárszabályról szóló törvény megsértésével történt az elfogadása, e törvénytervezet és elfogadásának furcsaságaihoz tartozik még, hogy az előterjesztők, és a törvény elfogadását támogatók sorában találjuk a nyelvkérdést illetően (is) „legnemzetibb” álláspontot képviselő, – ultranacionalista parlamenti képviselőket, akik még napokkal e szavazás előtt is élesen ellenezték még a gondolatát is egy ilyen jellegű jogszabály elfogadásának, ami jelzi a helyzet kényszerű jellegét.

A továbbiakban ismertetjük és elemezzük ezt a jogszabályt, Ukrajna 2023. december 8-án kelt 3504-IX sz. Törvényét „Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról az Európa Tanács és annak szervei által a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak egyes területeit illetően tett szakértői véleményének figyelembevételével kapcsolatosan” (továbbiakban – Második módosító törvény),²² amely struktúráját tekintve egy hét részre tagolt „salátatörvény”, melynek mindegyik része egy-egy ágazati törvényben eszközöl ki módosításokat.

4.3.1 A Második módosító törvény 1. része

Ez kiegészíti „A helyi önkormányzatokról Ukrajnában”, című Törvény 32. cikkének „b” pontját 12. alponttal,²³ mely szerint azoknak a helyi községi, nagyközségi városi önkormányzatok végrehajtó szerveinek (végrehajtó bizottság), melyekben a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek által hagyományosan lakottak, vagy amelyeken az ilyen személyek a lakosság jelentős részét alkotják, feladatául szabja az adott nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvei használata jogának a biztosítását. Ugyanakkor, a 2022. évi Kisebbségi törvény 10. cikk 7. és 8.része egyes nyelvi kérdések (nyilvános feliratozás, hivata-

²² Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3504-20#Text>; letöltés ideje: 2024.04.20.

²³ Ukrajna 1997. évi 280/97 számú törvénye A helyi önkormányzatokról Ukrajnában. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#-Text> ; letöltés ideje: 2024.04.20.

lok – intézmények megnevezésének feliratozása stb.) szabályozását a helyi tanácsok (választott testületek) hatáskörébe utalja. Így e törvénymódosulás helyi szinteken újabb jogalkalmazási bizonytalanság forrása lesz. Mert bizonytalanná válik, melyik helyhatalmi szerv „mit és miről dönt?”, illetve „mit biztosít?”.

4.3.2 A Második módosító törvény 2. része

Ez előírja „A felsőoktatásról” szóló Törvény 48. cikkének a következő tartalmú negyedik résszel való kiegészítését:

„A magántulajdonban lévő felsőoktatási intézményeknek joguk van szabadon megválasztani az oktatás nyelvét, amely az Európai Unió hivatalos nyelve (egy, több vagy az összes tantárgy, egyéni feladat, illetve az ellenőrzési eljárások lefolytatása esetében), biztosítva az ilyen intézményekben tanuló személyeknek az államnyelv külön tantárgyként való tanulását”.²⁴

Meglátásunk szerint ez pozitív előrelépés a nyelvszabadság biztosítása irányába a felsőoktatás területén. Ukrajna ezzel lényegében eleget tesz a Nyelvi Charta ratifikációjával e területen vállalt kötelezettségének. Ugyanakkor nem tartalmaz minden kérdésre megnyugtató választ. Továbbra is fennmarad az Európai Unió nyelvét beszélő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, és a más nyelveket beszélők megkülönböztetése. Valamint minden nemzeti kisebbség hátrányos megkülönböztetése a közpénzekből fenntartott felsőoktatási intézmények tekintetében, amelyekben az érvényes szabályozás gyakorlatilag továbbra is tiltja – az ukrán és az angol nyelven kívül – bármilyen más nyelven történő oktatás lehetőségét.

A kárpátaljai magyarok szempontjából is ilyen felemás a kép. E törvénymódosítás megoldotta a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar

²⁴ Ukrajna 2014. évi 1556-VII. számú törvénye A felsőoktatásról. Letöltés helye: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>; letöltés ideje: 2024.04.20.

Főiskolán folytatott magyar nyelvű oktatás legitimitásának kérdését, de továbbra is függőben marad a magyar nyelven való (akár rész-) oktatás további lehetősége az Ungvári Nemzeti Egyetem Ukrán-Magyar Oktatási-Tudományos Intézete keretében. Az Államnyelvtörvény 21. cikk 5. része szerint ugyanis „az oktatási intézményekben, az oktatási programnak megfelelően, megengedett egy- vagy néhány tantárgy két-vagy több nyelven való oktatása – államnyelven, angol nyelven, az EU más hivatalos nyelvein.” Ami értelmezésünkben, az Ungvári Egyetem esetében az jelenti, hogy a magyar nyelv és irodalom tantárgyakon kívül bármilyen más diszciplína oktatása csak ukrán nyelven, vagy párhuzamosan (egyszerre?) ukrán és magyar nyelven folytatható.

4.3.3 A Második módosító törvény 3. része²⁵

E passzusok az Oktatásról szóló törvény²⁶ két módosítását irányozzák elő.

3.1. A 7. cikk első részének első bekezdése az alábbiak szerint módosul:

„Az oktatási intézményekben az oktatás nyelve az államnyelv. Azokban az osztályokban (csoportokban), amelyekben az Európai Unió hivatalos nyelvének számító nemzeti kisebbségek nyelvén folyik az oktatás, az oktatási folyamatban az államnyelv mellett garantált az adott nemzeti kisebbség nyelve használatának joga.”

Ez előrelépésként értékelhető a nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatásban való részesülését szavatoló alkotmányos rendelkezések szavatolása tekintetében. Ugyanakkor számos új kérdést vet fel, és így

²⁵ A négy szintű címsorokat elkerülendő a 4.3.3; 4.3.4; 4.3.5.; és a 4.3.6-s számú alfejezeteken belüli tagolásokat ezen alfejezetek utolsó számát használva rendeztük további szerkezeti alegységekbe [a szerk.].

²⁶ Ukrajna 2017. évi 2145-VIII. számú törvénye Az oktatásról. Letöltési helye: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>; letöltés ideje: 2024.04.20.

újabb jogbizonytalanságok forrása is. Jogbizonytalanságok forrását képezi a szöveg azon része, mely szerint „*az államnyelv mellett garantált az adott nemzeti kisebbség nyelvhasználatának joga*”. Nem világos, hogy mi is lehet a normatív tartalma „*az államnyelv mellett*” kifejezésnek. Például, ukrán nyelven is kell párhuzamosan (vagy részben) oktatni a tantárgyakat? Vagy csak olyan oktatási intézményben folytatható oktatás nemzeti kisebbség nyelvén, melyben párhuzamos ukrán nyelven oktató osztályok is vannak? Illetve van-e létjogosultsága olyan ukrán oktatási intézményeknek, melyekben csak olyan osztályok (csoportok) vannak, ahol csak nemzeti kisebbség nyelvén folyik az oktatás? Utóbbi kérdések feltevése azért nem alaptalan, mert a 2014 után kialakult ukrán jogrend már nem ismer nemzetiségi kisebbségek nyelvén oktató állami, illetve önkormányzati oktatási intézményeket.

E kérdések különösen relevánsak a kárpátaljai magyarok és minden más jelenleg még anyanyelvi oktatási intézményekkel (a magyarság esetében intézmények rendszerével) rendelkező ukrainai kisebbség számára.

3.2.A XII. „Záró- és átmeneti rendelkezések” szakasz 3. pontjának 19. alpontja a következőképpen módosult:

„azon ukrainai nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, akiknek nyelve az Európai Unió hivatalos nyelvei, és akik 2018. szeptember 1. előtt az adott nemzeti kisebbség nyelvén kezdték meg az általános középfokú tanulmányaikat, jogukban áll a teljes általános középfokú oktatás befejezéséig az e Törvény hatálybalépése előtt fennálló szabályoknak megfelelően folytatni tanulmányaikat.”

Véleményünk szerint ez mind az alkotmányos jogrendnek, mind a nemzetközi kötelezettségeknek megfelelő törvényi rendelkezés, mely azonban két észrevételt keletkeztet: 1) a nem Európai Unió nyelvét beszélők további diszkriminációja, ami ellentmond a nemzetközi kisebbségvédelem általános jogelveinek; 2) mi történik a kárpátaljai magyar tannyelvű oktatással, ha Magyarország nem lesz EU tag? (teoretikus kérdés, de jogi szempontból releváns).

4.3.4 A Módosító Törvény 4. része

E rész az Államnyelvtörvény több módosítását irányozza elő.

4.1. A 18. cikk ötödik részét az alábbiak szerint módosul:

„Ukrajna őshonos népei és a nemzeti kisebbségei jogainak megvalósulását meghatározó törvényben meghatározott rendben és feltételekkel megengedett Ukrajna adott őshonos népeinek és nemzeti kisebbségeinek nyelvein elkészített és államnyelven dublított választási agitációs anyagok terjesztése.”

Ennek rendjét a 2022. évi Kisebbségi törvény¹⁰. cikke 9. része a következőképpen szabályozza:

„A nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek által hagyományosan lakott településeken, vagy amelyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős részét alkotják, megengedett az államnyelven készült és a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén megjelentetett választási anyagok terjesztése.”

E módosítás (4.1) nem jelent előrelépést a már a 2022. évi Kisebbségi törvényben meglévő, egyébként a korábbi (2014 előtti) rendhez viszonyítottan jogszerűt szabályzáshoz képest. Ugyanakkor egy újabb, a jogbizonytalanságot jelentő kérdést vet fel. A Második módosító törvény „nemzeti kisebbségeinek nyelvein elkészített és államnyelven „dublított”,²⁷ míg a 2022. évi Kisebbségi törvény „államnyelven készült és a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén megjelentetett” választási anyagok terjesztését engedi meg. Akkor milyen nyelven kell (megengedett) készíteni, illetve lehet dublítani ezeket az anyagokat?

²⁷ A „dublálás” kifejezés a kisebbségi nyelven (szóban és/vagy írásban) közzétett szövegnek az államnyelven való kötelező, szó szerinti, valamint nem kisebb terjedelmű, illetve betűméretű formátumban való megjelenítését jelenti.

4.2. A 21. cikk első része első bekezdése az alábbiak szerint módosul (ami „Az oktatásról szóló” Törvényben megejtett főntebb már elemzett módosítás átültetése az Államnyelvtörvénybe.):

„Az oktatási intézményekben az oktatási folyamat nyelve az államnyelv. Azokban az osztályokban (csoportokban), amelyekben az Európai Unió hivatalos nyelvének számító nemzeti kisebbségek nyelvén folyik az oktatás, az oktatási folyamatban az államnyelv mellett garantált az adott nemzeti kisebbségi nyelv használatának joga.”

4.3. A 26. cikk negyedik rész második bekezdése az alábbiak szerint módosul:

„Ez a követelmény nem terjed ki azokra a kiadói termékekre, amelyek krími tatár nyelven, Ukrajna őshonos népei vagy nemzeti kisebbségei nyelvén jelentek meg állami és/vagy helyi költségvetés eszközeinek felhasználásával Ukrajna őshonos népei és nemzeti kisebbségei jogai megvalósulásának rendjét meghatározó törvénynek megfelelően, valamint azokra a kiadói termékekre, amelyeket azon nemzeti kisebbségek nyelvén adtak ki, amelyek az Európai Unió hivatalos nyelvei.”

Az ötödik rész harmadik bekezdése pedig a következőképpen módosul:

„E rész első bekezdésének rendelkezései nem terjednek ki azokra a könyvárudákra és egyéb intézetekre, amelyek csak az Európai Unió hivatalos nyelveihez tartozó őshonos népek és nemzeti kisebbségek nyelvein és állami nyelven kiadott könyveket és/vagy idegen nyelvű szótárakat, társalgási nyelvkönyveket, idegen nyelvű tankönyveket forgalmazznak.”

Anélkül, hogy elmélyednénk az Államnyelvtörvény okozta nyelvi sajátosságokban, összességében megállapíthatjuk, hogy e jogszabálmódosítások következtében Ukrajnában gyakorlatilag megszűnt az Euró-

pa Unió hivatalos nyelvein kiadott nyomdai kiadványok árusításának bármilyen korlátozása.

A magyar nyelv viszonylatában ezzel Ukrajnában megszűnt bármilyen jogszabályi korlátozás nyomtatott sajtótermékek, könyvkiadványok készítését és terjesztését illetően! Ugyanakkor marad a nem Európa Uniós nyelvű kiadványok, és ezzel együtt az ilyen nyelveket beszélő nemzeti kisebbségek diszkriminatív helyzete e területen.

4.4. A IX. szakasz „Záró- és átmeneti rendelkezések 3. részének második bekezdése szerint (ami „Az oktatásról szóló” Törvényben megejtett, jelen írásunkban már vizsgált módosítás átültetése az Államnyelvtörvénybe.):

„Azon ukrajnai nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek, akiknek nyelve az Európai Unió hivatalos nyelvei, és akik 2018. szeptember 1. előtt az adott nemzeti kisebbség nyelvén kezdték meg az általános középfokú tanulmányaikat, jogukban áll a teljes általános középfokú oktatás befejezéséig az e Törvény hatálybalépése előtt fennálló szabályoknak megfelelően folytatni a tanulmányaikat”

4.3.5 A Második módosító törvény 5. része

„A teljes általános középfokú oktatásról” szóló Törvény 5. cikke az alábbiak szerint módosul:

Az 5.1. az 5. cikk az első része a következőképpen módosul:

„Az oktatási intézményekben az oktatás nyelve az államnyelv. Azokban az osztályokban (csoportokban), amelyekben az Európai Unió hivatalos nyelvének számító nemzeti kisebbségek nyelvén folyik az oktatás, az oktatási folyamatban az államnyelv mellett garantált az adott nemzeti kisebbségi nyelv használatának joga.”

Mindez az Oktatási törvényben és az Államnyelvtörvényben már ki-
eszközölt és fentebb elemzett módosítások átültetését jelenti „a teljes
általános középfokú oktatásról” szóló törvénybe.

5.2. Az 5. cikk hatodik rész első-harmadik bekezdései az alábbiak
szerint módosulnak:

„Azok az ukrainai nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek,
akiknek nyelvei az Európai Unió hivatalos nyelvei, és akik élnek
az adott nyelven való tanulás jogával az állami, önkormányzati
vagy magán oktatási intézményekben, részesülhetnek:

általános középfokú oktatásban a nemzeti kisebbségek adott
nyelvein, az ukrán nyelvvel, az ukrán irodalommal és Ukrajna
történelmével kapcsolatos tantárgyak (integrált kurzusok) kivé-
telével, amelyeket államnyelven oktatnak;

szakosított középiskolai oktatásban a nemzeti kisebbségek adott
nyelvein, az ukrán nyelvvel, az ukrán irodalommal és Ukrajna
történelmével kapcsolatos tantárgyak (integrált kurzusok) kivé-
telével, amelyeket államnyelven oktatnak;”

E módosítások helyreállítják a 2014. előtti jogállapotot. Megjegyezzük
ugyanakkor, hogy a szakközépiskolai oktatásra ezen, a nemzeti ki-
sebbségek jogai szempontjából pozitív rendelkezések nem vonatkoz-
nak. Szakközépiskolai oktatás Ukrajnában továbbra is csak államnyel-
ven folytatható.

5.3. az 5. cikk a harmadik bekezdés után új bekezdéssel egészül ki:

„Azon nemzeti kisebbségek nyelvein oktató osztályokban (cso-
portokban), melyek az Európa Unió hivatalos nyelvei, az oktatá-
si intézmény döntése alapján az államnyelvű tantárgyak (integ-
rált kurzusok) listája bővíthető.”

Megjegyzendő, hogy ez lehetőséget nyithat az iskolák fokozatos (bur-
kolt) „ukránosítására” is.

4.4.6 A Második módosító törvény 6. része

A 2022. évi már egyszer módosított Kisebbségi törvény további módosításait tartalmazza.

6.1. Az 1. cikk a következőképpen módosul:

A fogalmak meghatározása

„1. Az ezen törvényben a fogalmak a következő jelentéssel bírnak:

1) Ukrajna nemzeti kisebbsége (közössége) (a továbbiakban – nemzeti kisebbség (közösség) – ukrán állampolgárok állandó csoportja, melynek tagjai etnikai hovatartozásuk szerint nem ukránok, Ukrajna területén, annak nemzetközileg elismert államhatárai között élnek, s akiket közös etnikai, kulturális, nyelvi és/vagy vallási ismérvek egyesítenek, valamint tudatában vannak e csoporthoz való tartozásuknak, és törekednek nyelvi, kulturális, vallási önazonosságuk megőrzésére és fejlesztésére.

A nemzeti kisebbségek (közösségek) az ukrán társadalom elválaszthatatlan, integráns és szerves részei;

2) az a település, amelyben Ukrajna valamely nemzeti kisebbségéhez (közösségéhez) tartozó személyek hagyományosan élnek – olyan falu, nagyközség, város –, ahol az adott nemzeti kisebbséghez (közösséghez) tartozó személyek a vonatkozó időszakkal kapcsolatos hivatalos állami statisztikai adatok szerint az elmúlt 100 évben folyamatosan éltek, és az ilyen információ gyűjtése vagy szerzése időpontjában a meglévő lakosság nem kevesebb, mint 10 százalékát teszik ki.

A településen való folyamatos lakhely követelménye nem vonatkozik a deportált vagy népirtás által alapon érintett személyekre, valamint azokra a személyekre, akik lakóhelyüket

fegyveres konfliktus vagy ideiglenes megszállás következtében hagyták el;

3) az a település, ahol a nemzeti kisebbséghez (közösséghez) tartozó személyek a lakosság jelentős részét teszik ki – olyan falu, nagyközség, város –, ahol az érintett nemzeti kisebbséghez (közösséghez) tartozó személyek a hivatalos állami statisztikai adatok szerint az ilyen adatok gyűjtésének vagy átvételének időpontjában az összlakosság több mint 15 százalékát teszik ki.”

Mindenképpen előremutató, hogy a törvényalkotó konkretizálja a nemzeti kisebbségek által „hagyományosan” és „jelentős számban” benépesített területek fogalmait. A „jelentős számban élés” 15%-os kritériuma is elfogadható, több állam gyakorlatából visszaköszönő küszöbérték. Ugyanakkor „a hagyományosan” helyben élők lakossági arányának 10%-ban való meghatározása véleményünk szerint értelmetlenné (használatatlanná) teszi e fogalmat, és ellentétes annak nemzetközi jogi értelmével, ami kifejezetten az arányaiban kislétszámú, de az adott település-vidék életében történelmileg, kulturálisan jelentős népességet képező kisebbségi közösségekhez tartozó személyek jogvédelmét célozza.

Ez utóbbi a kárpátaljai magyar közösség szempontjából különösen releváns, hiszen ennek alapján Beregszász kivételével a magyarlakta megyei városok (Munkács, Ungvár, Nagyszőlős) több ezer lélekszámú magyar közösségei esnek el (az anyanyelvi oktatáshoz való jog kivételével) szinte minden egyéb kisebbségi jog védelmének és gyakorlásának lehetőségétől.

6.2.A 10. cikkben: a harmadik rész első bekezdésében a 10-es számot kicserélték 20-as számra, ami az jelenti, hogy a nyilvános rendezvények ukrán nyelvű konferálása kikényszerítéséhez ez után nem 10, hanem legalább 20 fő beadványára lesz szükség, akik ilyen igényüket legalább 72 órával a rendezvény kezdete előtt kell, hogy közöljék a szervezőkkel.

Bár e módosítás a nemzeti kisebbségek által és a nemzeti kisebbségek részére megrendezett rendezvény „ukránosításának” megnevezését célozza, ez alapvetően nem változtat e törvényi rendelkezésnek a kisebbségek számára hátrányos voltán, különösen, hogy az állam nem vállal át anyagi terhet az ilyen „ukránosítási” igény kielégítése kapcsán.

Tehát, véleményünk szerint, nem csak e módosítás, de eleve a 10. cikk 3. része teljes terjedelmében továbbra sem felel meg sem a Velencei Bizottság ajánlásainak, sem a korábban (2014-ig) létezett jogok visszaállítása kritériumának.

6.3. a 10. cikk ötödik része, a következőképpen módosul:

„A nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén megjelent kiadói termékekre nem terjed ki 'Az ukrán nyelv, mint államnyelv működésének biztosításáról' szülő Ukrajna Törvénye 26. cikke negyedik része első bekezdésének követelménye.

A kizárólag a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvein és államnyelven kiadott könyvkiadványoknak a törvénynek megfelelő forgalmazásával foglalkozó könyvesboltokra és egyéb intézményekre nem terjednek ki 'Az ukrán nyelv, mint államnyelv működésének biztosításáról' szülő Ukrajna Törvénye 26. cikke ötödik része első bekezdésének követelményei.

Az állam elősegíti olyan könyvtárak és más intézmények fejlődésre irányuló intézkedések megvalósulását, amelyek a nemzeti kisebbségek (közösségek) kulturális igényei és érdekei kielégítése céljából foglalkoznak könyvkiadványok terjesztésével”.

A 4.3- as alfejezetben kifejtett észrevételünk erre a módosításra is vonatkozik.

6.4. a 10. cikk kilencedik része a következőképpen módosul:

„A hagyományosan nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek által lakott településeken, vagy amelyekben

az ilyen személyek a lakosság jelentős részét teszik ki, megengedett a választási kampányanyagok terjesztése – Ukrajna elnökválasztása, Ukrajna népképviselőinek választása és a helyi választások során – az adott nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén és állami nyelvű dublázással”.

A 4.1-es alfejezetben kifejtett kommentár itt is érvényes. A helyi és országos népszavazások során, illetve a hagyományosan, de már diaszpórában élő kisebbségi személyek számára miért nem megengedett az ilyen kampányanyagok terjesztése?

6.5. a 10. cikk tizenegyedik része következőképpen módosul:

„A hagyományosan nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek által lakott településeken, vagy ahol ezek a személyek a lakosság jelentős részét teszik ki, megengedett a belső és külső reklámok terjesztése az adott nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvén, az államnyelven történő kötelező dublázással. Az államnyelven történő dublázás szövegének meg kell egyeznie a reklám tartalmával és nem lehet kisebb betűtípussal, mint a nemzeti kisebbség (közösség) nyelvén a megjelenő szöveg.

A feliratok dublázására vonatkozó követelmények nem kötelezőek az áruk megnevezéseire, a jogilag védett védjegyekre (árúk és szolgáltatások védjegyei) és a kereskedelmi megnevezésekre.

A helyi kategóriájú audio és audiovizuális médiában megengedett a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvein előadott reklámok terjesztése, ez esetben az audiovizuális médiában az ilyen reklámot államnyelven feliratozzák.

A szellemi tulajdonjogok tárgyait Ukrajna A reklámról szóló törvénye 6. cikkének második részében meghatározott feltételeknek megfelelően kell reklámozni».

E módosítás lehetővé teszi a reklámanyagok kisebbségi nyelveken való terjesztését. Ugyanakkor felmerülhet az a kérdés, hogy mi van abban az esetben, ha az audio és audiovizuális médiában terjesztett reklám a terjesztés sajátosságából eredően túlterjeszkedik az adott település határain?

6.6. a 10. cikk kiegészül az alábbi tizenharmadik résszel:

„Az ukrán parlament emberi jogi biztosa az Ukrajna Alkotmányában és Az ukrán parlament emberi jogi biztosáról szóló Ukrajna Törvényében meghatározott jogkörön belül parlamenti felügyeletet végez a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak betartása és a kisebbségek (közösségek) nyelveinek használatát illetően.”

Nem kifogásolva e rendelkezést, megjegyezzük, hogy: 1) A parlamenti emberi jogi biztos miért csak a nemzeti kisebbségek nyelveinek használatát illetően, és miért nem általában a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét felügyeli? 2) Eddig, azaz e törvényi rendelkezésig ez nem tartozott a hatáskörébe? Az ukrán jogrend, illetve doktrína szerint, a nemzeti kisebbségek jogai nem képezik az általános emberi jogok szerves részét?

6.7. A 10. cikk kiegészül és a tizennegyedik résszel:

„E cikkely második, harmadik, ötödik, hetedikről tizenegyedik, valamint tizenharmadik részeinek rendelkezései alkalmazandók azon nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvei esetében, amelyek az Európai Unió hivatalos nyelveihez tartoznak, valamint azok esetében akik a nemzeti kisebbségek (közösségek) olyan nyelveinek valamelyikéhez tartoznak, amelyekre vonatkoznak, a 802-IV számú, 2003. május 15-én kelt, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Charta ratifikálásáról szóló Ukrajna Törvényének követelményei, kivéve azon nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvét, amely állam- (hivatalos) nyelve annak az országnak, amelyet Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa agresszorállamként vagy megszálló államként ismert el”.

E rendelkezéssel a törvényhozó a már meglévők (államnyelv, őshonos nép nyelve, angol nyelv, EU hivatalos nyelvek, nem EU hivatalos nyelvek) mellé újabb két megkülönböztető kritériumot vezet be: 1) Nyelvi Charta védelme alá tartozó, illetve nem tartozó nyelv; 2) agresszor vagy megszálló állam nyelve. Míg a jogszabályok hatályának azokra a nem Európa Uniós nyelvekre való kiterjesztése, melyek a ratifikációs törvény által Ukrajnában regionális és kisebbségi nyelvként lettek elismerve (ezek a gagaúz, a zsidó és a moldáv nyelvek) mindenképpen üdvözlendő, ugyanakkor az Alkotmányban védettként nevesített orosz nyelvnek (és vele együtt a Charta védelme alá tartozó belorusz nyelvnek) *végleges* kiiktatása ilyen védelem alól jogtalansága miatt elfogadhatatlan.

6.8.a Nemzeti Kisebbségek (Közösségek) Központja megnevezésű

19. cikknek, amely a nemzeti kisebbségek kulturális igényei kielégítése céljából létrehozandó ilyen megnevezésű intézmények jogállását és működésének sajátosságait taglalja. E tanulmány terjedelmének korlátai miatt, e cikk szövegének idézésétől eltekintünk, és rendelkezéseivel kapcsolatosan nem fogalmazunk meg véleményt, mert meglátásunk szerint nem tartalmaz a közhatalmi szervek számára megkerülhetetlen kötelezettségeket, illetve a kisebbségi szervezetek számára eszközöket e kötelezettségek megvalósulásának kikényszerítésére.

6.9. E módosítás szerint Törlendő a „Záró és átmeneti rendelkezések” V. szakasz 3. pontja 2. alpontja. Ennek lényege, hogy kikerül a 2022. évi Kisebbségi törvényből az a záradék, mely szerint 5 évvel a hadiállapot megszűnése után az agresszor állam nyelve is e Törvény védelme alá kerülne. Így az agresszor állam nyelve nem lehet védett nyelv Ukrajnában. Vagyis az e módosításig érvényes, határidős diszkriminatív állapot időbeli korlátozás nélkül véglegesítésre kerül.

4.4.7 A Második módosító törvény 7. része

E rész a médiáról szóló törvény módosításait tartalmazza. E módosítások szerint az országos lefedettségű műsorszórásra jogosult televíziós csatornák nyelvét szabályzó 40. cikk első része az alábbi 3. ponttal egészül ki:

az államnyelven sugárzott műsorok részarányának „a műsorok (vagy azok részei) teljes időtartamának legalább 30 százalékát kell kitenniük azon csatornákon, melyek az állami nyelven kívül kizárólagosan Ukrajna azon nemzeti kisebbségei (közösségei) nyelvein közvetítenek, amelyek az Európai Unió hivatalos nyelveihez tartoznak, valamint azokhoz a nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelveihez tartoznak, amelyekre vonatkoznak, a 802-IV számú, 2003. május 15-én kelt, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Charta ratifikálásáról szóló Ukrajna törvényének követelményei. E rendelkezés alól kivételt képeznek azon nemzeti kisebbségek (közösségek) nyelvein sugárzott tartalmak, amelyek Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa által agresszorállamként vagy megszállóállamként elismert ország nyelvén sugároznak a televíziós műsorszolgáltatók – területi lefedettségtől függetlenül”

Szó szerint ugyanilyen tartalmú normatív szövegű 3. ponttal egészül ki, a helyi és regionális műsorszórásra jogosult televíziós csatornák nyelvezetét szabályzó második része a 40. cikknek. Előbbiektől szövegében kissé eltérő, de normatív tartalmát illetően az előbbiekkal megegyező 4. ponttal egészül ki a földfelszíni sugárzású rádiócsatornák nyelvét szabályzó 40. cikk 3. része is.

E módosítások (kiegészítések) eredményeként tehát, a föntebbi jogszabályváltozás idézetben megnevezett kategóriákba sorolt kisebbségi nyelveken való adásközvetítésre szakosodott televízió és rádió csatornák földrajzi adás-lefedettségüktől függetlenül, egységesen adásidejük legalább 30%-ában ukrán nyelven kötelesek közvetíteni. Ami jelentős könnyítés az eddig érvényben lévő 90%-os (országos lefedettség), illetve 80% -os (helyi és regionális lefedettség) államnyelven való sugárzási kötelezettségéhez viszonyítva.

Ugyanakkor még ez a szabályozás is nehezen egyeztethető össze a Charta ratifikációjával vállalt kötelezettséggel, mely szerint Ukrajnának legalábbis „*bátorítani és/vagy megkönnyíteni*” kellene a regionális vagy kisebbségi nyelveken való tömegtájékoztatást és nem pótlólagos kötelezettségekkel terhelnie azt. Az „*agresszor állam nyelve*” kategóriába sorolt orosz nyelv teljes és végleges kitiltása a tömegtájékoztatás területéről nyilvánvalóan diszkriminatívnek tekintendő.

Összegezve a Második módosító törvény által az ukrán jogrendben a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos változásokat megállapíthatjuk, hogy e jogszabály, a nemzeti kisebbségek jogvédelme szempontjából pozitív, a korábban szavatolt jogok helyreállítása irányába mutató rendelkezést tartalmaz. Külön értékelendő, hogy a jogalkotó, komplex módon, minden vonatkozó jogszabályban megejteti az előírányzott módosításokat.

Ugyanakkor számos olyan rendelkezést is magába foglal, amely újabb kérdéseket vetnek fel ezen pozitívan értékelhető ujjítások (jog-visszaállítások) gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatosan. Valamint egyáltalán nem tapasztalható elmozdulás a nemzetközi szervezetek által bírált, nem kellően megalapozott nyelvi alapú megkülönböztetése terén, – mi több itt újabb megkülönböztető kritériumok bevezetésével találkozunk.

Megjegyzendő még, hogy e jogszabály sem ad választ számos, a nemzeti kisebbségi jogok és különösen a nyelvhasználattal kapcsolatos jogok kapcsán a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott észrevételekre, ajánlásokra. Többek között, a Velencei Bizottságnak a 2022. évi Kisebbségi Törvénnyel kapcsolatos Ajánlásaiban foglaltakra.

A már említett nyelvi alapú megkülönböztetés kiküszöbölésének problémáján (nevezett Ajánlás 16. számozott bekezdése) túlmenően, többek között ide sorolhatók az alábbi kérdések:

- a nyelvhasználati szabályok megsértésének aránytalan szankcionálása (16. sz.b.);
- a jogszabályokban alkalmazott: „a jogszabályokkal nem ellentétes nyelvek szabad használata” kifejezés értelmezése (16.sz.b.);
- nyelvi korlátozások a mozifilmek vetítésénél (37. sz.b. 3.rész);
- nyelvi korlátozások a turizmus területén (37. sz.b. 4.rész);

- nyelvi korlátozások a sportrendezvényeken (37. sz.b. 6.rész);
- nyelvi korlátozások a politikai pártok és társadalmi szervezetek alapdokumentumainak összeállításakor (sz.b. 37. 7.rész);
- nyelvi korlátozások a toponímiák kisebbségi nyelven való megjelenítésében (53. sz.b. 2.rész);
- a bármilyen nyilvános információközlés kötelező ukrán nyelvű dublázásának problémája (54. sz.b.);
- az államnyelv ismeretének kritériuma a politikai életben való részvételre (57.sz.b.);
- kisebbségi nyelveken a közhatalmi szervekkel való kapcsolattartás problémája (57. sz.b.);
- a nemzeti és nyelvi kisebbségeknek a kulturális, társadalmi és gazdasági életben való hatékony részvétele biztosításának problémája (35. sz.b.) stb.

A fentebb ismertetett törvények által létrehozott kisebbségjogi szabályozásnak így összességében alapvető problémája, hogy alkotmány sértő. E jogok zömének gyakorlati megvalósulása ugyanis nem a normaszövegben rögzített előírások, hanem alacsonyabb szintű jogszabályok, kormányrendeletek és helyi önkormányzati aktusok függvénye. Vagyis a törvényben meghatározott jog érvényesülése nem objektív körülmény meglétének (például népszámlálási adat), hanem a kormány által jóváhagyott „kisebbségi” települések listáján való megjelenés és az adott önkormányzat döntésének függvénye.

Megjegyzendő, hogy Második módosító törvény nem foglalkozik a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájának, és ezen belül a szabad nemzeti szimbólumhasználat szabályozásának kérdésével, amelyek szerves részét képezték a korábbi „A nemzeti kisebbségekről Ukrajnában” című 1992. évi Kisebbségi törvénynek. Az új szabályozásban nem kapott helyet a nemzeti kisebbségeknek az általuk hagyományosan lakott területek megőrzésének joga sem.

5 A kormányrendeletek

Az immár többszörösen módosított Kisebbségi törvény 10. cikk 10. és 12. részeiben foglaltaknak megfelelően az ukrán kormány – Ukrajna Miniszteri Kabinetje 2024 februárjában és márciusában az alábbi releváns szabályozásokat hagyta jóvá:²⁸

5.1 Nyelvhasználati módszertan

A nemzeti kisebbségi nyelvek használatának módszertanát azokban a településekben, melyekben hagyományosan élnek a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek, vagy amelyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős részét alkotják (továbbiakban – Módszertan).²⁹ Bár mint fentebb ezt hangsúlyoztuk, ez a dokumentum jogilag nem tekinthető alkotmányosnak, gyakorlati szempontból viszont, itt kerül szabályozásra a nemzeti kisebbségek nyelveinek a publikus térben való használata, az alábbiak szerint:

- A kisebbségi nyelv használatáról a településen az adott falu, nagyközség, város tanácsa dönt, figyelembe véve az ezzel járó költségek fedezésének lehetőségét (Módszertan 3. és 4. rész).
- E döntésnek (tanácsi határozatnak) tartalmaznia kell: annak a nemzeti kisebbségnek a megnevezését, melynek nyelvhasználata megengedett, ilyen csak standardizált nyelv lehet; a közélet azon területeit, melyekben e nyelv használható; az e nyelvhasználat biztosításhoz szükséges pénzeszközök forrását, a nyelv-

²⁸ Ukrajna 2022. évi 2827-IX. számú törvénye Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről). Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text> ; letöltés ideje: 2024.04.20.

²⁹ Ukrajna Miniszteri Kabinetjének 2024.02.09-én kelt 181. számú Rendelete A nemzeti kisebbségek nyelveinek használatának módszertanának jóváhagyásáról azokban a településekben, melyekben hagyományosan élnek a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek, vagy amelyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős részét alkotják. Letöltés helye: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-metodolohii-vykorystannia-mov-natsionalnykh-menshyn-spilnot-ukrainy-v-naselenykh-punktakh-v-iakykh-tradytsiino-prozhyvaiut-osoby-iaki-nalezhat-do-natsionalnykh-i090224-181>, letöltés ideje: 2024.04.20.

használat minden területét érintően, – külön-külön (Módszertan 5. rész).

- A Módszertan 6. része tartalmazza e területek kimerítő felsorolását: 1) topográfiai információ feltüntetése; 2) a helyi önkormányzat és annak vállalatai épületein elhelyezett hivatalos névtáblák feliratai; 3) a közhatalmi szervekkel való kapcsolattartás; 4) nyilvános szolgáltatások; 5) egészségügyi segítségnyújtás; 6) közérdekű információk terjesztése; 7) szociális szolgáltatások nyújtása időskorú és mozgássérült polgárok számára.
- A Módszertan 8. része szerint a helyi tanácsok dönthetnek arról is, hogy: bizonyos állások betöltésének kritériumául szabják-e az adott kisebbségi nyelv ismeretét; elősegítik-e munkatársaik részére a kisebbségi nyelv tanulását; elősegítik-e, hogy a 6. ponttal kapcsolatos tevékenységet ellátó beosztásokban kisebbségi nyelvet beszélő személyek dolgozzanak.
- A toponímiák megnevezéseinek kisebbségi nyelven való feltüntetése ugyan megengedett (amennyiben a tanács dönt erről), de csak az ukrán megnevezésnek a kisebbségi nyelv betűivel való megjelenítésével (vagyis az ukrán elnevezésnek a cirill helyett a latin betűs abc- betűivel történő kiírása). A hagyományos kisebbségi-nyelvű megnevezések csak megfelelő államközi megállapodás alapján történhet (Módszertan 9. és 10. rész).
- Amennyiben rendelkezésre áll a kisebbségi nyelvet beszélő munkatárs, akkor a közhatalmi szervek lehetővé teszik a szóbeli személyes fél-fogadások alkalmával a kisebbségi nyelv használatát, erről a lehetőségről tájékoztatják a lakosságot (Módszertan 13. rész).
- Az önkormányzatok jogi aktusai kihirdethetők a nemzeti kisebbség nyelvén is, ilyen esetekben azonban a kisebbségi nyelvű szöveg nem hivatalos, csak tájékoztatójelleget (Módszertan 14. rész).

Meglátásunk szerint külön figyelmet érdemel e Módszertan 15. része, amely a kisebbségi nyelvnek a helyi tanácsok szervei keretében történő diskurzusban való használatát szabályozza. E rendelkezés szerint, a nevezett szintéren a kisebbséghez tartozó személy használhatja saját nyelvét, amennyiben ő nem tartozik az Államnyelvtörvény 9. cikkének

hatálya alá (e törvénycikk tartalmazza az Ukrajnában hivatalt viselők szinte kimerítő felsorolását), és amennyiben biztosítja mondanójának államnyelvre való tolmácsolását. Tehát, hivatalos tanácskozás keretében kisebbségi nyelvet csak a kisebbséghez tartozó személy használhat (nem kisebbségi nem beszélhet kisebbségi nyelven!), de csak akkor, ha ő nem hivatalos személy, és amennyiben biztosítja saját maga tolmácsolását!

E Módszertan (18-21. rész) szerint a megfelelő feltételek teljesülése esetén, és megszabott kereteken belül, az adott településeken használható a kisebbségi nyelv a köztéri feliratokban és hirdetésekben, a választási kampány anyagokban, valamint az időskorúak és mozgásérültek részére létrehozott intézményekben.

Véleményünk szerint e szabályozás fő jellemzője, hogy semmilyen hatalmi szerv, semmilyen kötelezettséget nem visel a nemzeti kisebbségi nyelvek használatának biztosítása terén. A hatóságok a felkínált „menüből” szabadon válogathatnak, illetve, ha kedvük úgy tartja, vagy ha nem tartja megfelelőnek az anyagi lehetőségeiket akkor nem hoznak döntést e jogok megvalósulásáról. Nem nehéz előre látni, hogy ez a szabályozás számos visszásság forrása lesz. Így, például, valószínűsíthető, hogy csak azok a helyi tanácsok hoznak majd döntést, melyben többségben vannak a kisebbség képviselői, ezért a 10%-os, illetve 15%-os küszöb értelmét veszti. Valamit az is, hogy hasonló létszámú, illetve számarányú kisebbségek különböző településeken különböző jogokkal élhetnek majd, ami jogállamban megengedhetetlen.

5.2 Települési jegyzék

E rendfelet szabályozza az Ukrajna nemzeti kisebbségeihez (közösségekhez) tartozó személyek által hagyományosan lakott települések listája meghatározásának rendjét, illetve azon településeket melyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős részét teszik ki (a továbbiakban: Meghatározott rend).³⁰ E Meghatározott rend lényege, hogy az Állami

³⁰ Ukrajna Miniszteri Kabinetjének 2024.03.04-én kelt 257. számú Rendelete Az Ukrajna nemzeti kisebbségeihez (közösségekhez) tartozó személyek által hagyományosan lakott települések, vagy melyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős számát

Statisztikai Hivatal a legutóbbi népszámlálás adatainak feldolgozását követően eljuttatja a nemzeti kisebbségek kérdésében illetékes állami szervhez az ország nemzetiségi összetételére vonatkozó adatokat, melyből e hivatal összeállítja azon települések listáját, melyek megfelelnek a 2022. évi Kisebbségi törvény 1. cikk kritériumainak. E listát a nemzeti kisebbségek kérdésében illetékes állami hivatal a kormány elé terjeszti, amely azt a megfelelő aktus keretében jóváhagyja, illetve módosítja a már érvényes ilyen listát.

A Meghatározott rend szerint valamelyik település rákerülhet e listára regionális és helyi önkormányzati szervek, tudományos intézetek, valamint nemzeti kisebbségek társadalmi szervezeteinek a kezdeményezésére is. Az ilyen kezdeményezésekhez számos történelmi archív dokumentum másolatát kell mellékelni, amelyek egyértelműen bizonyítják az adott kisebbségnek az adott településen való létét több mint 100 évre visszamenőleg.

6 Összegzés. Következtetések

Átfogóan értékelve a tanulmány által felölet két év folyamán a kisebbségi jogok területén történt változásokat, úgy is vélhetnénk, hogy végre „megtört a jég”, és a még nem is oly rég számos jogszabály és alkotmánybírói ítélet által „kőbevésettnek” gondolt jogfosztás immár a múlté. Úgy értékelhetnénk, hogy a Második módosító törvény elfogadásával a jogalkotó jelentős lépést tett Ukrajna nemzetközi jogi kötelezettségeinek megvalósulása irányába, hiszen ismét törvényi előírásokban öltöttek testet egyes, a 2014-ig természetesnek vélt jogosultságai a nyelvi és nemzeti kisebbségeknek.

De amennyiben nem csak a Második módosító törvényben foglaltakat nézzük, hanem jelenleg e jogterületre érvényes ukrain jogszabályok és jogforrások összességét, akkor látnunk kell, hogy a kisebbségi

teszik ki listája meghatározásának rendjének jóváhagyásáról. Letöltés helye: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-vyznachennia-pereliku-naselenykh-punktiv-v-iakykh-tradytsiino-prozhyvaiut-osoby-iaki-nalezhat-do-natsionalnykh-menshyn-spilnot-ukrainy-i040324-257> ; letöltés ideje: 2024.04.20-

szempontból releváns, kodifikált joganyag egésze (ami 2014-ig jellemezte Ukrajna jogrendjét), amely kevesebb mint egy évtized alatt a teljes jogfosztásba fordult, a Második módosító törvény elfogadásával a jobbizonytalanság állapota felé mozdult el. Valamint aligha várható el az e jogszabály módosításokat külső, nemzetközi ráhatás alatt elfogadó kijevi vezetéstől, hogy a továbbiakban valóban hathatós lépéseket tegyen a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogainak megvalósítása érdekében. Különösen, amennyiben Ukrajna euróatlanti integrációját szorgalmazó nemzetközi szervezetek és államok a már kieszközölt jogszabályváltozásokat elégségesnek vélik az integrációs folyamat további folytatásához.

Az e tanulmányban ismertetett jogszabályok tartalma és elfogadásuk körülményei, dinamikája arra engednek következtetni, hogy a kijevi politikumnak nem áll szándékában megadni (helyreállítani) az ország nemzeti kisebbségeinek az Alkotmányban, az ország nemzetközi szerződéseiben és korábban érvényes törvényeiben szavatolt jogait. Ez a jogalkotási folyamat célját tekintve így kevésbé a nemzeti kisebbségek jogainak jóhiszemű kiterjesztését és szavatolását hivatott szolgálni, sokkal inkább az EU-s döntéshozók megnyugtatására, másrészt az ukrán kisebbségpolitika kritikusai érveinek formális cáfolására szolgál.

Utóbbi gondolat alátámasztására egy friss példa: 2024 májusában lépett hatályba Ukrajna 2024. évi 3590-IX. számú törvénye „A helyi önkormányzatról Ukrajnában” c. törvénynek az önkormányzati tevékenység átláthatóságának biztosításával kapcsolatos módosításairól.³¹ E jogszabály, egyebek mellett, nevezett önkormányzati törvény 46. cikkének 15. részét a következő tartalmú 19. számozott bekezdéssel egészíti ki: *„A tanács ülészakjának munkájában a képviselők, az önkormányzat tisztségviselői, más felszólalók kötelesek az államnyelvet használni, az Államnyelvtörvény követelményeinek megfelelően”*. Így aztán a gyakorlati megvalósulás szempontjából, értelmezhetetlenek a kormányrendelettel jóváhagyott Módszertannak a kisebbségi nyelveknek a helyi taná-

³¹ Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-IX#Text>; letöltés ideje: 2024.05.28.

csak ülésein való alkalmazhatóságával kapcsolatos tételei. És ugyan ki szándékozik figyelembe venni a nemzetközi szervezetek véleményeit, ajánlásait? Például az e tanulmány 3.2.2 részében idézettek?

Ellentmondásos folyamatoknak lehetünk tanúi a nemzetközi szervezetek viselkedésének evolúcióját figyelve is. Például, örvendetesnek találjuk, hogy ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Ukrajnai Megfigyelő Missziója továbbra is napi szinten figyelemmel kíséri e jogterületen történő eseményeket és teszi közzé az ezekkel kapcsolatos véleményét. Valamint, hogy nyilatkozott e kérdésben a Charta Szakértői Bizottságra, és hogy a Velencei Bizottság következetesen hivatkozik korábbi véleményében megfogalmazott észrevételeire és javaslataira, valamint határozottan kiáll azok teljesítés mellett. Ugyanakkor aggodalomra ad okot a Velencei Bizottság álláspontjának módosulása a nyelvi alapon való hátrányos megkülönböztetés kérdéséhez. Korábbi dokumentumaiban (Vélemény az Oktatási törvényről, Vélemény az Államnyelv-törvényről) még elsődleges problémaként értékelte a kellően meg nem alapozott nyelvi alapú különbségtételt. Ugyanakkor a 2022. évi Kisebbségi törvényről alkotott Véleményében már elfogadhatónak (legalábbis határidősen) tart ilyen megkülönböztetést. Meglátásunk szerint ez a kulturális hovatartozáson és nyelvi sajátosságokon alapuló kollektív büntetés tolerálásaként is értékelhető.

Zárógondolatként meg kell állapítanunk, hogy jelenlegi állapotában az ukrajnai nemzeti kisebbségek jogvédelmének kérdése az ország Európai uniós integrációs folyamatának függvénye. Pontosabban annak, hogy a kisebbségi jogok milyen szintű szavatolását, illetve korábbi kedvezőbb állapothoz való „visszaállítását” tartják elégségesnek a brüsszeli döntéshozók. Élhetünk a gyanúperrel, hogy az e tanulmányban ismertetett, 2024 közepére kialakult helyzetet megfelelőnek találják majd, ami a gyakorlatban a valamikor (2014-ig) létezett és gyakorolt kisebbségi jogok jelentős részének végleges felszámolását jelentheti.

Irodalomjegyzék

Jogszabályok

European Commission: The European Commission recommends to the Council confirming Ukraine, Moldova and Georgia's perspective to become members of the EU and provides its opinion on granting them candidate status https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3802 // Opinion on the EU membership application by Ukraine Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3790; letöltés ideje: 2023.12.20.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Ukraine – Opinion On the Law on National Minorities (Communities) Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023). CDL-AD(2023)021 Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)021-e); letöltés ideje: 2024.04.20.

European Charter for Regional or Minority Languages: Statement by the Committee of Experts on the legal framework for the implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Ukraine// unanimously adopted by the Committee of Experts at its 76th plenary meeting, Strasbourg, 12-16 June 2023 // MIN-LANG(2023) 15. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/ukrainestatementcomex-15june2023-en/1680abb781>; letöltés ideje: 2024.04.20.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Report on the Human Rights situation in Ukraine, 1 August 2022 to 31 January 2023, 24 March 2023. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2023/23-03-24-Ukraine-35th-periodic-report-ENG.pdf>; letöltés ideje: 2024.04.20.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Report on the Human Rights situation in Ukraine, 1 February to 31 July 2023. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/23-10-04-OHCHR-36th-periodic-report-ukraine-en.pdf>; letöltés ideje: 2024.04.20.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Report on the Human Rights situation in Ukraine, 1 August to 30 November 2023. Letöltés helye: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-12/23-12-12-OHCHR-37th-periodic-report-ukraine-en.pdf> ; letöltés ideje: 2024.04.20.

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

Ukrajna Miniszteri Kabinetje: 2024.02.09-én kelt 181. számú Rendelet A nemzeti kisebbségek nyelveinek használatának módszertanának jóváhagyásáról azokban a településekben, melyekben hagyományosan élnek a nemzeti kisebbségekhez (közösségekhez) tartozó személyek, vagy amelyekben az ilyen személyek a lakosság jelentő részét alkotják.

Ukrajna Miniszteri Kabinetje: 2024.03.04-én kelt 257. számú Rendelet Az Ukrajna nemzeti kisebbségeihez (közösségekhez) tartozó személyek által hagyományosan lakott települések, vagy melyekben az ilyen személyek a lakosság jelentős számát teszik ki listája meghatározásának rendjének jóváhagyásáról.

Verhovna Rada: Ukrajna 1991. évi 1771-XII. számú nemzetiségi jogainak deklarációjáról.

Verhovna Rada: Ukrajna 1992. évi 2494-XII. számú törvénye Ukrajna nemzeti kisebbségeiről.

Verhovna Rada: Ukrajna 1996. évi Alkotmánya.

Verhovna Rada: Ukrajna 1997. évi 280/97 számú törvénye a helyi önkormányzatokról Ukrajnában.

Verhovna Rada: Ukrajna 2014. évi 1556-VII. számú törvénye a felsőoktatásról.

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

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

Verhovna Rada: Ukrajna 2022. évi 2249-IX. számú törvénye a médiáról.

Verhovna Rada: Ukrajna 2022. évi 2827-IX. számú törvénye Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről).

Verhovna Rada: Ukrajna 2023. évi 3143-IX számú törvénye az oktatásról szóló törvény XII. „Záró és átmeneti rendelkezések” fejezetének az oktatási tevékenység egyes kérdései szabályozásának a hadiállapot körülményeivel kapcsolatos módosításáról.

Verhovna Rada: Ukrajna 2023. évi 3389-IX számú törvénye Ukrajna Nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló törvényének Ukrajna nemzeti kisebbségeihez (közösségeihez) tartozó személyek jogai megvalósulásának egyes kérdéseivel kapcsolatos módosításáról.

Verhovna Rada: Ukrajna 2023. évi 3504-IX számú törvénye Ukrajna egyes törvényeinek módosításáról az Európa Tanács és annak szervei által a nemzeti kisebbségek (közösségek) jogainak egyes területeit illetően tett szakértői véleményének figyelembevételével kapcsolatosan

Verhovna Rada: Ukrajna 2024. évi 3590-IX. számú törvénye „A helyi önkormányzatról Ukrajnában” című törvénynek az önkormányzatok tevékenysége átláthatóságának biztosításával kapcsolatos módosításairól.

Szakirodalom

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

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

Tóth Mihály: Az ukrajnai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi eljárásokkal szemben. In: Kisebbségvédelem, VI. szám (2022), 7-43. Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet.

III. fejezet

Aktualitások

- 3. Fuksz Emese:** Geopolitika és kisebbségek – Örmény exodus Hegyi-Karabahból
- 4. Tatrosi Károly – Lajhó Lilla:** Sötét folt a „boldogság országán” – A bhutáni nemzetépítés és a lhotshampák

GEOPOLITIKA ÉS KISEBBSÉGEK - ÖRMÉNY EXODUS HEGYI-KARABAHBÓL

1 Bevezetés

A kisebbségi kérdésnek gazdag szakirodalma van a társadalomtudományi diszciplínákon belül, különös tekintettel a jog, a szociológia, a politológia és a történettudomány elemzéseire. A kérdésnek emellett természetéből fakadóan geopolitikai vetületei is vannak legalább két okból kifolyólag. Egyrészt, ha egy adott térséget többségében vagy jelentős mértékben egy nemzeti, etnikai, nyelvi, vagy vallási kisebbségi közösség népesít be, az biztonságpolitikai kételyeket ébreszthet a területi állam politikai elitjében. Másrészt a kisebbségi jogok tisztelete, vagy épp figyelmen kívül hagyása alapvető hatással lehet egy adott állam, illetve a tágabb földrajzi térség stabilitására. Ezek a szempontok pedig megalapozzák a kisebbségi kérdés geopolitikai fókuszú vizsgálatát, amire jelen írás is vállalkozik Hegyi-Karabah viszonylatában.

A következőkben vázlatosan azt kívánjuk vizsgálni, hogy hogyan alakult az örmény-azeri területi együttélés, majd elkülönülés geopolitikai környezete a két nép érintkezésének egyik szimbolikus régiójában, Hegyi-Karabahban. A vizsgálat rövid történeti áttekintést követően a Szovjetunió belső határainak 1921-es meghúzásával kezdődik, majd az első és a második karabahi háború rövid áttekintése következik. Mivel ez utóbbi viszonylag új fejlemény és végső soron ennek lett következménye az örmény lakosság néhány nap alatt bekövetkezett távozása 2023 szeptemberében, ezért ennek, illetve az érdekelt hatalmak - elsősorban Oroszország, illetve Törökország - érdekeinek és konkrét lépéseinek vizsgálata áll a tanulmány fókuszában.

Hegyi-Karabahnak, mint örmény enklávénak a megszűnése: az igazgatási struktúra egyetlen nap alatt bekövetkezett összeomlása, majd a lakosság pár nap alatt lezajlott elmenekülése számtalan kérdést vet fel

* A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara külügyi szaktanácsadó szakirányú továbbképzésének végzett hallgatója.

az érintett államok tevékenységének és a nemzetközi közösség reakciókészségének, -idejének és legfőképpen a hitelességének vonatkozásában. Egyben mérlegre teszi, hogy a nagyhatalmak konfliktuskezelési törekvései hasonló krízishelyzetekben mennyiben tekintik tényezőnek egy kisebbségi közösség védelmének kérdését. Hegyi-Karabah sorsának vizsgálata ebben a tekintetben aktuális és releváns példa, hiszen megmutatja, hogy mire vezethet a hatékony, megbízható és megfelelő garanciákkal megerősített nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer hiánya, és mit eredményez, ha releváns aktorok továbbra is a fegyveres erőszakot tekinti a konfliktusmegoldás leghatékonyabb eszközének.

2 A konfliktus történelmi háttere

A bonyolult etnikai térszerkezettel rendelkező kaukázusi régió egyik legtöbbet tárgyalt és legakutabb kérdése az örmény-azeri egymás mellett élés kérdése, amely az elmúlt valamivel több mint egy évszázadban több esetben is véres konfliktusokba, illetve háborúkba torkolt. A két nemzet tagjai a társadalmi, vallási és kulturális különbségek, illetve a közösen lakott területek sorsára vonatkozó eltérő elképzelések miatt már a 20. század elején ellenségesen tekintettek egymásra,¹ a törökök és azeriek közé szorított örményeket pedig erősen inspirálták a balkáni és kelet-európai függetlenségi mozgalmak.²

Az első világháborút követően az Orosz és az Oszmán Birodalom befolyása is meggyengült a térségben, így hathatósabban érvényesíthették saját nemzet- és államépítési törekvéseiket a térség örmény és azeri népei. Ekkor zajlott le az örmény vezetésű Bakui Kommün elleni azeri felkelés, amelynek megtorlásaként az örmény erők és a bolsevikok több ezer azeri lakost mészároltak le. Az azeri visszacsapásra nem kellett sokáig várni: 1918 szeptemberében – nem sokkal az addig a térségben állomásozó brit csapatok kivonulása után – a területre bevonuló oszmán sereggel együtt örmények ezreit ölték meg.³ Az azeri és az örmény nép

¹ Szabó 2016, 102.

² De Waal 2003, 127.

³ Yarrow 1920, 251-255

közötti konfliktus áldozatainak száma ebben a pár évben összességében megközelítette a húszezret. A törökökkel való együttműködés a modern azeri nemzettudat fejlődésére jelentős hatással volt. E muszlim nép ebben a korszakban kezdett el nyitni a török „testvérnépük” felé, amely az Oszmán Birodalomban lefolyt 1915-ös örmény népirtás okán azzal járt, hogy az örmények a törökök szövetségeseiként, egyfajta „előörsként” néztek az azeriekre.⁴

2.1 Területi elhatárolás a Szovjetunióban

Az etnikai harcoknak a Vörös Hadsereg dél-kaukázusi megjelenése vetett véget, amit a politikai rendezés követett. 1921-ben megalakult a Kaukázusontúli Szovjet Szövetségi Szocialista Köztársaság, amelynek keretein belül a három mai dél-kaukázusi állam, Georgia (Grúzia), Azerbajdzsán és Örményország határait is meghúzták.⁵ Ezek közül csupán a grúz államnak voltak egyértelmű határai, az örmények és azeriek között vita alakult ki Hegyi-Karabah, Zangezur és Nahicseván régiók hovatartozása felől.⁶ A végül Moszkva által meghúzott határok egyik fél szimpátiáját sem nyerték el, ugyanis a területek felosztására létrehozott Kavburo⁷ az azeri többségű Nahicsevánt exklávévá tette, az örmény többségű Hegyi-Karabahot pedig Hegyi-Karabahi Autonóm Körzet néven Azerbajdzsánnak adta, úgy, hogy abból kihagyta és autonóm jogállás nélküli azeri területté tette a Karabahhal határos örmény régiók egy részét, míg az autonóm körzethez azeri többségű részeket is csatoltak.⁸ Az előbbi két területet elválasztó Zangezur etnikailag vegyes térségét továbbá az örményeknek juttatta.⁹ Már ekkor kitűnt a Hegyi-Karabahot Örményországgal összekötő Lacsin-folyosó

⁴ De Waal 2003, 99-100.

⁵ Marosvári 2013, 5.

⁶ Szabó 2016, 103.

⁷ A Szovjetunió kaukázusi tagköztársaságokat felügyelő bizottsága.

⁸ Merenics 2014, 77.

⁹ Marosvári 2013, 6. A rendelkezésre álló adatok szerint Hegyi-Karabah és Zangezur térsége már a 19. század első felében örmény lakosságú volt. Kránitz 2014, 71.

jelentősége, amelyet nem csatoltak az autonóm körzethez, így Azerbajdzsánnak teljes ellenőrzést adtak a Hegyi-Karabah és az Örményország közötti kapcsolat felett.¹⁰

2.2 Az első karabahi háború (1988-1994)

A határok rögzítése évtizedekre stabilizálta a helyzetet, bár az 1940-50-es években ismét megjelentek Hegyi-Karabahnak az Örmény Szovjet Szocialista Köztársasághoz (SZSZK) csatolására vonatkozó törekvések. Az 1960-as évek egyfajta „nemzetiségi kulturális reneszánszként” újult erővel hozták a felszínre a megoldatlan azeri-örmény vitákat, aminek különös kontextust adott az örmény népirtás 50. évfordulója.¹¹ A hegyi-karabahi kérdés a Szovjetunióban erősödő nacionalizmussal egyidejűleg a birodalmi keretek széthullásának idején torkollott végül háborúba.¹² Az azeri hatóságok által évtizedeken keresztül hátrányos helyzetbe hozott karabahi örmény lakosság képviselői 1988 februárjában hivatalosan is kérték a Szovjetunió vezetésétől az Örmény SZSZK-ba átcsatolást,¹³ amit az Azerbajdzsáni SZSZK elutasított, így Moszkva az 1977-es alkotmány 73. és 78. cikkelyei alapján megtagadta a karabahi kérést.¹⁴ Ekkorra azonban már zajlottak az örményellenes pogromok az Azerbajdzsáni SZSZK-ban, ezek közül különösen kiemelkednek a Szumgait városában, illetve a Bakuban történt vérengzések. Az erőszak a helyi örmény lakosságot az azerbajdzsáni területek elhagyására kényszerítette és hasonlóképpen megindult az azeriek elvándorlása is az örmény ellenőrzésű területekről, így különösen az Örmény SZSZK-ból.

¹⁰ A szovjetek 1918 óta tudatosan manipulálták az azeri és az örmény felet Karabah kérdésével, Sztálin 1921-es, egyik felet sem kielégítő döntése ennek a helyzetnek a fenntartását szolgálta. Az autonóm tartomány megszervezésével kapcsolatosan ld. Saparov 2012, 281-323.

¹¹ Marosvári 2013, 6.

¹² A folyamatok kapcsán lásd Olcott 1989, 399-421.

¹³ Merenics 2014, 80-81.

¹⁴ De Waal 2003, 132.-133.

1988-1991 között, az első karabahi háború első éveiben a szovjet hadsereg leginkább elválasztani igyekezett az azeri és a karabahi örmény fegyvereseket, de ha valamelyik fél javára beavatkozott, az leginkább az azeri volt, mert meg akarta akadályozni, hogy az örmények esetleges sikere más népeket is a tagköztársasági határok átrajzolására sarkalljon.¹⁵ 1991. augusztus 29-én Azerbajdzsán kikiáltotta a függetlenségét, amire válaszul szeptember 2-án Hegyi-Karabah/Arcah elszakadt Azerbajdzsántól. November 21-én Azerbajdzsán eltörölte Hegyi-Karabah autonómiáját,¹⁶ a területét régiókra osztotta, a fővárost, Sztyepanakertet pedig átnevezte Khankendi-re. Az arcahi hatóságok erre válaszul december 10-én függetlenségi népszavazást tartottak,¹⁷ majd 1992. január 6-án ismét kikiáltották a terület függetlenségét.¹⁸

Időközben, 1991 végén a szovjet csapatok kivonultak a térségből, Azerbajdzsánban pedig belpolitikai káosz alakult ki, melynek következtében 1992 júniusában egy olyan vezető került az ország élére, aki elutasította az azeri energiahordozók feletti ellenőrzés jogáért cserébe ígért orosz katonai segítséget. Ennek hatására az oroszok az örmények mellé állva lényegében eldöntötték az első karabahi háború kimenetelét.¹⁹ Ekkorra már a harctéren is az örményeknek volt kedvezőbb a helyzet: 1992 májusában karabahi ellenőrzés alá került Susa városa és a Lacsin-folyosó,²⁰ ez utóbbi birtoklásával megteremtődött a közvetlen földrajzi összeköttetés Örményországgal, a karabahi örmények pedig

¹⁵ Alekseev 2018, 178.

¹⁶ A № 279-XII. sz., 1991. november 26-án elfogadott törvény többek között az örmény nacionalisták által okozott beavatkozással, az örményországi félmillió azeri lakosság számára létesített hasonló intézmény hiányával és az autonómia Azerbajdzsán szuverenitását és területi integritását veszélyeztető jellegével indokolta az autonómia felszámolását. Azərbaycan Respublikasının Dağlıq Qarabağ Muxtar Vilayətinin ləğv etmək haqqında, <http://www.e-qanun.az/framework/6783>

¹⁷ Ebben az időben, 1991. december 1-jén tartották a függetlenségi népszavazást Ukrajnában is, illetve az Ukrajnán belüli – el nem ismert – népszavazásokat a kárpátaljai és a Beregszászi járási autonómiáról.

¹⁸ Időközben, 1991. december 29-én Azerbajdzsán is megtartotta a függetlenségi népszavazást, amelynek során a szavazó lakosság 99,8%-a támogatta az állami önállóságot.

¹⁹ Ipek 2009, 230–231.

²⁰ Uhlig 1993/1994, 47.

a területek folyamatos elvesztése miatt egyre demoralizáltabb azeri-ektől egyre több fegyvert szereztek.²¹

Az első karabahi háborút az orosz közvetítéssel tető alá hozott 1994. májusi fegyverszünet zárta le, amelyet Azerbajdzsán és Örményország mellett Arcah is aláírt – Baku azonban hangsúlyozta, hogy ez nem jelenti



1. ábra. Arcah Köztársaság területe 1994-2020 (Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54488386>)

az elismerést. A megállapodás értelmében – az illegitim Arcah Köztársaság határai jóval túlnyúltak Hegyi-Karabah Autonóm Körzet határain. A senki által el nem ismert,²² a nemzetközi jog megsértésével létrejött és Azerbajdzsán területi integritását súlyosan sértő *de facto* karabahi örmény állam részben vagy egészében megszállása alá vont hét azeri járást²³ is, így Azerbajdzsán az államterületének 17%-a felett veszítette el az ellenőrzést. A megállapodás kimondta, hogy a hegyi-karabahi területről ki kell vonni a katonákat, helyre kell állítani a térség infrastruktúráját, illetve a háború elől elmenekülő lakosságot is lehetőség szerint vissza kell engedni.²⁴ Ez utóbbira azonban a kölcsönösen elkövetett atrocitások és tömeggyilkosságok, illetve az általános bizalmatlanság okán nem kerülhetett sor és végül Örményországba 330.000-400.000, Azerbajdzsánba 650.000-1.200.000 menekült érkezett.²⁵ Ezzel a két nép egymásba fűződő

²¹ Uo., 47-52

²² Fennállása során Arcah Köztársaságot mindössze a szintén el nem ismert Transznisztria, Dél-Oszétia és Abházia ismerte el.

²³ Agdam, Fuzuli, Jabrayil, Kalbajar, Lachin, Qubadli, Zangilan.

²⁴ A Biskek-protokol (1994. május 5.) <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Bishkek%20Protocol.pdf>

²⁵ Nejad 1995, 41-42., Yousefi-Kóbori 2017, 33.

etnikai területe megszűnt és helyét átvette a fizikai értelemben is egymás mellett élés, jóllehet a két nép által lakott területek határa nem az államhatáron, hanem az Azerbajdzsánon belüli frontvonalon húzódott.

Az örmény győzelem után a kikiáltott Hegyi-Karabah Köztársaság – történelmi alapú, 1991-2023 közötti saját hivatalos nevén Arcah Köztársaság – következő évtizedei a magukat jól beásott karabahi örmény katonák védte lövészárkok mögött szegénységben, de viszonylagos nyugalomban teltek, miközben határviellongások előfordultak. A konfliktus 2016. április 2-án élesedett ki újra, amikor azeri csapatok erőteljes támadást indítottak több, stratégiai jelentőségű határmenti célpont ellen.²⁶ Az összecsapások mindössze négy napig tartottak, ugyanis a támadó csapatok nem a teljes kontaktvonalat ostromolták, inkább csak felmérték ellenfelük védelmi képességeit. A konfliktusnak figyelmeztetésként kellett volna szolgálnia az örmény fél részére, ugyanis Azerbajdzsán hadereje már a 2016-ban lezajló harcok során is jóval fejlettebb és felszereltebb volt a karabahi csapatokhoz képest.²⁷ Orosz részről ekkor – sikertelenül – próbáltak megegyezést közvetíteni a felek között a konfliktus lezárása érdekében: a javaslat szerint Azerbajdzsán visszakarta volna a Hegyi-Karabahon kívüli járásokat, Hegyi-Karabah biztosítékokat kapott volna a biztonságára nézve, illetve, hogy bevonják majd a béketárgyalásokba, a felek közötti kontaktvonalra pedig orosz békefenntartók vonultak volna.²⁸ A két fél a továbbiakban is folytatta a fegyverkezési versenyt, azonban az örmények behozhatatlan hátrányba kerültek.

²⁶ Jarosiewicz, Aleksandra; Falkowski, Maciej (2016.04.06.) The four-day war in Nagorno-Karabakh, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-04-06/four-day-war-nagorno-karabakh>

²⁷ Wagner 2016, 5-10.

²⁸ Uo. 17.

3 A 2020-as második karabahi háború

A megerősödött Azerbajdzsán végül 2020. szeptember 27-én érezte elérkezettnek az időt, hogy ismét megtámadja Hegyi-Karabahot, ezúttal azonban nem csak a védelmet tesztelve. Az évtizedek óta tartó állóháborút az tette mozgóháborúvá, hogy az izraeli és török drónokkal (UAV), illetve nagy hatótávolságú tüzérségi rendszerekkel rendelkező azeriek október közepén a déli szakaszon áttörték a karabahi lövészárkok rendszerét.²⁹ Nemzetközi jogi szempontból fontos hangsúlyozni, hogy a Baku által hirdetett terrorizmussal és szeparatizmussal szembeni háború jogszerűnek volt tekinthető: Arcah Köztársaság Azerbajdzsán nemzetközileg elismert határain belül helyezkedett el, vagyis Bakut megillette a területi integritása helyreállításához fűződő jog.

A harcok során Oroszország, Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok is többször felszólította a feleket, hogy hagyjanak fel az ellenségeskedéssel, sőt, Moszkva két, szinte azonnal összeomlott tűzszüneti megállapodás aláírására is rávette a feleket. Susa november 8-i elfoglalása és ezzel a Jereván-Sztyepanakert útvonal átvágása azonban – miként 1992-ben – ismét döntőnek bizonyult. Habár az áttörő azeri hadsereg előtt megcsillant Hegyi-Karabah felszabadításának reális esélye, Moszkva közbelépett és 2020. november 10-én fegyverszünet aláírására vette rá a feleket.³⁰ Az egyezmény alapján megkezdődött Arcah területének újraosztása: a megállapodás szerint az örmény fél – az egykori Hegyi-Karabah Autonóm Körzeten kívül eső, az azeri lakosság elmenekülése okán az 1989-es lakosságának sokszor 90%-nál is nagyobb részét elvesztett és később sem újraterelített³¹ – részben vagy egészében elfoglalt hét azeri járást volt köteles visszaadni Az-

²⁹ A felek katonai eszközei kapcsán lásd Fuksz 2022, 103-109.

³⁰ Премьер-министр Республики Армения (2020.11.10.): *Заявление Премьер-министра Республики Армения, Президента Азербайджанской Республики и Президента Российской Федерации*, <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/11/10/Announcement/>

³¹ Szabó 2016, 108-109.

erbajdzsánnak,³² illetve Azerbajdzsán megtarthatta a Hegyi-Karabah Autonóm Körzet ekkor elfoglalt területeit is.

A „kiürítéssel” Arcah nagyon nehéz helyzetbe került: a vízerőművek révén áramot biztosító környező hegyvidékek, illetve az Örményországgal fenntartott két közlekedési útvonal idegen ellenőrzés alá jutott, a terület katonai védhetősége pedig a magaslati pontok elvesztése miatt gyakorlatilag megszűnt. Az Azerbajdzsán által visszaszerzett területeken jelentős építkezések kezdődtek a terület reintegrációja érdekében, míg a karabahi hatóságok a vereséget követően egyre kilátástalanabb körülmények között igyekeztek újraszervezni az életet.³³

A háború lezárása után a Lacsin és Nahicseván régiója is új helyzetbe került: a tűzszüneti megállapodás alapján a Lacsin-folyosó öt kilométer széles zónája maradt az egyetlen szárazföldi összeköttetés Hegyi-Karabah és Örményország között, míg Örményország vállalta, hogy biztosítja a személyek, járművek és áruk Azerbajdzsán nyugati részei és a nahicseváni exklávé közötti akadálytalan áramlásához szükséges közlekedési útvonalak biztonságát. A lacsini átjáró zavartalan használatát és Arcah biztonságát a 2020-as fegyverszüneti egyezmény értelmében 1960 orosz békefenntartó katona volt hivatott szavatolni, Oroszország pedig ezzel vált résztvevőjévé a konfliktushelyzetnek, hiszen a szűkebb térségben korábban nem voltak orosz katonák.³⁴

4 A 2023-as végső csapás

A 2020-as fegyverszünet után a nemzetközi közösség a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt fektetett arra, hogy a több mint harminc éve húzódó viszály végére pontot tegyen. Ennek alapján a háborús felek között

³² A fegyverszüneti egyezményt – eltérően a biskeki protokolltól – Arcah már nem írta alá, hanem Örményország miniszterelnöke vállalt kötelezettségeket Azerbajdzsánnal szemben.

³³ Manzinger 2022, 129-141.

³⁴ International Crisis Group (2020), Getting from Ceasefire to Peace in Nagorno-Karabakh, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/getting-ceasefire-peace-nagorno-karabakh>

2021 elején Moszkva közvetítésével béketárgyalás kezdődött, amelynek előre mozdításában az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok is szerepet vállalt. Az örmény fél az azeri katonai fenyegetettség árnyékában elismerte keleti szomszédja területi integritását – vagyis azt, hogy Hegyi-Karabah Azerbajdzsán része – azonban végül a felek sem a karabahi rendezés, sem a határ kijelölése, sem a Zangezur-folyosó kapcsán nem tudtak megállapodásra jutni.³⁵ Az idő viszont Azerbajdzsánnak dolgozott, hiszen a 2020-as hegyi-karabahi háború egyértelművé tette, hogy Baku rendelkezik a befagyott konfliktus „kiolvasztásához” és felszámolásához szükséges eszközökkel, csak ki kell várnia azt a kedvező nemzetközi helyzetet, amelyben sem Moszkva – sem más – nem tudja megállítani. Oroszország Ukrajna elleni 2022. február 24-i támadása pedig megteremtette a lehetőséget.

4.1 Krízis a Lacsín-folyosón

A tárgyalásokkal párhuzamosan továbbra is voltak határvillongások, illetve Azerbajdzsán nemcsak katonai fellépéssel, hanem politikai nyomásgyakorlással is hatni akart a vitatott hovatartozású területre: a Lacsín-folyosóba azeri környezetvédők vonultak 2022 decemberében arra hivatkozva, hogy a területen örmény bányászok illegálisan termelnek ki ezüstöt és rezet, majd a nyersanyagokat Örményországba szállítják. Az aktivisták elzárták a karabahi örmények utánpótlási útvonalát, ami a helyi lakosság körében nemtetszést és pánikot váltott ki, ugyanis így élelmiszerek és üzemanyag mellett orvosi segítség és a gyógyszerek sem érkezhettek meg a területre.³⁶

A blokádnak kérdése a hágai Nemzetközi Bíróság elé került, amely 2023 februárjában ideiglenes intézkedésként kötelezte Azerbajdzsánt a személyek, járművek és áruk szabad mozgásának biztosítására mindkét irányban.³⁷ Baku arra hivatkozással utasította el a döntést, hogy

³⁵ Egeresi 2023, 5.

³⁶ *Uo.* 5.

³⁷ International Court of Justice (2023): Summary of the Order of 22 February 2023, 62. pont. Letöltés helye: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/180/180->

mindig is szavatolta az akadálymentes mozgást, azonban 2023. április 23-án mégis ellenőrzőpontot állított fel a Lacsin-folyosó területén. Ezt Ilham Alijev államfő már hónapokkal korábban szükségesnek nevezte, az ellenőrzőpont pedig gyakorlatilag azeri ellenőrzés alá helyezte a kulcsfontosságú örmény utánpótlási vonalat. Baku arra hivatkozott a felállításnál, hogy Örményország titokban, a 2020-as tűzszüneti megállapodást megsértve, katonákat és lőszert szállít Hegyi-Karabah területére. Azerbajdzsán e lépésnek, annak biztonsági szempontjai mellett szimbolikus jelentőséget is tulajdonított. Az ellenőrzőpont felállítására a térség feletti szuverenitása visszaállításaként tekintett. Moszkva egy meglehetősen szűkszavú közleményen és annak hangsúlyozásán túl, hogy az ellenőrzőpont felállítása sérti a 2020-as fegyverszüneti egyezményt, mindössze saját békefenntartó csapatai vezetőjének leváltásával reagált, aki érdemben nem tudta a helyzetet befolyásolni.³⁸

4.2 Azerbajdzsán 2023. szeptemberi offenzívája

A multilaterális, béke elérésére irányuló tárgyalások végül nem vezettek eredményre: 2023. szeptember 19-én az azeri védelmi minisztérium közlése szerint négy katona és hat civil veszítette életét örmények által elhelyezett aknák miatt, ezért terrorellenes műveletet indítottak Hegyi-Karabah általuk még nem ellenőrzött területe ellen. A legfőbb érvelésük arra koncentrált, hogy a 2020-as fegyverszüneti egyezmény előírásaival ellentétesen Örményország fegyvereket juttat Hegyi-Karabahba, amit a korábbi folyamatos örmény tagadás után a karabahi fél a 2023. szeptember 20-án aláírt kapitulációs okmányban végül elismert.³⁹ Miután az azeri csapatok nagy intenzitású offenzívája egy nap alatt megroppantotta a blokád miatt egyébként is meggyen-

20230222-SUM-01-00-EN.pdf, letöltés ideje: 2024.06.10.

³⁸ Ignatov et. al. 2023, 7.

³⁹ Foreign Ministry statement regarding an address by the Prime Minister of the Republic of Armenia, Nikol Pashinyan, and the situation around Nagorno-Karabakh (2023. szeptember 25.). Letöltés helye: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1906229/, letöltés ideje: 2024.06.10.

gített karabahi hatóságokat, szeptember 21-én tárgyalások kezdődtek Arcah és Azerbajdzsán között a rendezésről, aminek eredményeképp szeptember 28-án Szamvel Sharamanyan arcahi államfő 2024. január 1-jei hatállyal megszüntnek nyilvánította a szakadár államot.

Az események gyors lefolyása okán a nemzetközi reakciók már csak a kapituláció után érkeztek meg. Az EU külügyi főképviselője szeptember 21-én állásfoglalásban ítélte el a hegyi-karabahi örmény lakossággal szembeni azeri fellépést és hívta fel Azerbajdzsánt a karabahi örmények jogainak és biztonságának szavatolására, a humanitárius segélyek beengedésére, a Nemzetközi Bíróság 2023. februári ideiglenes intézkedéseinek végrehajtására, illetve az 1991-es almati nyilatkozatnak megfelelő módon Örményország területi integritásának tiszteletben tartására.⁴⁰ Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma közel sem fogalmazott ennyire részletesen: a szeptember 25-én kiadott vádló hangvételű állásfoglalásában mindössze arra korlátozta megnyilvánulását, hogy Örményország miniszterelnökére hárította a felelősséget a kialakult helyzetért.⁴¹

Azeri részről ígéret hangzott el, hogy a visszafoglalt területeken maradó örmények azerbajdzsáni állampolgárságot kaphatnak⁴² és integrálják őket az azeri társadalomba,⁴³ azonban a két nép történelme okán a karabahi örmények attól tartottak, hogy a bevonuló azeri hadsereg etnikai tisztogatást fog végrehajtani.⁴⁴ A karabahi kapitulá-

⁴⁰ Azerbaijan: Statement by the High Representative on developments in Nagorno-Karabakh (2023. szeptember 21.) Letöltés helye: https://www.eeas.europa.eu/eeas/azerbaijan-statement-high-representative-developments-nagorno-karabakh_en?channel=eeas_press_alerts&date=2023-09-21&newsid=0&langid=en&source=email, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴¹ Foreign Ministry statement regarding an address by the Prime Minister of the Republic of Armenia, Nikol Pashinyan, and the situation around Nagorno-Karabakh (2023. szeptember 25.). Letöltés helye: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1906229/, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴² Landgraf – Seferian 2024, 15.

⁴³ Republic of Azerbaijan, Ministry of Foreign Affairs: *Post conflict rehabilitation, reconstruction and reintegration*. Letöltés helye: <https://mfa.gov.az/en/category/end-of-the-conflict-in-november-2020-and-post-conflict-situation/post-conflict-reconstruction-rehabilitation-and-reintegration>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴⁴ International Crisis Group (2023): *Armenia Struggles to Cope with Exodus from*

ció után néhány nappal, szeptember 24-én az azeri „környezetvédők” elhagyták a Lacsin-folyosót, amin keresztül még aznap megkezdődött az örmény lakosság távozása. Habár Azerbajdzsán maradásra kérte az örményeket, a külügyminisztérium például örmények és a Karabah területére „hazatérő” azeriek biztonságának szavatolását hangsúlyozta,⁴⁵ valójában nem gördítettek akadályt a távozás elé és mindössze Hegyi-Karabah katonai és civil vezetőit szűrték ki a menekülők közül. Jelenleg is azeri fogságban vannak államellenes cselekmények elkövetésének gyanújával például Arkadi Ghukasyan, Bako Sahakyan és Arayik Harutyunyan korábbi arcahi államfők, David Babayan volt külügyminiszter, Davit Ishkhanyan volt parlamenti elnök, Ruben Vardanyan volt miniszterelnök, illetve Levon Mnatsakanyan és David Manukyan katonai vezetők.⁴⁶ Összességében néhány nap alatt a 120.000 karabahi örmény szinte az utolsó emberig távozott, túlnyomó többségük Örményországba.

5 A geopolitika szerepe: az örmény Hegyi-Karabah megszűnésének nagyhatalmi okai

A Kaukázus vidéke nagyhatalmi ütközőzóna, a térséget határoló Oroszország, Törökország és Irán mellett időről időre felmerült itt brit vagy amerikai érdek is. Jelen tanulmányban a felek vonatkozásában kiemelt fontosságú Törökország, illetve Oroszország tevékenységét vizsgáljuk abból a szempontból, hogy milyen szerepet játszottak a hegyi-karabahi konfliktus elmúlt pár évtizede során és hogy hogyan járultak hozzá

Nagorno-Karabakh. Letöltés helye: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/armenian-azerbaijani-conflict/armenia-struggles-cope-exodus-nagorno>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴⁵ Republic of Azerbaijan, Ministry of Foreign Affairs: *Post conflict rehabilitation, reconstruction and reintegration.* Letöltés helye: <https://mfa.gov.az/en/category/end-of-the-conflict-in-november-2020-and-post-conflict-situation/post-conflict-reconstruction-rehabilitation-and-reintegration>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴⁶ ICRC team visits Armenian hostages in Azerbaijan (2024. május 16.). Letöltés helye: <https://alphanews.am/en/icrc-team-visits-armenian-hostages-in-azerbaijan/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

ahhoz, hogy 2023 szeptemberében a korábban kisebbségi sorban, majd egy *de facto* államiságkeretében élő karabahi örmény lakosság néhány nap alatt hagyja el ősei szülőföldjét.

A kép teljessége érdekében azonban először röviden érdemes azt is megnézni, hogy az USA, illetve az EU hogyan reagált a helyzetre. Az amerikai külügyi államtitkár 2023. szeptember 19-i sajtóközleményében azonnali tűzszünetre hívta fel Azerbajdzsánt, illetve a hegyi-karabahi lakosság képviselőivel való párbeszédet sürgette.⁴⁷ Az USA az örmény menekülést követően egyrészt a USAID állami ügynökségen keresztül nyújtott segítséget az ellátásukhoz,⁴⁸ illetve sürgette Azerbajdzsánt, hogy tegye hozzáférhetővé a külvilág számára Hegyi-Karabah térségét és biztosítsa a visszatérés lehetőségét azoknak, akik erre igényt tartanak.⁴⁹ A 2023-as országjelentésében az amerikai külügyminisztérium kiemelt figyelmet szentelt a hegyi-karabahi eseményeknek, a fejleményeket pedig az Azerbajdzsánban zajló súlyos emberi jogi jogsértések relációjában elemezte.⁵⁰

Az Európai Unió vonatkozásában az események kontextusa a 2022 júliusában Azerbajdzsán által megkötött stratégiai partnerségi megállapodás, amelynek célja az azeri gázexport bejutásának megkönnyítése volt az orosz kínálat kizárását követően, eredménye pedig Baku mozgásterének bővülése lett. Az EU 2023. október 18-án állásfoglalásban fejezte ki aggodalmát a hegyi-karabahi örmények távozása miatt,

⁴⁷ Call for End of Hostilities in Nagorno-Karabakh (2023. szeptember 19.). Letöltés helye: <https://www.state.gov/call-for-end-of-hostilities-in-nagorno-karabakh/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴⁸ The United States Announces More Than \$4 Million in Additional Humanitarian Assistance to People Affected by the Situation in Nagorno-Karabakh (2023. november 21.). Letöltés helye: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/nov-21-2023-united-states-announces-more-4-million-additional-humanitarian-assistance-people-affected-situation-nagorno-karabakh>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁴⁹ The Situation In and Around Nagorno-Karabakh (2023. november 9.). Letöltés helye: <https://osce.usmission.gov/the-situation-in-and-around-nagorno-karabakh/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁵⁰ Azerbaijan 2023 Human Rights Report. Letöltés helye: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/03/528267_AZERBAIJAN-2023-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf, különösen 19-24., letöltés ideje: 2024.06.10.

és felszólította Azerbajdzsánt, hogy tegye lehetővé a visszatérést, másrészt pedig biztosítsa a

„karabahi örmények emberi jogait, alapvető szabadságjogait és biztonságát (...) [viseltessen] megfelelő tisztelettel történelmük, kultúrájuk és emberi jogaik iránt[.] (...) továbbá [tegye lehetővé] kulturális örökségük hatékony védelmét és megőrzését”.⁵¹

Az Európai Parlament ennél erősebben fogalmazott 2023. október 5-i állásfoglalásában, amely határozottan elítélte Azerbajdzsán „előre eltervezett és indokolatlan” katonai támadását és a hegyi-karabahi örmények ellen zajló etnikai tisztogatást. Az Európai Parlament felszólította Bakut, hogy tartsa tiszteletben a karabahi örmények jogait, kezdjen velük párbeszédet a rendezésről, ami kapcsán folytasson konzultációt nemzetközi szervezetekkel, ismerje el Örményország területi integritását, az EU-t és intézményeit pedig arra hívta fel, hogy tegyenek lépéseket a karabahi örmények érdekében Azerbajdzsán irányában. Az állásfoglalás elítélte az „orosz »békefenntartók«” tétlenségét és összességében Oroszország szerepét a konfliktus gerjesztésében, továbbá Recep Tayyip Erdoğan török elnököt amiatt, hogy a hegyi-karabahi fegyveres konfliktust imperialista célok előmozdítása érdekében használja fel, valamint további támadásokat ösztönöz Örményország szuverenitása ellen.⁵²

⁵¹ 1478th meeting of the Committee of Ministers on 18 October 2023 EU statement on Armenia/Azerbaijan (2023. október 18.). Letöltés helye: https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/1478th-meeting-committee-ministers-18-october-2023-eu-statement-armeniaazerbaijan_en?s=51 3. pont. Az 5. pontban bizalomépítést és amnesztiát kértek a karabahi örményeknek, a 7. pontban pedig sürgették Azerbajdzsánt Örményország területi integritásának elismerésére az 1991-es almati nyilatkozattal összhangban. Letöltés ideje: 2024.06.10.

⁵² Az Európai Parlament 2023. október 5-i állásfoglalása az Azerbajdzsán támadását követően Hegyi-Karabahban kialakult helyzetről és az Örményországot érő folyamatok fenyegetésekről (2023/2879(RSP)). Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0356_HU.html, letöltés ideje: 2024.06.10.

5.1 A részrehajló Törökország

Törökország szerepét erősen beárnyékolja az örmény népirtás, illetve annak tagadása és polgárháborúként való interpretálása. Örmény szemszögből az azeriek a törökök „előőrsei” és a törökök, illetve az azeriek is gyakran hivatkoznak magukra úgy, hogy egy népet alkotnak, amely két hazában él. Ennek megfelelően Törökország szerepe semmiképp sem tekinthető kiegyensúlyozó jellegűnek a konfliktusban és szándékai sem erre mutatnak, épp ellenkezőleg: beavatkozásai kizárólagosan az azeri fél javára történtek, így például az első karabahi háború során blokádot állított fel az Örményországot, ami súlyos gondokat okozott Jerevánnak.⁵³

Ankara az elmúlt évtizedekben nemcsak politikailag támogatta „kistestvérét”, hanem jelentős mennyiségű haditechnikával is segítette. Túlzás nélkül mondható, hogy a törökök által eladott tüzérségi fegyvereknek, katonai járműveknek és nem utolsósorban a Bayraktar TB2-es pilóta nélküli repülőgépeknek köszönhetően zárult fölényes sikerrel Azerbajdzsán 2020-as offenzívája.⁵⁴ A konfliktus akkori ideiglenes lezárása azonban Törökországnak is nyereséget jelentett: Oroszország és Törökország létrehozott egy közös megfigyelőközpontot, ahol a mintegy 60-60 orosz és török katona kezdett el együtt tevékenykedni, illetve drónok segítségével a terület megfigyelését is végezték.

A közös megfigyelőközpont első lehetséges helyszíneiként a Hegyi-Karabahon kívüli Barda, illetve Gandzsa városai merültek fel, ezek azonban egyrészt távol estek az orosz ellenőrzés alá helyezett Lacsinfolyosótól, másrészt Oroszországnak bázist adtak volna Azerbajdzsán korábban sem vitatott területén, ami Baku és Ankara számára sem volt kívánatos. A központot végül Kiyamaddinliben, egy Agdám járásbeli apró településen – a volt Arcah Köztársaság „határának” azeri oldalán – állították fel, nagyjából 30 kilométerre Susa városától. Saját pozíciójának erősítése végett Moszkva folyamatosan Ankara szerepének minimalizálására törekedett, így például nem járult hozzá ahhoz, hogy

⁵³ Merenics 2014, 78.

⁵⁴ Kuimova et al. 2021.

a török katonák Hegyi-Karabah területére léphessenek, ami azt célozta, hogy a török hírszerzés ne lehessen aktív a konfliktuszónában, illetve, hogy a török fél legfeljebb csak az azeriek közvetítésével tudjon információhoz hozzájutni.⁵⁵

5.2 A *tétlen védhatalom: Oroszország*

Az örmény keresztények védhatalmának tekintett Oroszország szerepe sokkal összetettebb, mint Törökországé, már csak azért is, mert Moszkva elmúlt években mutatott tétlensége nemcsak az orosz geopolitikai befolyás erős meggyengülését eredményezte Arcah 2023 őszi bukása során, hanem egy örmény és keresztény lakosságú régió megszűnését is, ami önmagánál sokkal messzebbre mutató fejlemény. A posztszovjet térség befagyott konfliktusaiban Moszkva mindig közvetlenül érdekelt fél – egyetlen kivételként leszámítva a 2020 előtti Hegyi-Karabahot. Közvetlen érdekelttség hiányában itt általában úgy igyekezett manőverezni, hogy sem az örmény, sem az azeri felet ne idegenítse el magától, illetve, hogy kizárólagosan Oroszország legyen az az állam, amely hitelesen és eredményesen közvetíteni tud a két ország között.⁵⁶ Az örmények sokkal hamarabb ismerték fel Moszkva segítségének szükségességét, mint a nagyobb mozgástérrel rendelkező azeriek. Örményország már 1991-ben csatlakozott a gyakran „Keleti NATO” -ként említett Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének (KBSZSZ) elődjéhez, a Kollektív Biztonsági Szerződéshez (KBSZ), amit Azerbajdzsán csak 1993-ban tett meg – de Jerevával ellentétben Baku 1999-ben el is hagyta a szervezetet.

A következő évtizedekben Örményország Oroszország katonai szövetségese volt, míg az olaj- és gázbevételekből egyre gazdagabbá váló Azerbajdzsán diverzifikálta katonai beszerzéseit, ami döntőnek bizonyult a második karabahi háborúban. Az örmény-orosz politikai kapcsolatok 2018-ban romlottak meg, amikor egy „színes forradalmat”

⁵⁵ Goble 2021.

⁵⁶ Sprague 2016, 11.

követően Nikol Pashinyan ellenzéki vezető került hatalomra. Habár az ezt követő nyugati nyitás politikailag és gazdaságilag kifizetődő volt Örményország számára, – az Európai Unió Örményország második legfontosabb kereskedelmi partnerévé vált⁵⁷ – a politikai fordulat aláásta az ország biztonságát. 2020-ban Moszkva ugyan közbelépett és megmentette Arcah Köztársaságot, de elsősorban saját érdekeit érvényesítette, ami részben – a terület létének megőrzése és az orosz békefenntartók telepítése tekintetében – egybeesett az örmény érdekekkel. A térségbe vezényelt orosz békefenntartók azonban közel sem váltották be a hozzájuk fűzött örmény reményeket, a Lacsin-folyosó blokádjának kezelésére pedig teljesen alkalmatlannak bizonyultak az orosz katonák – itt szinte mindegy is, hogy ennek oka inkompetencia vagy moszkvai politikai szándék volt, mert az orosz reakálás elégtelensége felbátorodásra adott okot Baku számára. A döntő fejlemény mégis a 2022. február 24-én Ukrajna ellen indított orosz „különleges művelet” volt, amely korántsem Oroszország terveinek megfelelően alakult és ami jelentős figyelem- és erőforráselvonást eredményezett más területeken.

Örményország bár tudta, hogy Moszkva közbelépése nélkül Azerbajdzsán rövid időn belül Hegyi-Karabah egészét képes lett volna elfoglalni 2020 őszén, egyre kevésbé bízott katonai szövetségeseiben: a KBSZSZ programjaitól többször távolmaradt, a 2022 novemberében Jerevánban tartott KBSZSZ-csúcstalálkozónak pedig idő előtt vetett véget, ráadásul a találkozáson az örmény házigazda miatt több egyezmény aláírására sem került sor, ami miatt például elmaradt a KBSZSZ katonai alakulatainak az örmény-azeri határ térségébe való telepítése is.⁵⁸ Örményország nem engedte meg a szervezetnek azt sem, hogy a területén közös hadgyakorlatot tartson, illetve nem vett részt a KBSZSZ Fehéroroszország területén szervezett gyakorlaton sem. Nikol Pashi-

⁵⁷ Fact Sheets of the European Union: Three Eastern Partnership neighbours in the South Caucasus. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/172/three-eastern-partnership-neighbours-in-the-south-caucasus>

⁵⁸ Foreign Ministry statement regarding an address by the Prime Minister of the Republic of Armenia, Nikol Pashinyan, and the situation around Nagorno-Karabakh (2023. szeptember 25.). Letöltés helye: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1906229/, letöltés ideje: 2024.06.10.

nyan örmény miniszterelnök a megromlott viszonyért a felelősséget Moszkvára hárította, hangsúlyozva, hogy Oroszország nemhogy nem garantálja Örményország biztonságát, de jelenlétével még veszélybe is sodorja azt.⁵⁹

Az orosz tétlenség miatt Örményország „új” partnereket kezdett el keresni, akik szavatolni tudják az ország biztonságát, illetve Hegyi-Karabah megmaradását. Örményország nyitott a Nyugat felé, amit nemcsak az Európai Unió, hanem az Amerikai Egyesült Államok is örömmel fogadott. Ennek eredményeképpen történhetett meg, hogy közvetlenül a 2023 őszén megindított azeri offenzíva előtt pár nappal az Amerikai Egyesült Államok „*Eagle Partner*” néven 85 amerikai katonával közös hadgyakorlatot folytatott a dél-kaukázusi állam területein.⁶⁰ Az Amerikai Egyesült Államok és a KBSZSZ-tag Örményország közötti hadgyakorlatot Oroszország elítélte, de Moszkva azzal kapcsolatosan is rosszallását fejezte ki, hogy Örményország 2024 elején csatlakozott a Nemzetközi Büntetőbírósághoz (ICC).⁶¹ Ugyanakkor nem csak az örmény nagykövet vált rendszeres látogatójává az orosz külügyminisztériumnak: Örményország is behívatta az orosz nagykövetet, miután 2023 októberében az orosz állami televízió magas rangú örmény tisztviselőkkel kapcsolatban degradáló állítások hangoztak el.⁶²

Az ukrajnai háború miatt az örmények pozíciója jelentősen gyengült, mert egyrészt Oroszország számára a hegyi-karabahi helyzet másodlagossá vált, tekintve, hogy Moszkva nem tudta úgy megosztani a figyelmét és katonai potenciálját, hogy az ukrajnai hadszíntéren is sikereket érjen el és Karabah területén is tudja érdekeit érvényesíteni,

⁵⁹ Hedenskog 2023, 5.

⁶⁰ U.S. Embassy in Armenia (2023.09.15.): *Eagle Partner Exercise Builds Upon Long-standing U.S.-Armenian Security Cooperation*. Letöltés helye: <https://am.usembassy.gov/eagle-partner/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶¹ A Nemzetközi Büntetőbíróság hivatalos weboldala (2024.02.08.): *International Criminal Court welcomes Armenia as a new State Party*. Letöltés helye: <https://www.icc-cpi.int/news/international-criminal-court-welcomes-armenia-new-state-party>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶² Министерство Иностраных Дел Республики Армения (2023): *Посол РФ был вызван в МИД Армении*. Letöltés helye: https://www.mfa.am/ru/press-releases/2023/10/24/Arm_Rus_Amb/12296, letöltés ideje: 2024.06.10.

másrészt pedig mert nem engedhette meg magának, hogy Azerbajdzsánnal, illetve a regionális nagyhatalom Törökországgal megromoljon a kapcsolata.⁶³ Azerbajdzsán a helyzet kihasználását a „vörös vonalak” feltérképezésével kezdte, a Lacsin-folyosó blokádjára, majd az ellenőrzőpont telepítésére adott orosz reakciók ebből a szempontból nagyon rossz üzenetet közvetítettek. Baku azonban okosan és maga számára kifizetődően kezelte Oroszországot: bár egyértelműen kiállt Ukrajna területi integritása mellett – saját jól felfogott érdeke okán is – és humanitárius segítséget adott Kijevnek, nem ítélte el az orosz narratívát sem.⁶⁴ Az orosz békefenntartók karabahi jelenlétét – kényszerből – elfogadta,⁶⁵ de a munkájukat a kontaktvonalon és a Lacsin-folyosóban is akadályozta,⁶⁶ mert az ország szuverenitását és biztonságát korlátozó tényezőként kezelte.⁶⁷ A felek zavartalan viszony fenntartására való kölcsönös törekvése mutatkozott meg akkor is, amikor egy 2023. szeptember 20-i azeri támadás során hat orosz békefenntartó veszítette életét: az azerbajdzsáni elnök azonnal bocsánatot kért az incidens miatt Vlagyimir Putyin orosz elnöktől és biztosította, hogy Azerbajdzsán kész pénzügyi támogatást nyújtani az áldozatok családjainak.⁶⁸

⁶³ First Channel News (2023.09.13.), *Armenian Prime Minister Nikol Pashinyan's interview to Politico*. Letöltés helye: <https://www.1lurer.am/en/2023/09/13/Armenian-Prime-Minister-Nikol-Pashinyan-s-interview-to-Politico/994674>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶⁴ Mikovic, Nikola (2022.03.11.), *Azerbaijan watches closely the Russian invasion of Ukraine*, *Lowy Institute*. Letöltés helye: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/azerbaijan-watches-closely-russian-invasion-ukraine>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶⁵ Премьер-министр Республики Армения (2011.11.10.): *Заявление Премьер-министра Республики Армения, Президента Азербайджанской Республики и Президента Российской Федерации*. Letöltés helye: <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/11/10/Announcement/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶⁶ International Crisis Group (2023): *New Troubles in Nagorno-Karabakh: Understanding the Lachin Corridor Crisis*. Letöltés helye: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/new-troubles-nagorno-karabakh-understanding-lachin-corridor-crisis>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶⁷ President of the Republic of Azerbaijan (2024.01.10.): *Ilham Aliyev was interviewed by local TV channels*, Letöltés helye: <https://president.az/en/articles/view/63017>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁶⁸ President of the Republic of Azerbaijan: *Ilham Aliyev and President of the Russian Federation Vladimir Putin had a telephone conversation* (2023. szeptember 21.). Letöltés helye: <https://president.az/en/articles/view/61127>, letöltés ideje: 2024.06.10.

A 2023. szeptemberi események kapcsán Moszkva a felelősséget teljes egészében az örmény miniszterelnökre hárította. Szeptember 25-i közleményében az orosz külügyminisztérium Pashinyan 2023. májusi nyilatkozatát – miszerint tiszteletben tartja Azerbajdzsán területi integritását – a 2020-as fegyverszüneti megállapodás azon része lényeges megváltoztatásának nevezte, amely szerint Hegyi-Karabah státuszát a jövőben tárgyalásos úton rendezik. Szintén Örményországra hárította a felelősséget amiért az elmulasztotta a 2020-2022 közötti időszakban a konfliktus tárgyalásos rendezésének és a térség gazdasági életképességének előmozdítását.⁶⁹

6 Kitekintés

Oroszország térségi befolyása gyengül, aminek leglátványosabb része az orosz-örmény kapcsolatok jelentős romlása: Jereván 2023 szeptemberében visszahívta állandó képviselőjét a KBSZSZ-ben és nem jelölt a helyére új személyt,⁷⁰ majd 2024. február 23-án az örmény miniszterelnök bejelentette, hogy felfüggeszti az örmény KBSZSZ-tagságot, mert országa nem kapta meg a szervezet által ígért biztonsági garanciákat.⁷¹ Végül május 8-án bejelentették azt is, hogy Örményország megszűnteti a szervezet működéséhez való pénzügyi hozzájárulását,⁷² habár ez utóbbi fejleményt orosz kormányzati részről lényegtelennek nevezték.⁷³ A 2020-as fegyverszüneti egyezményvel még Moszkva nemcsak fenntartotta korábbi közvetítő szerepét, de meg is erősítette a pozíció-

⁶⁹ Foreign Ministry statement regarding an address by the Prime Minister of the Republic of Armenia, Nikol Pashinyan, and the situation around Nagorno-Karabakh (2023. szeptember 25.). Letöltés helye: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1906229/, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷⁰ Hedenskog 2023, 5.

⁷¹ Armenia suspends participation in CSTO – Prime Minister (2024. február 23.). Letöltés helye: <https://tass.com/world/1750695>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷² Armenia Halts Financial Participation in CSTO (2024. május 8.). Letöltés helye: <https://asbarez.com/armenia-halts-financial-participation-in-csto/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷³ Russia MFA: Armenia's termination of CSTO funding is not tragedy (2024. május 16.). Letöltés helye: <https://news.am/eng/news/823642.html>, letöltés ideje: 2024.06.10.

ját, hiszen a térségben nem voltak korábban orosz katonák. A konfliktus 2023. szeptemberi megszűntével azonban ez az előny elveszett: okafogyottá vált a karabahi örmények védelmében a térségbe telepített orosz békefenntartók jelenléte és 2024 áprilisában megkezdődött a kivonásuk, továbbá felfüggesztették az orosz-török megfigyelőközpont működését is.⁷⁴ Annak ellenére, hogy az orosz csapatok kivonását nem tekinti a „világ végének” a kormányközeli Moszkvai Nemzetközi Kapcsolatok Intézetének elemzése,⁷⁵ valójában Oroszország nagyon fontos pozíciókat adott fel a Dél-Kaukázusban, ami újabb kiemelten fájó stratégiai vereségnek tekinthető Finnország és Svédország NATO-csatlakozása mellett.

A legnagyobb kárvallottak azonban a karabahi örmények, akik mindent feladva döntöttek a távozás mellett – a politikai alapú nagyhatalmi garancia korlátait jól mutatja ez a fejlemény. Szergej Lavrov külügyminiszter a 2024. márciusi Antalyai Diplomáciai Fórumon is Örményország vezetését okolta a kialakult helyzetért és Hegyi-Karabah elvesztéséért – „hiszen 2020 őszén nem tették le a fegyvert még kellően korai szakaszában a háborúnak”, illetve mert aláaknázták az örmény orosz kapcsolatokat.⁷⁶

A tengerpart nélküli, súlyos válságoztól szenvedő Örményországnak alkalmazkodnia kell a kialakult helyzethez: 2024. április 19-én Azerbajdzsánnal megállapodtak arról, hogy a béke megteremtése érdekében megkezdik a határ demarkációját a két ország között.⁷⁷ A két

⁷⁴ Huseynov, Vasif (2024.04.22.), Russia's Peacekeeping Contingent Leaves Karabakh. Letöltés helye: <https://jamestown.org/program/russias-peacekeeping-contingent-leaves-karabakh/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷⁵ Sputnik Armeniya (2024.04.17.), Уход России из Нагорного Карабаха – не „конец истории” и не приговор: Маркедонов. Letöltés helye: <https://am.sputniknews.ru/20240417/ukhod-rossii-iz-nagornogo-karabakha--ne-konets-istorii-i-ne-prigovor-markedonov---74656035.html>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷⁶ Министерство иностранных дел Российской Федерации (2024.03.02.): Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова по итогам Анталийского дипломатического форума, Анталья, 2 марта 2024 года. Letöltés helye: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1936336/?lang=ru, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷⁷ United Nations Meetings Coverage and Press Releases (2024.04.19.): Secretary-General Welcomes Delimitation of State Border Agreement between Armenia,

ország területén fekvő és kölcsönösen elfoglalt exklávék visszaszolgáltatásának kérdése csak az egyik a még rendezetlen területi problémák közül. Azerbajdzsán az utóbbi időben egyre nyíltabban beszél Örményországról, mint Nyugat-Azerbajdzsánról,⁷⁸ illetve az ország déli részén fekvő, Azerbajdzsánt a nahicseváni exklávétól elválasztó Zangezur-folyosóra vonatkozó igényeiről, amelynek alátámasztására 2021 nyara óta az ország egyik fejlesztési régióját Kelet-Zangezurnak hívják. Örményország Nyugat-Azerbajdzsánnak nevezése 2022 decemberétől van jelen az azerbajdzsáni közbeszédben, amikor Alijev államfő az Örményországból elmenekült azeriek képviselőivel találkozva megerősítette, hogy mindent megtesznek annak érdekében, hogy visszatérhessenek szülőföldjükre.⁷⁹ A Zangezur-folyosó a 2020-as fegyverszüneti egyezmény után kapott jelentőséget – nemcsak, mint a Nahicsevánt az ország többi részétől elválasztó örmény terület, hanem mint olyan közlekedési folyosó is, amely a Kínából érkező áruk európai piacra juttatásában kiemelkedő szerepet játszhat és amelynek megvalósulását Örményország úgymond akadályozza.⁸⁰

7 Összegzés

Az örmény-azeri – és örmény-török – viszony súlyos történelmi örökségekkel terhelt, amelyben valamennyi fél zéró végösszegű játszmát játszik. Ennek legfőbb kárvallottjai az örmények, akik másfél évszázaddal ezelőtt a mainál lényegesen nagyobb területen éltek, habár

Azerbaijan, Encourages Further Efforts to Normalize Bilateral Relations. Letöltés helye: <https://press.un.org/en/2024/sgsm22198.doc.htm>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁷⁸ Nem keverendő össze Irán Nyugat-Azerbajdzsánnak nevezett északnyugati régiójával.

⁷⁹ „Baku does not recognize Armenia’s territory”: opinion on the „West Azerbaijan” narrative (2023. 12. 27.). Letöltés helye: <https://jam-news.net/opinion-on-the-west-azerbaijan-narrative/>, letöltés ideje: 2024.06.10.

⁸⁰ Azerbaijan accelerates Zangezur corridor construction, opening vital transport routes (2024. január 10.). Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/en/europe/azerbaijan-accelerates-zangezur-corridor-construction-opening-vital-transport-routes/3104421>, letöltés ideje: 2024.06.10.

más népekkel keveredve. Az Oszmán Birodalomban lezajlott örmény népirtás az örmények szent hegyétől, az Araráttól keletre fekvő területekre szorította vissza az etnikai területüket, majd a 2023-as azeri katonai fellépés azt eredményezte, hogy az Örményországtól keletre fekvő területekről – Hegyi-Karabahból – is kiszorultak a menekülni kényszerülő örmények.

Az örmény lakosságú Hegyi-Karabah autonóm körzet szovjet megfontolások okán lett az Azerbajdzsáni SZSZK része, de az évtizedeken keresztül tartó diszkrimináció és elnyomás után a Szovjetunió erjedésének idején kitört első karabahi háborúban elszakadtak és egy, *de facto* államot hoztak létre. Arcah Köztársaság a nemzetközi jog szabályainak megsértésével jött létre, viszont egy igazságtalannak tekintett határmegvonás és az ezt követő nemzetiségi elnyomás okozta helyzetet kívánt orvosolni. Az ország a fegyverek erejével jött létre és végül a fegyverek által is bukott el, létezésének mintegy három évtizede alatt azonban viszonylag szabad létet biztosított a karabahi örményeknek őseik szülőföldjén; de ennek ára többszázezer azeri és örmény szülőföldjükről való elűzése/elmenekülése volt. A *de facto* állam bukásának elsősorban Azerbajdzsán gazdasági és katonai megerősödése volt az oka, másodsorban az örmény és az azeri fél képtelensége a megegyezésre, harmadsorban pedig a térségben végbemenő geopolitikai átalakulások, míg a terület örmény lakosságának elmenekülését az örmény és az azeri felek közötti áthidalhatatlan bizalmi hiátus és az ebből fakadó félelem okozta.

A karabahi „exodus” elsősorban Örményország és Azerbajdzsán felelőssége, amelyek képtelennek bizonyultak egy *modus vivendi* kialakítására a békés együttélés megvalósítása érdekében, de egyben a nemzetközi közösség kudarca is és egy újabb jelzés arra, hogy miért lenne szükséges egy megfelelő és számon kérhető garanciákkal ellátott nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer kiépítése. Oroszország szerepe kiemelkedően negatív, hiszen bebizonyította megbízhatatlanságát, illetve azt, hogy nemzetközi védhatalmi szerepe valójában saját – pillanatnyi – érdekeinek érvényesítéséről szól.

A jelenleg is zajló fejlemények okán féltő, hogy az etnikai konfliktusok kora még nem ért véget a Kaukázus térségében, miközben a térségi

és térségen kívüli nagyhatalmak saját érdekeiknek megfelelően reagálnak a helyzet alakulására, sokszor attól függetlenül, hogy a nemzetközi jogi normák szövege és szellemisége mit indokolna. Ez azért fontos megállapítás, mert az örmény Hegyi-Karabah bukása és megszűnése azt mutatta meg, hogy hiteles nemzetközi intézmények és megfelelő garanciák nélkül nincs biztonság, és a geopolitikai érdekek változása továbbra is vezethet arra, hogy még hosszú évszázadok óta helyben élő lakosságnak is egyik napról a másikra olyan gyökeresen átalakuljon az élete, hogy saját biztonsága érdekében tömegesen kelljen mindent feladva menekülnie.

Ami különösen intő ezen felül, az az, hogy habár Azerbajdzsán sok kritikát kapott fellépéséért és kéréseket arra nézve, hogy a karabahi örmény lakosság jogait és biztonságát védje meg, addig az intézményes struktúrákat és garanciákat jelentő hegyi-karabahi autonómia helyreállítására vagy működtetésére vonatkozó felszólítás szinte egyáltalán nem jelent meg – e tekintetben legmesszebb talán az Európai Parlament idézett 2023. október 5-i állásfoglalása ment, de az autonómia kifejezést ez a dokumentum is kerülte. A nemzetközi közösség tehát továbbra is vonakodik az autonómiák alkalmazásának előmozdításától, ami a bizonytalanságot és az erőszak kultúráját erősíti és összességében kezeletlenül hagyja a nemzeti, etnikai nyelvi vagy vallási kisebbségek fegyveres erőszak idején jelentkező sérülékenységét és azon megnövekedett biztonsági kockázatokat, melyekkel a geopolitikai konfliktusgócokban élő kisebbségek szembesülnek saját identitásuknak a szülőföldjükön való megőrzésében.

Irodalomjegyzék

- 1478th meeting of the Committee of Ministers on 18 October 2023 EU statement on Armenia/Azerbaijan. [online] Letöltés helye: https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/1478th-meeting-committee-ministers-18-october-2023-eu-statement-armeniaazerbaijan_en?s=51 , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Alekseev, Denis: Russian Strategies in Eurasia during the 1990s. In: Moga, Teodor Lucian – Incalțărău, Cristian – Ibănescu, Bogdan (szerk.): European Union at Crossroads: Building Resilience in Times of Change. Iași: Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, 2018
- Az Európai Parlament 2023. október 5-i állásfoglalása az Azerbajdzsán támadását követően Hegyi-Karabahban kialakult helyzetről és az Örményországot érő folyamatos fenyegetésekről (2023/2879(RSP)). [online] Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0356_HU.html, letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Azerbaijan 2023 Human Rights Report. [online] Letöltés helye: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/03/528267_AZERBAIJAN-2023-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf, letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Azerbaijan: Statement by the High Representative on developments in Nagorno-Karabakh. [online] Letöltés helye: https://www.eeas.europa.eu/eeas/azerbaijan-statement-high-representative-developments-nagorno-karabakh_en?channel=eeas_press_alerts&date=2023-09-21&newsid=0&langid=en&source=mail, letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Call for End of Hostilities in Nagorno-Karabakh. [online] Letöltés helye: <https://www.state.gov/call-for-end-of-hostilities-in-nagorno-karabakh/>, letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- De Waal, Thomas: Black Garden – Armenia and Azerbaijan through Peace and War. New York University Press. 2003.
- Egeresi Zoltán: A Karabahi Háború vége? Magyar Külügyi Intézet KE-2023/44
- Fact Sheets of the European Union: Three Eastern Partnership neighbours in the South Caucasus. [online] Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/fact-sheets/en/sheet/172/three-eastern-partnership-neighbours-in-the-south-caucasus> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Foreign Ministry statement regarding an address by the Prime Minister of the Republic of Armenia, Nikol Pashinyan, and the situation around Nagorno-Karabakh. [online] Letöltés helye: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1906229/ , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Fuksz Emese: Hegyi-Karabah az örmény-azeri konfliktus tükrében a Szovjetunió felbomlása után. In: Miklósné Zakar Andrea – Manzinger Krisztián – Becsey Zsolt

- László (szerk.): *Határ/ Helyzetek: Kutatóműhelyi tanulmányok*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2022.
- Goble, Paul (2021.02.04.): *Joint Russian-Turkish Karabakh Monitoring Center Opens Amidst Fresh Controversy*. The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor Volume: 18 Issue: 20, <https://jamestown.org/program/jointrussian-turkish-karabakh-monitoring-center-opens-amidst-fresh-controversy> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Ignatov, Oleg – Oliker, Olga – Shiriyev, Zaur – Vartanyan, Olesya (2023): *New Troubles in Nagorno-Karabakh: Understanding the Lachin Corridor Crisis*. International Crisis Group
- International Crisis Group (2020): *Getting from Ceasefire to Peace in Nagorno-Karabakh*. [online] Letöltés helye: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/getting-ceasefire-peace-nagorno-karabakh> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- International Court of Justice (2023): *Summary of the Order of 22 February 2023*, 62. pont. [online] Letöltés helye: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/180/180-20230222-SUM-01-00-EN.pdf> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Ipek, Pinar: *Azerbaijan's Foreign Policy and Challenges for Energy Security*. In: *Middle East Journal*, 2009/2.
- ICRC team visits Armenian hostages in Azerbaijan. [online] Letöltés helye: <https://alphanews.am/en/icrc-team-visits-armenian-hostages-in-azerbaijan/>, letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Hedenskog, Jakob (2023): *The Armenian Dilemma after Azerbaijan's September Attack on Nagorno-Karabakh*. Stockholm Centre for Eastern European Studies (SCEEUS)
- Huseynov, Vasif (2024.04.22.): *Russia's Peacekeeping Contingent Leaves Karabakh*, [online] Letöltés helye: <https://jamestown.org/program/russias-peacekeeping-contingent-leaves-karabakh/> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Jarosiewicz, Aleksandra – Falkowski, Maciej: *The four-day war in Nagorno-Karabakh*. [online] Letöltés helye: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-04-06/four-day-war-nagorno-karabakh> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Kránitz Péter Pál: *Hegy-Karabakh etnikai térképe és annak változásai a 19. század első harmadában*. In: *Studia Vincentiana* 2014/2.
- Kuimova, Alexandra; Smith, Jordan; Wezeman Peter D., (2021): *Arms transfers to conflict zones: The case of Nagorno-Karabakh*. Stockholm International Peace Research Institute. [online] Letöltés helye: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2021/arms-transfers-conflict-zones-case-nagorno-karabakh> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.

- Landgraf, Walter – Seferian, Nareg: A „Frozen Conflict” Boils Over: Nagorno-Karabakh in 2023 and Future Implications. Foreign Policy Research Institute 2024
- Manzinger Krisztián: Egy évvel a háború után: párhuzamos állam- és nemzetépítés Hegyi-Karabahban. In: Miklósné Zakar Andrea – Manzinger Krisztián – Becsey Zsolt László (szerk.): *Határ/ Helyzetek: Kutatóműhelyi tanulmányok*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2022.
- Marosvári Csaba (2013): A hegyi-karabahi konfliktus (1988–1994). *Grotius Közlemények* (2013.10.16).
- Merenics Éva: Az autonómiából szakadár állammá válás okai Hegyi Karabah esetében. In: *Kisebbségkutatás* 2014/1.
- Mikovic, Nikola: Azerbaijan watches closely the Russian invasion of Ukraine, Lowy Institute. [online] Letöltés helye: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/azerbaijan-watches-closely-russian-invasion-ukraine> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Министерство Иностраных Дел Республики Армения: Посол РФ был вызван в МИД Армении. [online] Letöltés helye: https://www.mfa.am/ru/press-releases/2023/10/24/Arm_Rus_Amb/12296 , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Nejad, Hassan Mohamadi: Turmoil in the Caucasus: The Azeri-Armenian Dispute, International Law, and Conflict Resolution in the Post Cold-War World. In: *Peace Research* Vol. 27, No. 2 (May 1995)
- Olcott, Martha B.: Gorbachev’s National Dilemma. In: *Journal of International Affairs* Vol. 42, No. 2, Spring 1989.
- Премьер-министр Республики Армения: Заявление Премьер-министра Республики Армения, Президента Азербайджанской Республики и Президента Российской Федерации. [online] Letöltés helye: <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/11/10/Announcement/> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Republic of Azerbaijan, Ministry of Foreign Affairs: Post conflict rehabilitation, reconstruction and reintegration. [online] Letöltés helye: <https://mfa.gov.az/en/category/end-of-the-conflict-in-november-2020-and-post-conflict-situation/post-conflict-reconstruction-rehabilitation-and-reintegration> , letöltés ideje: 2024. 05. 21.
- Saparov Arsène: Why Autonomy? The Making of Nagorno-Karabakh Autonomous Region 1918-1925. In: *Europe-Asia Studies*, Vol. 64, No. 2, March 2012.
- Sprague, Andrew: Russian Meddling In Its Near Abroad.: The Use of Frozen Conflicts as a Foreign Policy Tool. Barcelona: Institut Barcelona Estudis Internacionals, 2016.
- Szabó Mihály: Befagyott konfliktusok: esettanulmány Hegyi-Karabah példáján keresztül. In: *Tér-Gazdaság-Ember* 2016/2.
- Uhlig, Mark A.: The Karabakh War, in. *World Policy Journal* Vol. 10, No. 4 (Winter, 1993/1994)

Wagner Péter: A „négy napos háború” Hegyi-Karabahban. In: KKI-tanulmányok T-2016/3. Külügyi és Külgazdasági Intézet 2016.

Yarrow, E. A, The Caucasus: The British Withdrawal and Present Conditions, The Journal of International Relations Vol. 10, No. 3 (Jan., 1920),

Yousefi, Vahid-Kóbori Judit: Az örménység viszontagságos történelme az ókortól napjainkig. In: Századok 2017/4.

SÖTÉT FOLT A „BOLDOGSÁG ORSZÁGÁN” – A BHUTÁNI NEMZETÉPÍTÉS ÉS A LHOTSHAMPÁK

Bevezető

Az indiai szubkontinens és Dél-Kelet-Ázsia térsége számtalan menekülthullámot megélt az elmúlt évtizedekben. Emlékezhetünk például India 1947-es felosztására, a vietnámi háborúkra vagy a mianmari rohingyákkal szemben elkövetett atrocitásokra. Jelen írásban egy, az érintettek száma tekintetében kisebb volumenű, döntően az 1990-es évek elején lezajlott migrációt, a bhutáni lhotshampák elűzésének kevésbé ismert kérdését vizsgáljuk a bhutáni állam- és nemzetépítés, illetve a térségi folyamatok tükrében.

A tanulmány áttekinti a krízis kialakulását, annak történelmi és etnikai kontextusát, a bhutáni jogfosztó intézkedések bel- és külpolitikai okait, illetve a menekültek elűzése utáni helyzetet napjainkig. A vizsgálatunknak nem képezi tárgyát a menekültek kérdésének részletes taglalása, így a nepáli helyzetük, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának tevékenysége,³ a velük kapcsolatos kétoldalú nepáli-bhutáni tárgyalások, illetve a menekültek harmadik országba távozása mind olyan kérdések, amelyeket csak röviden, áttekintő jelleggel ismertetünk.

A vizsgálatunk relevanciáját alátámasztja, hogy egyrészt az események és okainak magyar nyelvű szakirodalmi feldolgozottsága elhanyagolható, másrészt az érintettek egy részének elüldözése ellenére a kérdés messze nem tekinthető lezártnak. Tovább növeli a téma relevanciáját, hogy viszonylag kevés olyan helyzet ismert az újkori történelemben, amikor egy bevándorlóként az ország területére érke-

¹ Jogász, nemzetközi kapcsolatok szakértő, korábbi diplomata.

² A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának 2024-ben nemzetközi tanulmányok alapszakon végzett hallgatója.

³ Ezzel kapcsolatosan ld. pl. Rajesh 2001, 43-44.

zett etnikai csoport megkísérelte az ország irányítását átvenni vagy legalábbis – ahogy Bhután esetében ez történt – arra reálisnak tekinthető esélye volt.⁴

1 Bhután

A közel 38.400 km²-es területtel és valamivel több mint 700.000 lakossal rendelkező Bhután a Himalája utolsó buddhista királysága. A magyar olvasó számára leginkább a Bruttó Nemzeti Boldogság (BNB) filozófiája alapján lehet ismerős, amelynek alappillérei a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, a kultúra megőrzése és a felelős kormányzás. Az ideológia alapja a kizárólag pénzügyi mérőszámként funkcionáló GDP-vel való konkurálás. A bhutáni kormány által a BNB kiszámítására ötévente végzett kérdőíves felmérések tartalmából is kitűnik, hogy a jelen írásban vizsgált téma – annak súlya és nagyságrendje ellenére – mennyire elhallgatott, hiszen a 148 kérdésből álló kérdőívben a nepáli kisebbség problémája egyáltalán nem jelenik meg.⁵

A Bhutáni Királyság a világ két legnépesebb államával, Indiával és Kínával határos, ami jelentős mértékben meghatározza nem csak a történelmét, de a jelenét is. Az állam fejlődésére a tibeti eredetű buddhizmus gyakorolt döntő befolyást, szimbólumai és az állam mai működése is ehhez a valláshoz kapcsolódik: neve a nemzeti nyelven a „Sárkány földje”. A buddhizmus a 7. században érkezett meg a területre, Bhután államiságának kialakulását pedig a 17. század első felére lehet visszavezetni, amikor Ngawang Namgyal (1594-1651) Tibetből elűzött láma és katonai vezető egyesítette a területet. A 17-18. században egyrészt a *dzong*-okra (bevehetetlen erődökre) építve több tibeti támadást is visszavert az ország, másrészt pedig dél felé terjeszkedve mezőgazdaságilag hasznosítható területeket szerzett Bengál rovására.

⁴ Ennek egyik klasszikus példája a jordániai fekete szeptember, amelynek során a Jasszer Arafat vezette Palesztin Felszabadítási Szervezet megkísérelte a jordán állam intézményeinek átvételét: Robins 2010, 182-192.

⁵ A Bruttó Nemzeti Boldogság számításának módszertanához, valamint a legfrissebb eredményekért lásd: Balasubramanian – Cashin 2019, illetve Ura et al. 2023.

Hamarosan szembe találtak azonban az indiai szubkontinensen berendezkedő és a Tibet felé vezető kereskedelmi utakra szemet vető britekkel, akik 1773-ban az előző évben megszállt Cooch Behar városából segítettek elűzni a bhutániakat, majd 1774-ben rátámadtak a himalájai államra. A megkötött béke értelmében Bhután visszavonult az 1730-as határai mögé. A határviellongások a későbbiekben is folytatódtak és végül az 1864-65-ös duari háborúhoz vezettek, amelynek következtében Bhután elveszítette az ország déli bejáratát őrző, és emellett értékes mezőgazdasági területet képező Duár-fennsíkot, összesen mintegy 7.000 négyzetkilométert.⁶ A jelenlegi monarchia 1907-es megteremtését követően 1910-ben Bhután aláírta az országot alárendelt szövetségbe taszító punakhai megállapodást, amelynek értelmében a britek – nem közvetlen irányítást létesítő – indiai hercegi állammá nyilvánították az államot, illetve ellenőrzést szereztek a bhutáni külügyek felett.⁷

India függetlenedését követően 1949. augusztus 8-án Bhután hasonló megállapodást írt alá Új-Delhivel, amivel Bhután belügyeiben önálló maradt, évi 500.000 rúpia segélyben részesült, viszont India külbirtokává vált, és lemondott az önálló külpolitikáról.⁸ A két állam egymásra utaltságát tovább erősítette Kína Tibet feletti kontrolljának megteremtése az 1950-es években, különösen mivel India saját védelmi rendszerre leggyengébb pontjának látta Bhután.⁹ A hagyományosan rendkívül tradicionális struktúrákkal működő országban a modernizáció a harmadik király, Dzsigme Dordzse Wangcsuk (1952-1972) idején indult, aki gazdasági reformok mellett létrehozta az országgyűlést is – annak 105 tagját a lakosság választotta, továbbá 12 egyházi személy és 37 közigazgatási vezető volt a tagja.¹⁰

⁶ Naidu 1986, 535.

⁷ A megállapodás legfőbb oka az volt, hogy Szecsuan kínai kormányzója elfoglalta Lhaszát és igényt fogalmazott meg a Himalájától délre fekvő Nepál, Sikkim és Bhután területeire, ami brit érdekeket veszélyeztetett: *Uo.* 535.

⁸ Radó 1958, 257. Az 1949-es szerződést a körülmények változására hivatkozással 2007 februárjában módosították: Sarkar 2012, 347.

⁹ Shakoore 1995, 36.

¹⁰ Bray 1993, 213-214.

Az országot három földrajzi régióra oszthatjuk: északi Magas-Himalája, a középső Belső-Himalája és a Déli-lejtők vidéke. Ezek nemcsak sajátos természetföldrajzi, ennek köszönhetően pedig gazdasági adottságokkal rendelkeznek, a lakosságuk is eltérő etnikai és kulturális szempontból. A lakosság 75 százaléka buddhista, 22 százalék hindu és körülbelül 0,5-3,6 százalék vallja magát kereszténynek.¹¹ A lakosság mintegy kéttucat nyelvet használ, a nemzeti nyelv azonban a lakosság mintegy negyede által anyanyelvként beszélt, a klasszikus tibetiből kialakult dzongkha. A nyelvet beszélő ngalopok a 9. században vándoroltak Tibetből a mai Bhután területére, és a mahájána buddhizmus kagyüpa vonalát követik, ami az egyik fő iskola a tibeti buddhizmusban.¹² A ngalopok történelmileg a térség katonai, politikai és tudományos elitjét adták.¹³ Ma is ők alkotják az ország politikai és társadalmi elitjét,¹⁴ ami jelentős mértékben oka annak, hogy az általuk beszélt dzongkha nyelv az oktatás és a közigazgatás fő nyelve, és amelyet így a lakosság túlnyomó része – etnikai hovatartozásától függetlenül – második nyelvként beszél. A nyelvi sokféleség okán a *lingua franca*-k szerepe kiemelkedő; amíg Nyugat-Bhutánban ezt a dzongkha, addig Kelet-Bhutánban a szintén a tibeti nyelvcsaládhoz tartozó tshangla tölti be ezt a szerepet, míg az ország egésze vonatkozásában a nepáli és az angol is megjelenik, az előbbi főleg az ország déli részén.¹⁵

2 Nepáliak Bhután mai területén

A nepáli nyelvű „déli emberek” (lhotsampák) beköltözésének ideje vitatott, egyes források szerint első csoportjuk már a 7. század elején megérkezett a területre.¹⁶ A nepáli nyelvet beszélő, alig pár ezer főt kitevő lepchák – akik a Nyugat-Bhutánnal szomszédos Indiában és Nepálban

¹¹ U.S. Department of State 2021, 2.

¹² Ringhofer 2002, 44.

¹³ van Driem 1994, 88.

¹⁴ Minority Rights Group 2020.

¹⁵ van Driem 1994, 90.

¹⁶ Gosh 2016, 43.

is élnek – bizonyítottan évszázadok óta jelen vannak Bhutánban.¹⁷ A 19. századtól a britek támogatták a nepáliak Bhutánba vándorlását – bennük a Bhután irányító „tibetiek” ősellenségét látták –,¹⁸ így az angol-nepáli háború,¹⁹ majd az angol-bhutáni Duar-háborúk után is érkeztek nepáliak.²⁰ Jól dokumentált a 20. század első felében történt jelentős beáramlás,²¹ aminek keretében például a nagy hatalmú Gurung-család saját délnyugat-bhutáni – 1946-47-ig a bhutáni maharadzsa hatalma által nem ellenőrzött²² – földjeire telepített nepáliakat azok feltörése és művelésbe bevonása érdekében.²³

A betelepülő nepáliak politikai jogok nélkül éltek, azonban a második világháborút követően politikai önszerveződésbe fogtak és 1952-ben az indiai Asszámban – vagyis emigrációban – létrehozták a Bhutáni Nemzeti Kongresszus nevű szervezetet. A kongresszus elsősorban a bhutáni nepáliak érdekvédelmét célozta, másodsorban pedig a demokratikus átmenetet. 1954 márciusában megpróbálták Bhutánba bevonulni, amit a bhutáni rendőrség halálos áldozatokkal járó fegyveres fellépéssel akadályozott meg.²⁴ 1953-ban a lhotshampák egy memorandumban is kérték a helyzetük rendezését az uralkodótól, a fellépések pedig végül az 1958-as állampolgársági törvény elfogadásához vezettek, amely minden ott élő számára megnyitotta az utat a bhutáni állampolgárság megszerzésére.

Habár 1958-ban megtiltották a nepáliak beköltözését, a beáramlás folytatódott, mert egyrészt az 1961-ben indult első Ötéves Gazdasági Fejlesztési Terv megvalósítása keretében külföldi munkásokat telepítettek Bhutánba India és Nepál területéről,²⁵ másrészt az illegális migrációval szemben nem tudtak hatékonyan fellépni. Ez utóbbit az tette

¹⁷ van Driem 1994, 90-91.

¹⁸ Shakoor 1995, 34.

¹⁹ Naidu 1986, *i.m.*

²⁰ Khanal 2021, 10.

²¹ van Driem 1994, 90.

²² Mitra 1995, 826.

²³ Rajesh 2001, *i.m.* 39.; English 1985, 74.

²⁴ Mitra 1995, *i.m.* 828.

²⁵ Saul 2000, 325.

lehetővé, hogy az 1950-es indiai-nepáli barátsági szerződés alapján a nepáliak egyszerűen tudtak Indiába beutazni, onnan pedig a az 1990 előtt nem ellenőrzött,²⁶ és könnyen átjárható bhutáni-indiai határon át – illegálisan – Bhutánba menni.²⁷ A beáramlást motiválták a nepálinál jobb körülmények: a nepáli nyelvű közoktatás mellett biztosított volt a jobb egészségügyi intézményrendszer, a jelentős mennyiségű megművelésre alkalmas földterület, illetve a kedvező társadalmi légkör, amit mutatott például, hogy a bhutáni királyi kormány öt speciális hindu vallási iskolát (*pathshala*) is fenntartott a nepáli tannyelvű szekuláris iskolák mellett.²⁸

A nepáliak megjelenése kezdetben a nepáli nyelv térségi közvetítőnyelvvé válását eredményezte, illetve a dzongkha és az angol mellett a térségi közigazgatás is alkalmazta, miként a thimpui parlamentben is engedélyezték annak használatát. Bhután ekkor egy olyan ország volt, ahol

„az a tény, hogy a migrációval a térségbe került (allochthonous) nepáli nyelvet a döntően nepáliul beszélő délen a közigazgatás hivatalos nyelvéné tették, illetve, hogy használatát a nemzeti parlamentben is megengedték, jól mutatja, hogy a királyi kormány milyen vendégszerető és befogadó módon viszonyul az indoárja migráns háttérű lakossághoz, különösen, hogy ilyen jogokat egyetlen más nyelv sem kapott az országban.”²⁹

A nepáli lakosság beáramlása a 20. században jelentősen felgyorsult és a korábbiaknál nagyobb volument öltött, ami politikai cselekvést is kívánt. Kezdetben a légkör inkább pozitív volt: Dzsigme Dorjing Vangcsuk király kormányzása alatt a déliek tanulhattak nepálit és szanszkritet, függetlenül attól, hogy a hivatalos nyelv 1961-ben a dzongkha lett,³⁰

²⁶ Mørch 2016.

²⁷ Muni 1991, 148.

²⁸ van Driem 1994, 101., Rajesh 2001, *i.m.* 40.

²⁹ van Driem 1994, 99-100.

³⁰ Hutt 2003, 5.

viszont másodosztályúként kezelték őket és elutasították a bürokrácia vezető köreibbe való bejutásukat,³¹ annak ellenére, hogy általában tanultabbak voltak.³² A későbbiekben bemutatásra kerülő folyamatok miatt azonban ez hamarosan megváltozott: a beáramlás korlátozása érdekében 1977-ben kötelezővé tették az újonnan érkező nepáli munkások számára az érvényes útlevél beszerzését, valamint a közigazgatási állásokba kinevezések előtt kormányzati engedély megszerzését rendelték el. Az állampolgársági törvény módosítása a honosításhoz szükséges időt is megnövelte tíz évvel: kormányzati alkalmazottak számára ötről 15-re, mindenki más számára pedig 10-ről 20 évre. Az 1979-1981 között végrehajtott első népszámlálást is a lhotshampák kizsorítására használták: az eredmények közzétételét követően már csak az 1977-es törvény alapján állampolgárnak számító lakosok részére adtak ki személyi igazolványt.³³

3 A jogkorlátozó intézkedések háttere és jellege

Az 1990-es évek elejének becslései szerint a lakosság mintegy 28%-át tették ki a nepáli származásúak, de disszidens vezetők szerint akár 50%-nál is többen lehetnek,³⁴ míg nepáli források már az 1980-as évek elején 53%-ra becsülték a nepáli származásúak arányát Bhutánban.³⁵ 1990-ben a közigazgatás személyi állományának 39%-át tették ki, miközben az oktatásban alkalmazottak 36-54,7%-ának nem volt bhutáni állampolgársága,³⁶ vagyis jó eséllyel ők is nepáli származásúak voltak. Ezen aggasztónak ható adatok mellett több olyan külső és belső ténye-

³¹ Sarkar 2016, 1-29.

³² Muni 1991, *i.m.* 146.

³³ Human Rights Watch 2007, 14.

³⁴ Bray 1993, *i.m.* 213. Abban nagyjából megegyezés volt, hogy a lhotshampák száma 300.000-re volt tehető az 1990-es évek legelején, azonban az ország lakosságát a nemzetközi közösség 600.000-re, Bhután vezetése pedig 1.000.000-ra becsülte: Muni 1991, *i.m.* 146.

³⁵ Rajesh 2001, *i.m.* 40.

³⁶ Bray 1993, *i.m.* 213-214.

zõ jelentkezett az 1970-80-as években, amelyek a bhutáni állam számára a lhotshampa népességgel szembeni fellépést megindokolhatóvá teheték; ezeket érdemes egyesével áttekinteni.

Az első csoportba az indiai nepáliak helyzetével kapcsolatos fejlemények tartoztak. Az 1815-ös angol-nepáli háborút követően a britek több, a mai Indiában fekvő értékes mezőgazdasági területet megszereztek maguknak, ahol teát kezdtek termeszteni. Ezzel a lépéssel – és az ópiumtermeléssel kiegészítve – csökkenteni tudták a Kínával szemben fennálló jelentős kereskedelmi deficitjüket. A tea előállítására nepáli munkaerőt telepítettek a mai Szikkim és a Gurkaföld Területi Adminisztráció területeire. A nepáliak idővel többségivé váltak e területeken: 1876-ban Darjeeling térsége lakosságának 27%-át, az 1930-as években pedig már 86%-át tették ki, ugyanekkor a teaültetvényeken dolgozó munkások 90%-a is nepáli volt.³⁷ Itt az 1970-es évek végétől fegyveres erőszak bontakozott ki, aminek célja egy ún. Gurkaföld megteremtésére irányuló törekvés lett.³⁸ Ennek motorja a Gurka Nemzeti Felszabadítási Front (GNLF) volt, a küzdelem pedig az 1980-as évek második feléig zajlott. Az ellenállásnak egy politikai kompromisszum vetett véget, melynek keretében az érintett terület Nyugat-Bengál északi részén 1988-ban különleges közigazgatási jogállást kapott. A megállapodást 2012-ben megújították és 2017-ben Kalimpong körzet létrehozásával és hozzácsatolásával a területet kibővítették.³⁹

Gurkafölddel közvetlenül határos északról a Nepál, Kína (Tibet) és Bhután közé beékelődött Szikkim, amely 1975-öt megelőzően India védnöksége alatt álló protektorátus volt, mely státuszt egy, az 1949-es bhutáni-indiaihoz hasonló 1950-es szerződés rögzített. 1975-ben az akkori szikkimi miniszterelnök azzal a kéréssel fordult Indiához, hogy fogadja be az országát 22. tagállamként. A felhívásra az országba többtízezer fős indiai katonaság vonult be és 1975 májusában népszavazá-

³⁷ English 1985, *i.m.* 71.

³⁸ A Gorkhaland megteremtését célzóak arra hívják fel a figyelmet, hogy Darjeeling és Kalimpong is az 1815-ös brit-nepáli szerződés következtében került brit (indiai) fennhatóság alá, így Gorkhaland megteremtésének szándéka egy történelmi igazságtalanság helyrehozásaként értelmezendő: Middleton 2024, 82.

³⁹ 1865 előtt Bhután része.

son a szikkimi lakosság megszavazta a buddhista monarchia eltörlését és az Indiához csatlakozást. Bhutáni részről kifejezetten aggasztónak látták nemcsak e fejleményt, hanem azt a szerepet is, amit a szikkimi – szintén tibeti eredetű lakosság mellé beköltöző és később többségivé váló – nepáliak játszottak a monarchia megbuktatása és az ország indiai annexiója kapcsán.⁴⁰

Bhután félelme az volt, hogy a bhutáni nepáliak hasonló szerepet játszhatnak a jövőben,⁴¹ akár az ország területének megcsonkítását vagy a függetlenségének megszűnését okozva.⁴² E feltételezés nem volt teljesen alaptalan. Már 1947-ben felmerült az Minden Indiai Gurka Ligája nevű szervezet részéről egy *Uttarakhand Pradesh* elnevezésű terület létrehozása, amely India, Szikkim és Dél-Bhután nepáli lakosságú területeinek egyesítését célozta. A szervezet ráadásul 1948-ben tagtoborzásba és a thimpui kormánnyal szembeni lázításba is kezdett Bhután déli részén.⁴³

A következő, bhutáni részről kihívásnak tekintett fejlemény a demokratizálódás igényének megjelenése volt. Az ország soha nem tapasztalt meg forradalmi változásokat, és ahogy a harmadik uralkodó által kezdeményezett, korábban említett reformok is mutatják, minden átalakulás lassú, szerves folyamat eredménye volt. Bhutánban a társadalmi szervezetek nyomásgyakorló tevékenysége, politikai pártok és más, demokratikus vitafórumot jelentő intézmények léte nem volt magától értetődő az 1980-as, 1990-es évek fordulóján, az állami bürokrácia pedig minden hatalmát veszélyeztető törekvéssel szemben fellépett.⁴⁴ Ezeknek a demokratizálódást célzó törekvéseknek fontos motorjai voltak az egyre több diszkriminációt megélő lhotshampák, a fellépésüket

⁴⁰ A legutolsó (2011-es) népszámlálás szerint a nepáli nyelvűiek 62,6%-ot tettek ki Sikkimben, ahol nyelvük nemcsak a 11 hivatalos nyelv egyike, de *linga franca*-ként is szolgál. Lásd: <https://web.archive.org/web/20190827141421/http://censusindia.gov.in/2011Census/Language-2011/Statement-3.pdf>. 1975-ben még 77% felett volt az arányuk: English 1985, 75.

⁴¹ Shakoor 1995, 39.

⁴² Whitecross 2009.

⁴³ Mitra 1995, *i.m.* 827.

⁴⁴ Sinha 1994, 183-184.

pedig Nepálból és India nepáliak lakta részeiről kifejezetten bátorították – jelentősen bonyolítva ezzel a helyzetet.⁴⁵

A demokratizálódást követelő erők fő célja az 1980-as évek elejétől fogva az 1958-as állampolgársági törvény hatályon kívül helyezése volt. Mivel a fokozatos reformok következtében a király hatalmát erre az időre egyre inkább árnyalta a buddhista drukpa elit tevékenysége, a korábbi nemzetek feletti egységesítő megközelítést fokozatosan felváltotta a kirekesztő jellegű nemzeti politika.⁴⁶ Bhután újonnan felemelkedő vezetői fenyegetve érezték pozíciójukat, attól féltek, hogy ha a lhotshampák megváltoztatják az állampolgársági szabályozást, azal szélesre tárulnának a nepáli bevándorlás előtt Bhután kapui. Ez pedig a jelentős nepáli eredetű lakossággal bíró Szikkim, Darjeeling és a nyugat-bengáli Duarok fölötti befolyásszerzés mellett annak lehetőségét is magában hordozta, hogy idővel Bhután is Nepál vagy India uralma alá kerüljön,⁴⁷ ezért erőszakosabb „bhutanizációra” került sor válaszlépésként. Ennek első intézkedései voltak a fentebb említett, az illegális bevándorlás korlátozására irányuló intézkedések, amiket a bhutáni nemzeti identitás konszolidálására törekvő politika követett, benne az uralkodó drukpa kultúra és értékek, illetve a buddhista ideológia erőltetésével.⁴⁸ A következőkben ennek a „bhutanizációnak” a legfontosabb eszközeit tekintjük át.

3.1 A házassági törvény

Az 1980-as házassági törvény megnehezítette a bhutáni és nem bhutáni állampolgárok házasságkötését, ami jelentős változást jelentett ah-

⁴⁵ Miután 1992-ben megindult a többpártrendszer nepáli kiépítése, a részben abban az országban működő bhutáni politikai pártok hasonló törekvéseket igyekeztek Bhutánban is keresztülvinni, de az sem segített a helyzeten, hogy a nepáli parlament elnöke, későbbi nepáli miniszterelnök és államfő is, felhívta a bhutáni uralkodót arra, hogy teremtsen meg a demokrácia megvalósításának lehetőségét Bhutánban: Shakoore 1995, 35.

⁴⁶ Rai 2015, 8.

⁴⁷ Sinha 1994, *i.m.* 182.

⁴⁸ Ikram 2005, 101-116.

hoz a korábbi állami politikához képest, aminek alapján pénzügyileg támogatták a bhutáni–nem-bhutáni vegyesházasságokat az asszimiláció előmozdítása érdekében.⁴⁹ Akik a törvényi nehézségek ellenére összeházasodtak, joghátrányokkal szembesültek: elveszítették az állami juttatásaikat, esetükben akadályozták a már kormányzati szolgálatban dolgozók előléptetését és visszavonták a külföldi oktatási ösztöndíjakat.⁵⁰ Ezen felül a törvény szerint, ha egy bhutáni állampolgár az országon kívül kötött házasságot, elvesztette az állampolgárságát és nem volt jogosult arra, hogy az állam által biztosított jogokat élvezze. A törvény azt is kimondta, hogy egy nem bhutáni házasságkötése egy bhutáni állampolgárral az előbbi számára nem biztosítja az állampolgárság megszerzését.

3.2 Oktatási reform

Noha a dél-bhutáni régióban egykor széles körben használt nepáli nyelv iskolai oktatása teljesen csak 1990 tavaszán szűnt meg, annak kiszorítása az oktatási rendszerből már az 1980-as években megkezdődött. E kiszorítás mozgatórugóit alapvetően három okra lehet visszavezetni: 1) úgy találták, hogy a nepáli nyelv hivatalos nyelvhez hasonló jogállása erősíti e nyelvet beszélők illegális bevándorlását; 2) a nepáli alkalmazása az oktatásban gyengíti a dzongkha pozícióját és ezáltal akadályozza a bevándorlók asszimilációját; emiatt 3) az iskolai tananyag 1984-es reformjánál azzal érveltek a bhutáni hatóságok, hogy a rendelkezésre álló szűkös forrásokat nem aprózzák el három felé, hanem inkább a dzongkha és az angol nyelvű tananyag fejlesztésére fordítják.⁵¹ Habár 1990 tavaszán a nepáli nyelv már eltűnt az iskolákból, de továbbra is használatban maradt az állami médiában, a parlamentben és a déli országrész közigazgatási intézményeiben, illetve a kormány ekkor még nem szüntette meg a hindu vallási intézmények létrehozásának támo-

⁴⁹ van Driem 1994, 101.

⁵⁰ Sarkar 2016, *i.m.* 7.

⁵¹ van Driem 1994, 101-102.

gatását sem,⁵² a pathshala iskolákat majd csak az 1990-es évek elejének terrorista akciói következtében zárták be.⁵³

3.3 Az 1985-ös állampolgársági törvény

A törvényt elfogadásának körülményeit és ennek következtében tartalmát jelentősen befolyásolták a korábban bemutatott fejlemények és különösen az illegalitásban tevékenykedő politikai erők törekvése az 1958-as állampolgársági törvény eltörlésére. A thimpui parlament által elfogadott új jogszabály visszamenőleges hatályú volt, és úgy rendelkezett, hogy csak azok tekinthetők bhutáni állampolgárnak, akik 1958-ban az ország lakosai voltak, és abból az évből rendelkeznek az állandó lakóhelyük igazolásával, állampolgárságuk regisztrációjával és a terület adóigazolásával.⁵⁴ Kimondta a jogszabály továbbá, hogy állampolgárság csak születés, regisztráció és honosítás útján szerezhető meg. Születéssel a törvény hatályba lépését követően csak akkor lehetett állampolgárságot szerezni, ha mindkét szülő bhutáni állampolgár,⁵⁵ míg regisztrációval azok szereztek állampolgárságot, akik 1958. december 31-én Bhutánban éltek. Ezen a jogcímen összesen 12.103 fő szerzett bhutáni állampolgárságot a törvény elfogadását követően.⁵⁶ A honosítást a dzongkha nyelv írás- és szóbeli használatához köthették, ami akadályozó tényezőnek bizonyult azon lhotshampák számára, akik írni és olvasni sem tudtak.⁵⁷

⁵² van Driem 1994, 102.

⁵³ van Driem 1994, 102.

⁵⁴ Taschichho Dzong, the Bhutan Citizen Act. Ministry of Home Affairs Thimphu. 1985. [online]. Letöltés helye: https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/Bhutan_Citizen_Act_1985Eng.pdf, letöltés ideje: 2024.05.14.

⁵⁵ Sarkar 2016, *i.m.* 7.

⁵⁶ Mitra 1995, *i.m.* 830.

⁵⁷ Norwegian Refugee Council 2008, 3.

3.4 Az 1988-as népszámlálás

Az 1985-ös állampolgársági törvény végrehajtása problémásnak bizonyult, ezért a kormány népszámlálást rendezett a déli körzetekben annak felderítésére, hogy az ott élők milyen jogállással rendelkeznek. A lakosságot hét lehetséges kategóriára osztották:

- F1 Teljes jogú bhutáni állampolgárok (akik be tudták mutatni 1958-ból származó letelepedési papírokat és adóigazolást)
- F2 Visszatérő emigránsok (akik rendelkeztek a kért papírokkal, de nem 1958-ból)
- F3 Azok, akik nem voltak jelen a népszámláláskor
- F4 Bhutáni férfi és külföldi felesége, valamint gyermekeik
- F5 Bhutáni nő és külföldi férje, valamint gyermekeik
- F6 Legálisan adoptált gyermekek
- F7 Nem állampolgárok

A népszámlálással a kormány célja annak kimutatása volt, hogy tömegesen élnek délen illegális bevándorlók, ezért azt nem helyi kérdőbiztosokkal folytatták le, ami számos visszaélést eredményezett. Az egyik legfőbb probléma az volt, hogy csak 1958-ból származó – vagyis harminc évvel korábbi – dokumentumokat fogadtak el a helyben lakás bizonyítására és még olyanokat is elutasítottak, akiknek rendelkezésükre állt 1957-es és 1959-es igazolás, de az 1958-as nem.⁵⁸ A felmérés 45%-os arányban mutatott ki a déli lakosságon belül nepáliakat, de Dzsizme Szindzse Vangcsuk király szerint közülük mindössze 28.000 volt illegális bevándorlónak tekinthető.⁵⁹ A népszámlálás során olyanokat is illegális bevándorlónak minősítettek, akik korábban magas bhutáni pozíciókat viseltek. Itt többnyire politikai ellenfelekkel való leszámolásról volt szó, akár volt királyi tanácsadók révén a király környezetét is érintve.⁶⁰ Nem csak a népszámlálás során fordultak elő visz-

⁵⁸ Human Rights Watch 2007, i.m. 15.

⁵⁹ Shakoor 1995, 35.

⁶⁰ Muni 1991, i.m. 145.

szaélések, később sok esetben még olyanokat is kilakoltattak, akik be tudták mutatni a szükségés papírokat.⁶¹

3.5 Magatartási kódex (*Driglam Namzha*)

1987-ben az intenzív nemzetépítés periódusát élő Bhután hatodik öt-éves terve a nemzet hagyományaira koncentrált és ezeket az egyedi jegyeket erősítette politikájában az „egy nemzet, egy nép” jelszó égisze alatt.⁶² Dzsigme Szindzse Vangcsuk király 1989. január 16-án magatartási kódexet írt elő, mely már nevében is jelzésértékű volt. A „driglam” szó utat, rendet jelent, a „namzha” pedig egyfajta rendszert, így a Driglam Namzha kifejezés egyfajta etiketre, vagyis viselkedési rendszerre és szabályokra utalt. A kódex célja a bhutáni társadalom pluralitásának csökkentése, és a drukpa kultúra „leromlásának, felhígulásának” megakadályozása volt, így az észak-bhutáni hagyományokon és kultúrán alapult. A Driglam Namzha kötelező nemzeti öltözködési formát ír elő: a hagyományos *gho*-t (férfiaknál) és *kira*-t (nőknél), amelyet iskolában, kormányzati körökben, helyi közigazgatási hivatalokba és kolostorokba látogatás során, hivatalos programokon, valamint nyilvános helyeken kell viselni. Aki ezen előírást nem követte, súlyos pénzbírságot kapott.⁶³ E magatartási normagyűjtemény bevezetése a modernizációt sürgető drukpa elittel szembeni jelzéseként is értékelhető: a pozícióikhoz ragaszkodó vallási és arisztokratikus elit így akarta saját helyzetét stabilizálni a megindult reformtörekvésekkel szemben.⁶⁴ A bevezetett öltözködési stílus a többségi dzong lakosság egy része számára is idegen volt, a lhotshampák számára pedig kifejezetten problémás.⁶⁵ A belügyminiszter azzal indokolta az intézkedést, hogy

⁶¹ Chettri 2021, 20.

⁶² Muni 1991, *i.m.* 145-154.

⁶³ Walcott 2011, 255.

⁶⁴ Muni 1991, *i.m.* 149.

⁶⁵ Bray 1993, *i.m.* 215.

„az országba jövőeknek integrálódniuk kell a többségi társadalomba, meg kell tanulniuk a nemzeti nyelvet és hordaniuk kell a hagyományos nemzeti viseletet, mert a sajátos nemzeti identitás megőrzése az útja annak, hogy Bhután megtartsa a szuverenitását és függetlenségét. A bhutániak ugyanis aggódnak amiatt, hogy eltűnhetnek.”⁶⁶

3.6 A „lojalitási igazolvány”

Az 1990-es évek elejének politikai tüntetései idején a kormány létrehozta a „lojalitási igazolványt”, a „*No Objection Certificate*” (NOC) intézményét. Ez a „nemzetellenes tevékenységbe” nem bonyolódott lakosság hozzáférését biztosította a felsőoktatáshoz, a közigazgatási állásokhoz, különböző hatósági engedélyekhez, utazási dokumentumokhoz, földvásárláshoz és eladáshoz, de bizonyos mezőgazdasági termények értékesítésének jogát is a NOC meglétéhez kötötték. A NOC kiállítására a helyi közigazgatási hatóságok igazolását követően a rendőrség volt jogosult, ráadásul az engedélyt évente kellett megújítani. A meghosszabbítás kapcsán a későbbiekben egyértelműen jelentkezett a diszkrimináció: amíg a drukpák kérelemre automatikusan megkapták a NOC-ot, addig a lhotshampák esetében ez az automatizmus nem érvényesült, miközben az országban való boldogulásnak számukra is elengedhetetlen feltétele volt az igazolvány. Az elutasításnak már az is alapjául szolgált, ha a nepáli menekülttáborokban élő rokonokkal tartották a kapcsolatot, így sokak a későbbiekben nem keresték a rokonaikat annak érdekében, hogy a bhutáni életüket ne veszélyeztessék.⁶⁷

⁶⁶ Rajesh 2001, *i.m.* 42.

⁶⁷ Human Rights Watch 2007, *i.m.* 27-30.

4 A lhotshampák kiűzése

A jogfosztó intézkedéseket érzékelhető elkeseredés követte, amely az uralkodóhoz intézett 1989-es petíció formájában a nagypolitikában is megjelent. A követelések tizenhárom pontból álltak, amelyek az alapvető emberi jogok biztosításától az állam közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszerének gyökeres átalakításáig terjedtek.⁶⁸ Az állam számára nemcsak a törekvések etnikai jellegű célkitűzései, hanem a monarchikus államformával szembeni fellépés is kifejezetten problémásnak bizonyultak.⁶⁹ Miután az uralkodó a petíció szerzőit nemzetellenesnek nyilvánította, 1990-ben nyílt ellenállás tört ki a déli országrészekben.⁷⁰ A brutális hatósági fellépés okán megkezdődött a menekülés Bhutánból, a disszidensek azonban politikai tevékenységbe, így a Bhutáni Néppárt (BPP) létrehozásába fogtak. Erre válaszul 1990. augusztus 7-én a bhutáni belügyminisztérium árulónak és nemzetellenesnek minősítette azokat, akik elmenekültek az országból, családtagjaik és hozzátartozóik állampolgárságát megvonták, és nemzetellenes tevékenység miatt vádat emeltek ellenük. A változásoknak az uralkodó hatalmi elit számára „fenyegető” jellegét mutatta, hogy az 1990 kora őszen a szintén főleg nepáli származásúakból álló BPP már nemcsak az ország déli részén, de már a fővárosban is demokráciapárti tüntetéseket tartott, az itteni brutális rendőri fellépésnek többszáz halálos áldozata volt.⁷¹

A helyzet eszkalációját egyéb tényezők is táplálták. A drupák társadalmi szinten veszíteni érezték vitalitásukból a nepáli származású bhutániakhoz képest, akik amellet, hogy a saját munkájukból megélni képes vállalkozói és földműves rétegekhez tartoztak leginkább, demográfiai jellegzetességeikben is dinamikusabbak voltak. Ez utóbbi az illegális bevándorlás mellett a drupákhoz képest magasabb természetes szaporulatban nyilvánult meg. A két csoport közti egyre

⁶⁸ Muni 1991, *i.m.* 145.

⁶⁹ *Uo.*, 145.

⁷⁰ Giri 2004.

⁷¹ Shakoor 1995, 33.

áthidalhatatlanabbnak tűnő távolság teret adott a folyamatok radikalizációjának.⁷² Ekkoriban láttak napvilágot az 1988-as népszámlálás eredményei is, amelyek egy esetleges Nagy-Nepál-projekt perspektívájával keltettek aggodalmat a bhutáni kormányban. Ennek köszönhető, hogy 1992 januárjában a bhutáni külügyminiszter arról beszélt, hogy a trendek folytatódása esetén két évtizeden belül a bhutániak apró kisebbséggé váltak volna saját országukban, amely egy újabb „Szikkim” vagy „Darjeeling” lett volna a térségben.⁷³

Ahogy a tüntetések erősödtek, úgy nőtt az erőszak az állam oldaláról is: sokakat bebörtönöztek és még több embert arra kényszerítettek, hogy családjukkal együtt aláírjanak egy – többnyire általuk nem értett – dzongkha nyelvű formanyomtatványt arról, hogy önkéntesen távoznak az országból. Ez a dokumentum volt az ún. önkéntes kivándorlási kérvény (VMF), amelyek révén tízezrek távoztak az országból.⁷⁴ Sor került a hatóságok részéről otthonok lerombolására, történtek fogvatartás alatti halálesetek, illetve kínzások és nemi erőszak is jelentős számban fordult elő.⁷⁵ Mindazonáltal a lhotshampák elűzésének szándéka semmiképpen sem volt új ötletnek tekinthető: amikor az 1940-es években a brit-bhutáni kapcsolatokért felelős Sir Razsa Szonam Topgay figyelmét Sir Basil Gould, a brit partnere felhívta arra, hogy nem feltétlenül szerencsés ilyen sok nepálit Bhután déli részére beengedni, akkor ő azt válaszolta, hogy *„nincsenek nyilvántartásba véve, így szükség esetén bármikor eltávolíthatók”*.⁷⁶

Érdeemes röviden az uralkodó szerepére is kitérni. Ahogy láttuk, a királyok korábban tettek jelentős gesztusokat a lhotshampáknak, egyrészt törekedtek arra, hogy a nemzeti integrációt előmozdítandó a nepáliakat bevonják az állam működésébe, másrészt a harmadik király – a családja rosszállása ellenére – még ahhoz is hozzájárulását adta, hogy egyik nővére egy nepáli tisztviselőhöz menjen hozzá.⁷⁷ Az

⁷² Mitra 1995, *i.m.* 829.

⁷³ Rajesh 2001, *i.m.* 41.; Mayilvaganan 2005, 73.

⁷⁴ Nath 2016, 8.; Rajesh 2001, *i.m.* 43.

⁷⁵ Human Rights Watch 2007, *i.m.* 15-17.

⁷⁶ Datta-Ray 1984, 51.

⁷⁷ Muni 1991, *i.m.* 147.

1989-es politikai követelések megfogalmazóit mégis nemzetellenesnek nyilvánították, amiben a feltételezések szerint a keményvonalas kormányzati körök nyomása volt az elsődleges ok,⁷⁸ de az is tény, hogy a célkitűzések az ország radikális átalakulását célozták, illetve az erőszak kitörése az ország összeomlásával fenyegetett. A nemzeti egység megteremtése érdekében 1990 őszén a király tett egy dél- és kelet-bhutáni körutat, amely a helyzet normalizálását, illetve a mozgósítást célozta, de aminek során a kedélyeket is igyekezett nyugtatni.⁷⁹ Az uralkodó menekültválság eskalálódása után is próbálta maradásra bírni a lhotshampákat, illetve 1.000-nél több esetben amnesztiát adott államellenes cselekményért fogva tartott személyeknek,⁸⁰ az állami intézmények azonban sok tekintetben sikeresen szabotálták az uralkodó törekvéseit.

5 A menekültek és az áttelepítés

A lhotshampa népesség eltávolításában a bhutáni hadsereg kiemelt szerepet játszott, de vagyonek Kobzással és megfélemlítéssel az állam intézményei általában is előmozdították a menekülést. A lhotshampákat Indiába kényszerítették, ahol az indiai hatóságok buszokra tették és Nepálba szállították őket.⁸¹ A menekültek száma bizonytalan, Bhután kormánya például semmilyen információt nem osztott meg ezzel kapcsolatban. A katmandui hatóságok 1991 végére 6000-re, 1992 augusztusára 62000-re, 1993 júniusára 80000-re,⁸² 1995-re 90000 főre,⁸³ majd néhány évvel később pedig már 108000 főre tették az ország délkeleti részén fekvő hét menekülttáborban élők számát.⁸⁴ A Nepal Red Cross Society szerint további 10-15000 bhutáni menekült élt a tá-

⁷⁸ *Uo.*, 150.

⁷⁹ *Uo.*, 151.

⁸⁰ Bray 1993, *i.m.* 215-216.

⁸¹ Ikram 2005, *i.m.* 101.

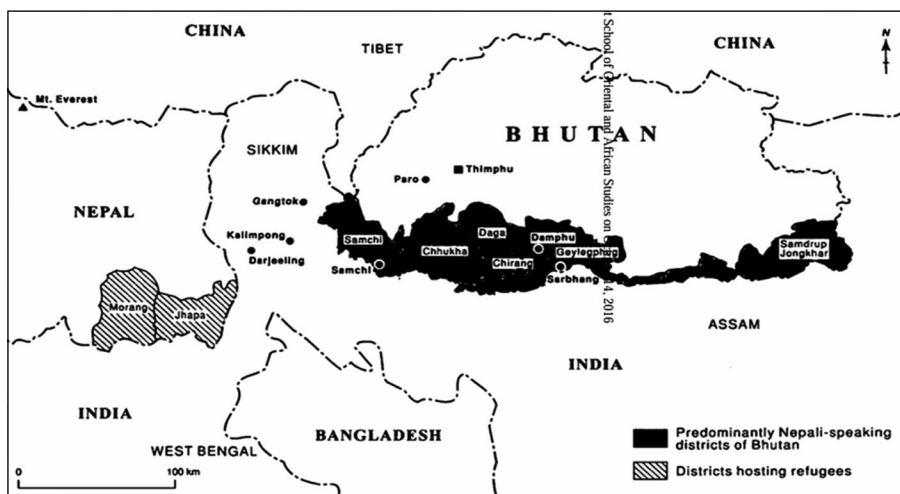
⁸² Rajesh 2003, 287.

⁸³ Hutt 1996, 412.

⁸⁴ Norwegian Refugee Council 2008, *i.m.* 9.

borokon kívül Nepálban és mintegy 15-30.000 Indiában.⁸⁵ Az ENSZ kezdetben 60-70.000 főre becsülte a bhutáni népességcsökkenést, majd az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) már a nepáli adatokat elfogadva 2007-re 108.000-re tette a menekültek számát,⁸⁶ ami az akkori bhutáni lakosság egyhatodát jelentette.

1. ábra. Feketével jelezve Dél-Bhután lhotshampa-lakta területei, csíkozással azok a nepáli körzetek, ahol a menekülttáborokat létrehozták, köztük pedig Sikkim, Darjeeling és Kalimpong.



Forrás: Hutt 1996, 399.

A menekülthelyzet volt a demokratikusan megválasztott nepáli kormány első diplomáciai kihívása, amit önerőből nem bírt megoldani, így 1991-ben kérte az UNHCR segítségét.⁸⁷ A menekülttáborok működtetéséhez ENSZ-hez kötődő szervezeteket és más civil szervezeteket is igénybe kellett venni, így a Világélelmezési Program (WFP) a rizst, hűvelyes zöldségeket, étolajat, sőt és egyéb zöldségeket biztosította a táborlakók számára. A higiéniai körülményeket az Oxfam teremtette meg, az angol nyelvű oktatást a Caritas biztosította a menekült diákok számára,

⁸⁵ Uo.

⁸⁶ Shrestha 2015.

⁸⁷ Hutt 2003, *i.m.* 257-258.

ami azért is volt kiemelt fontosságú, mert a menekültek 45%-gyermekkorú volt.⁸⁸ Az egészségügyi ellátást az AMDA-Nepal biztosította az UNHCR támogatásával.⁸⁹ A helyzet érzékenysége okán a UNHCR kifejezetten megtiltotta a politikai tevékenységet a táborokban.⁹⁰

Nepál a lehető legbékésebb módon, csendes diplomáciával, illetve India segítségével szerette volna megoldani a kialakult helyzetet. Nepál és Bhután 1993 júliusában írta alá az első megállapodást, amiben Thimpu azt vállalta, hogy azonosítja a menekültek között azokat, akik rendelkeznek bhutáni állampolgársággal. A menekülttáborokban élőket eszerint négy kategóriába osztották: 1) erőszakkal elűzött bhutáni állampolgárok, 2) önként (VMF-fel) távozott bhutáni állampolgárok, 3) nem-bhutániak, 4) bűncselekményeket elkövetett bhutáni állampolgárok. A végül 1993 októberében megkezdődött kétoldalú tárgyalásokon a legfőbb problémát az okozta, hogy a Katmandu által 60 000 főre becsült második csoportba tartozókat Thimpu nem akarta visszafogadni arra hivatkozással, hogy ők önként távoztak. Ezt Nepál etnikai tisztogatásnak minősítette, ami 1995-ben a kétoldalú tárgyalások megszakadását eredményezte.⁹¹

A tárgyalások 1999-ben folytatódtak, amikor Bhután késznek mutatkozott az erőszakkal elűzöttek mellett azok visszafogadására is, akikkel VMF-et írtattak alá.⁹² Végül 2003 februárjában olyan megállapodás született a két ország között, amely szerint az első kategóriába tartozók bhutáni állampolgárként visszatérhetnek Bhutánba, a második kategóriába tartozók visszatérhetnek az országba, de ott állampolgárságért kell folyamodniuk, a negyedik kategóriába tartozóknak bíróság elé kell állniuk, míg a harmadik kategóriába tartozók nem térhetnek vissza.⁹³ A menekültek visszafogadásának jelentős belpolitikai ellenzői voltak, azonban külső, főként UNHCR nyomásra 2001 második felében mégis

⁸⁸ Rajesh 2003, *i.m.* 287-288.

⁸⁹ Neikirk – Nickson 2017, 37-54.

⁹⁰ Rajesh 2003, *i.m.* 288.

⁹¹ Shakoore 1995, 32.

⁹² Rajesh 2001, *i.m.* 46.

⁹³ Human Rights Watch 2007, *i.m.* 41.

megkezdődhetett a menekültek visszatérése Bhutánba,⁹⁴ 2009 októberéig pedig 22 000 bhutáni menekült tért vissza az országba.⁹⁵

Az elűzött lhotshampák túlnyomó többsége azonban nem Bhutánba, hanem harmadik országokba került áttelepítésre. Az Amerikai Egyesült Államok 2006-ban jelentette be, hogy 60 000 menekültet befogad és amennyiben szükség van rá, további menekültek befogadására is készen áll. Washington mellett Ausztrália, Kanada, Dánia, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia és az Egyesült Királyság is ajánlkozott, hogy részt vesz az áttelepítési programban. 2007-ben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa és a Nemzetközi Migrációs Szervezet elismerte a hazatelepítési erőfeszítések kudarcát és megkezdte a harmadik országokba való költözési kérelmek elfogadását.⁹⁶ Az áttelepítés támogatottsága nem volt magától értetődő, 2007-ben a nepáli rendőrségnek például fegyvert kellett használnia az ötlet ellen a menekülttáborokban tüntetőkkel szemben.⁹⁷ A letelepítési programban 2008-ra több mint 100 000 bhutáni menekült költözhetett új helyre: az Amerikai Egyesült Államokba (91 713 fő), Kanadába (6500 fő), Ausztráliába (5554 fő), Új-Zélandra (1002 fő), Dániába (874 fő), Norvégiába (566 fő), az Egyesült Királyságba (358 fő) vagy Hollandiába (327 fő).⁹⁸

6 Az etnikai tisztogatást követő bhutáni helyzet

Az országban az 1990-es évek elejétől sok erőszakos cselekményre került sor. 1993 márciusáig a thimpui kormány jelentése szerint a „déli terroristák” 56 gyilkosságot, 35 nemi erőszakot, 201 túszejtést és 510 fegyveres rablást követtek el kormányzati célpontok ellen, azonban a korabeli vélekedés inkább köztörvényes bűnözők, mint a politikai disszidensek számlájára írták ezeket a cselekményeket.⁹⁹ A helyzetet

⁹⁴ Rajesh 2003, *i.m.* 288-289.

⁹⁵ Lawoti 2010, 172.

⁹⁶ Sarkar 2016, *i.m.* 22.

⁹⁷ Asian Centre For Human Rights 2008, 59.

⁹⁸ Shrestha 2015, *i.m.*

⁹⁹ Bray 1993, *i.m.* 215.

tovább bonyolította, hogy az indiai hadsereg 1990 novemberében Bhután területére szorította az észak-indiai Asszám államban az 1970-es évek vége óta harcoló Asszám Egyesült Felszabadítási Front (ULFA) és a Bodóföldi Nemzeti Demokratikus Front (NDFB) erőit, amelyek közül az első Asszám függetlenségét, a második pedig az államon belül élő bodó törzsek elszakadásával létrejövő független bodó államot célozta. 1996 után Bangladesből is Bhutánba szorították a terrorcsoportok odamenekült tagjait; a terroristák élvezve a bhutáni hatóságok félrenézését, innen hajtottak végre támadásokat indiai célpontok ellen. India közös csapásra – vagyis indiai csapatok bhutáni bevetésére – vonatkozó javaslatát a bhutáni állam elutasította, viszont 1998-ban tárgyalásokat kezdett a felkelőkkel a távozásuk érdekében, különösen mivel jelenlétük erősen rontotta a dél-bhutáni biztonsági helyzetet. A felkelők azonban nem tartották be a Thimpuval kötött megállapodásokat és nem szándékoztak távozni az országból sem, így először 2003 májusától civil önkéntesekből fegyveres erőt szervezett a bhutáni kormány, majd 2003. december 15. és 2004. január 15. közötti *Operation All Clear* hadművelettel lecsapott a táborokra. A fellépés sikeres volt, december 19-ra mind a 30 illegálisan működő tábort bevették Bhután erői, amelyek az 1864-65-ös háború óta először hajtottak végre katonai műveletet.¹⁰⁰

A lhotshampákkal szembeni letartóztatások 2008-ig folytatódtak, így például 2007-ben 39 olyan személyt vettek őrizetbe, akiket a Bhutáni Kommunista Párthoz kötődéssel vádoltak, köztük nőket és egy hároméves gyermeket is. Az érintettek közül 30-at súlyos eljárási hibákkal zajló tárgyaláson öt és kilenc év közötti börtönbüntetésre ítélték, kilenc személy sorsa pedig ismeretlen volt az őrizetbe vételt követően.¹⁰¹ A politikai foglyok többsége ma is az 1990-es évek elejének tüntetései miatt őrizetben lévő nepáli – számuk legalább 36 fő –,¹⁰² akiknek egy része a szabadulás reménye nélkül tölti életfogytiglani

¹⁰⁰ Arijit Mazumdar: Bhutan's Military Action against Indian Insurgents. *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4 (July/August 2005), 566-580.

¹⁰¹ Asian Centre For Human Rights 2008, *i.m.* 56.

¹⁰² Human Rights Watch 2024.

büntetését.¹⁰³ A problémát mások, így az Amnesty International is kiemeltként kezeli,¹⁰⁴ míg a Human Rights Watch ázsiai igazgatója 2024 januárjában levélben kérte a fogvatartottak szabadon bocsátását az újonnan hivatalba lépett miniszterelnöktől, emlékeztetve, hogy 1999-ben 40, 2002-ben pedig egy politikai fogolynak amnesztiát adtak az akkori uralkodók.¹⁰⁵ 2023 augusztusában engedtek legutóbb szabadon politikai foglyot, aki 29 év börtön után a kiszabottnál egy évvel hamarabb szabadult királyi amnesztiával és aki a politikai foglyok romló életkörülményeiről számolt be.¹⁰⁶

Továbbra sincsenek hivatalos adatok az ország lakosságának etnikai megoszlásáról, a CIA Factbook 2024-ben 35%-ra becsüli a nepáli származásúak arányát.¹⁰⁷ A lhotshampák jelentős része az állampolgárságból kirekesztve – a 2005-ös népszámlálás szerint a bhutáni lakosság 13%-ának, 81 986 főnek nem volt bhutáni állampolgársága – politikai és kulturális jogok nélkül, illetve rendkívül szűkre szabott gazdasági lehetőségek között él, hiszen személyi igazolványt csak az F1 és F4 kategóriába sorolt személyek kaphatnak.¹⁰⁸ A kirekesztettség igaz a menekülttáborok lakosságára is, a magas fokú elégedetlenség miatt pedig a maoista lázadók mindkét helyen – Nepálban és Bhutánban is – könnyen toborozhattak tagokat, akiket terrorcselekmények elkövetésére lehet radikalizálni.¹⁰⁹ A 2003-2004-es katonai fellépés ezt a bázist jelentős mértékben meggyengítette, de az elkeseredettség később is felszínre tört, így például 2018. december 10-én az egyik nepáli menekülttáborban tüntettek az áttelepítést elutasítók és a Bhutánba hazatérésre várók.¹¹⁰

¹⁰³ U.S. Department of State 2021, 5.

¹⁰⁴ Amnesty International 2023.

¹⁰⁵ Human Rights Watch 2024, *i.m.*

¹⁰⁶ Human Rights Watch 2023.

¹⁰⁷ CIA 2024.

¹⁰⁸ Human Rights Watch 2007, *i.m.* 27.

¹⁰⁹ Lawoti 2010, *i.m.* 172.

¹¹⁰ Minority Rights Group 2024. 2018-ban már 10.000-nél kevesebb lhotshampa menekült élt nepáli táborokban, közülük azonban mintegy 2.000 fő továbbra is a hazatérésre várt. *Uo.*

A 2000-es évek elején a bhutáni politikai életet erősen megosztotta a menekültek visszatérésének ügye, voltak, akik kifejezetten sürgették a visszatérésüket abban bízva, hogy jelenlétükkel megkönnyítik a demokratikus átalakulást.¹¹¹ Ennek ellenére a 2008-as demokratikus átalakulás után sem lett jobb a lhotshampák helyzete, az új alkotmány megtartotta a dzongkhát, mint egyedüli hivatalos államnyelvet; az 1985-ös állampolgársági törvény szabályozását és szellemiségét, valamint buddhizmust Bhután szellemi örökségének nyilvánította,¹¹² az állami szolgáltatásokat pedig nem szavatolta azok számára, akiket önkényesen fosztottak meg állampolgárságuktól. Habár Bhután a maga sikerességét a bruttó nemzeti boldogsággal méri, a bhutáni boldogság- és emberi jogi modell nem „színvak”. A demokratikus intézmények és az emberi jogok formálisan léteznek ugyan a kodifikált jog szintjén, de ezek gyakorlati érvényesülése jelentős szelektivitást mutat a nepáli származásúak rovására.¹¹³

Ezt helyszíni riportok is megerősítik.¹¹⁴ Amíg ma már a civil szervezetek relatíve szabadon dolgozhatnak – ez lényeges fejlődés 2008-hoz képest, amikor ezt az állam még nem engedte¹¹⁵ – addig a lhotshampák kérdésével foglalkozó civil szervezetekre e szabadság nem vonatkozik. A tilalom alapja az a más jogrendszerekben is bevett előírás, amely tilt bármilyen tevékenységet, ami a nemzetiségek közötti harmonikus együttélést és az ország egységét veszélyezteti. Bhutánban viszont ezt a tilalmat arra használják, hogy a lhotshampa lakosság emberi jogaival foglalkozó civil szervezeteket a nemzeti egységgel szemben álló politikai szervezeteknek minősítsék és betiltsák.¹¹⁶ A bhutáni hatóságok emellett nem ismerik el akadályozzák az elmenekült nepáliak által létrehozott, külföldi emberi jogi civil szervezetek munkáját is.¹¹⁷

¹¹¹ Rajesh 2001, *i.m.* 47-48.

¹¹² Human Rights Watch 2007, *i.m.* 35.

¹¹³ U.S. Department of State 2021, *i.m.* 20.

¹¹⁴ Crocker 2021.

¹¹⁵ Asian Centre For Human Rights 2008, *i.m.* 57.

¹¹⁶ U.S. Department of State 2021, *i.m.* 7, 12, 15.

¹¹⁷ Rajesh 2003, *i.m.* 288.

A „délieliek” egyéni helyzete is lényegesen nehezebb, ami leginkább talán a lhotshampák elmenekülése után az elhagyott területekre telepített drukpáknak a kormány általi pozitív diszkriminációjában érhető tetten. Őket az állások betöltése és az oktatás területén is elsőbbségben részesítik a helyben maradt „délieliekkel” szemben, sőt felmentést kapnak az egyébként kötelező „társadalmi munka” alól is, szemben az ugyanott élő délieliekkel.¹¹⁸ Az állami ellátó intézmények területi lefedettsége is egyenlőtlen, habár a kormány földrajzi elszigeteltségre, alacsony népsűrűségekre és infrastrukturális hiányosságokra hivatkozással indokolja a szolgáltatásokhoz való hozzáférés elmaradását, azonban nem nehéz észre venni, hogy az érintett területek etnikai, illetve vallási kisebbségek által lakottak, ami minimum *de facto* diszkriminációt valósít meg.¹¹⁹

Jelentős létbizonytalansági probléma, hogy a nem-állampolgárok földtulajdona könnyen elkobozható. Ez a honosított délieliek számára intés a politikai törekvésektől való távolmaradásra, hiszen a hatályos szabályozás szerint a honosított állampolgár megfosztható bhutáni állampolgárságától a király, az ország és a nép (*Tsa-Wa-Sum*) elleni bármilyen szó- vagy tettebeli módon illojális cselekmény elkövetése esetén. Mivel a bhutáni állampolgársági szabályozás tiltja a többes állampolgárságot, a megfosztás esetében az érintett azonnal hontalanná is válik. Ezen felül bhutáni állampolgár továbbra is csak kormányzati engedéllyel házassodhat nem bhutáni állampolgárral, a külföldi állampolgárságot szerző bhutáni pedig elveszíti a bhutáni állampolgárságát.¹²⁰

7 Összegzés

A dél-kelet ázsiai térségben évszázadok óta jelentős népmozgások történnek, ennek keretében kerültek Bhután területére a ma már helyi többséget képező drukpák Tibetből, illetve a lhotshampa kisebbség-

¹¹⁸ Human Rights Watch 2007, *i.m.* 30-31.

¹¹⁹ Mason Meier – Chakrabarti 2016, 202.

¹²⁰ U.S. Department of State 2021, *i.m.* 5-6, 8-9.

ség ősei Nepálból. Az utóbbi népcsoport beáramlása – hasonlóan a ma már indiai Szikkimhez, Darjeelinghez és Kalimponghoz – hosszabb időn keresztül és sokszor szervezeten zajlott, végül arra vezetett, hogy egybefüggő térségekben alakult ki nepáli etnikai többség. Szikkim esetében ez a buddhista királyság megszűnésével és az 1975-ös indiai bekebelezéssel járt, ami fenyegető perspektívát jelentett a bhutáni elitnek is. Különösen égetővé Thimpu számára a problémát két fejlemény összekapcsolódása tette: a lhotshampák 1950-es években kezdődő és az 1980-as évekre megerősödő jogvédő törekvései és demokratizálódásra vonatkozó igényei, illetve a fegyveres erőszak fellángolása a Szikkimen kívüli, de Bhutánnal határos és jórészt nepáliak lakta indiai területeken. A következmény a drukpa elit etnikai, vallási és kulturális kizárólagosságát erősíteni hivatott jogalkotás lett, amely felszámolta az uralkodók korábbi integrációs intézkedéseit.

Az 1990-es évek elejére a jogkorlátozó intézkedések nyílt ellenálláshoz vezettek, ami a buddhista királyságban Tsa-Wa-Szum-nak, a király, az ország és a nép elleni támadásnak minősült és a legszigorúbb állami fellépést vonta maga után. Ennek keretében államilag bátorított és elősegített módon a lakosság mintegy egyhatodát – köztük bhutáni állampolgársággal rendelkezőket is – Indiába szorították, ahonnan nepáli menekülttáborokba, majd a 2010-es évekre nyugati befogadó országokba kerültek. E kényszeremigránsok helyzetének behatóbb elemzése bár e tanulmány kereteibe nem fért bele, az további releváns megállapításokkal bővíthetné a témával kapcsolatos elemzések sorát.

A lhotshampák jelentős része mindenesetre helyben maradt, ők jelenleg becslések szerint akár az ország lakosságának egyharmadát is kitehetik – sokuk azonban bhutáni állampolgárság nélkül, hontalanként kényszerül élni. A közösség bhutáni állampolgársággal rendelkező tagjainak helyzete is sérülékeny. Az 1980-as évektől elfogadott jogkorlátozó intézkedések jelentős része továbbra is hatályban van, így a dzongkha nyelvet és a drukpa kultúrát erőltetik rá az ország lakosságára. A lhotshampák ezzel szemben nem léphetnek fel, hiszen lhotshampa kérdésekkel foglalkozó szervezetek létrehozását nem en-

gedi az állam, ráadásul a „túlságosan aktívak” az állampolgárságuk elvesztését kockáztatják, ha honosítással szerezték azt.

A „Boldogság Országát” tehát jelentős kihívások feszítik a felszín alatt, amelyek előbb-utóbb utat fognak találni maguknak, tekintve, hogy Thimpu kevés eséllyel tudja még egyszer kiprovokálni az érintett lakosság tömeges elmenekülését, illetve, hogy a „déli” népesség vélhetően továbbra is nagyobb ütemben szaporodik, mint a drukpa többség. Ennek következtében Bhutánnak – amely továbbra is küzd a demokratizálódás kihívásaival¹²¹ – belátható időn belül valamilyen társadalmi integrációs stratégiával és egy megbékélési projekttel kell előállnia annak érdekében, hogy egyszerre tudja megőrizni állami függetlenségét és konszolidálni kulturálisan sokszínű társadalmát.

¹²¹ Bahadur 2020, 150-151.

Irodalomjegyzék

- Amnesty International: Bhutan 2023 – Country Report. [online]. Letöltés helye: <https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/bhutan/report-bhutan/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Asian Centre for Human Rights: South Asia: Human Rights Index 2008. New Delhi: ACHR. 2008. [online]. Letöltés helye: https://www.tamilnet.com/img/publish/2008/08/SAARC-2008_01.pdf, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Balasubramanian, Sriram – Cashin, Paul: Gross National Happiness and Macroeconomic Indicators in the Kingdom of Bhutan. International Monetary Fund Working paper No. WP/19/15. 2019. [online]. Letöltés helye: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/17/Gross-National-Happiness-and-Macroeconomic-Indicators-in-the-Kingdom-of-Bhutan-46460>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Bahadur, Rana Sonia Tez: Ethnic Issues Of The Lhotshampas in Bhutan. In: World Affairs: The Journal of International Issues, 24(4). 2020, 136–151.
- Bray, John: Bhutan: The Dilemmas of a Small State. In: The World Today, November 1993, Vol. 49, No. 11, 213–216.
- Chettri, Kritika: Reformulating The Notion of ‘Life’ Within Life Narratives Through a Reading of Tek Nath Rizal’s Nirbasan. In: Journal Of Comparative Literature And Aesthetics, Vol. 44, No. 4, Winter 2021., 17–21.
- CIA: Bhutan – The World Factbook, 2024.05.07. [online]. Letöltés helye: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/bhutan/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Crocker, Maya: Bhutan: Persecution in Paradise. Human Rights Blog – The University of Alabama at Birmingham, 2021.11.18. [online]. Letöltés helye: <https://sites.uab.edu/humanrights/2021/10/18/bhutan-persecution-in-paradise/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Datta-Ray, Sundana K.: Smash and Grab: Annexation of Sikkim. New Delhi: Vikas publishing. 1984.
- English, Richard A.: Himalayan State Formation and the Impact of British Rule in the Nineteenth Century. In: Mountain Research and Development, February 1985, Vol. 5, No. 1, Convergences and Differences in Mountain Economies and Societies: A Comparison of the Andes and Himalaya (Feb., 1985), 61–78.
- Giri, Birendra R.: Bhutan: Ethnic Policies in the Dragon Kingdom. In: Asian Affairs 35(3), 2004, 353–364.
- Gosh, Partha S.: Migrants, Refugees and the Stateless in South Asia. New Delhi: Sage Publication. 2016.

- Human Rights Watch: Last Hope – The Need for Durable Solutions for Bhutanese Refugees. HRW Report, May 2007, Volume 19, No. 7. [online]. Letöltés helye: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhutan0507webwcover.pdf>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Human Rights Watch: Bhutan: Freed Political Prisoner Describes Dire Conditions. HRW, 2023.09.13. [online]. Letöltés helye: <https://www.hrw.org/news/2023/09/13/bhutan-freed-political-prisoner-describes-dire-conditions-0>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Human Rights Watch: Letter to Prime Minister Tshering Tobgay Regarding Human Rights Issues in Bhutan. HRW, 2024.01.29. [online]. Letöltés helye: <https://www.hrw.org/news/2024/01/29/letter-prime-minister-tshering-tobgay-regarding-human-rights-issues-bhutan>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Hutt, Michael: Ethnic Nationalism, Refugees and Bhutan. In: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 4. 1996.
- Hutt, Michael: Unbecoming Citizens: Culture, Nationhood and the Fight of Refugees from Bhutan. In: *Journal of Refugee Studies* Vol. 16, No. 4. 2003, 450-451.
- Ikram, Zubia: Bhutanese Refugees in Nepal: An Analysis. In: *Pakistan Horizon*, 2005, 58(3), 101-116.
- Khanal, Ankit: Bhutanese Refugees In Nepal: A System Level Analysis. Department Of International Relations And Diplomacy. Thesis – Department of International Relations and Diplomacy of the Tribhuvan University: Kathmandu. 2021.
- Lawoti, Mahendra: Nepal and Bhutan in 2009: Transition Travails? In: *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (January/February 2010), 164-172.
- Mason Meier, Benjamin – Chakrabarti, Averi: The Paradox of Happiness: Health and Human Rights in the Kingdom of Bhutan. In: *Health and Human Rights*, Vol. 18, No. 1, (June 2016), 193-208.
- Mayilvaganan, M.: Bhutanese Refugees in Nepal: Problems and Prospects. In: *Nepali Journal of Contemporary Studies* Vol. V., No. 2, September, 2005, 73-92.
- Middleton, Townsend: *Quinine's Remains – Empire's Medicine and the Life Thereafter*. California: University of California Press. 2024.
- Minority Rights Group: Lhotshampas in Bhutan – Nepali-speakers in Bhutan. May 2020. [online]. Letöltés helye: <https://minorityrights.org/country/bhutan/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Minority Rights Group: Lhotshampas in Bhutan. 2024. [online]. Letöltés helye: <https://minorityrights.org/communities/lhotshampas/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Mitra, Debamitra: The Nepalis in Bhutan: Past and Present. In: *Proceedings of the Indian History Congress*, Vol. 56 (1995), 825–832.

- Mørch, Maximillian: Bhutan's Dark Secret: The Lhotshampa Expulsion. *The Diplomat*, 2016.09.21. [online]. Letöltés helye: <https://thediplomat.com/2016/09/bhutans-dark-secret-the-lhotshampa-expulsion/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Muni, S. D.: Bhutan in the Throes of Ethnic Conflict. In: *India International Centre Quarterly*. (Spring) 1991, Vol. 18, No. 1, 145-154.
- Naidu, A.G.: Bhutan Looks Outwards its Search for Identity. In: *The Indian Journal of Political Science*, October – December 1986, Vol. 47, No. 4, 533-545.
- Nath, Lopita: Global Refugee Crisis and South Asia's Geopolitics: The Case of the Bhutanese Refugees. Presented at the Himalayan Policy Research Conference, October 20, 2016, in Madison, Wisconsin, at the pre-conference venue of the University of Wisconsin's 45th Annual Conference on South Asia (October 20-23, 2016).
- Neikirk, Alice M. – Nickson, Ray: States of Impunity: Bhutanese Refugee Camps in Nepal. In: *State Crime Journal*, Vol. 6, No. 1, "Post-Conflict" Reconstruction, the Crimes of the Powerful and Transitional Justice (Spring 2017), 37-54 .
- Norwegian Refugee Council: NRC Thematic Report – Bhutan: Land of Happiness for the Selected, Issue 1/2008. [online]. Letöltés helye: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/bhutan---land-of-happiness-for-the-selected.pdf>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Radó Sándor (szerk.): *Nemzetközi almanach 1959*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó. 1958.
- Rai, Bindhia: *Ethnic Minorities and Cultural Homogenization in Bhutan*. Szakdolgozat, Sikkim University. 2015.
- Rajesh S. Kharat: The Ethnic Crisis in Bhutan: Its Implications. In: *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2001, vol. 57, issue 1., 39-50.
- Rajesh S. Kharat: Bhutanese Refugees in Nepal: Survival and Prospects. In: *Economic and Political Weekly*. 2003, Vol. 38, No. 4., 285-289.
- Ringhofer, Manfred: Bhutanese Refugees History and Present Situation with Emphasis on Education. In: *Lifelong Education and Libraries*, 2002 (2), 43-72. [online]. Letöltés helye: <http://hdl.handle.net/2433/43617>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Robins, Philip: Jordan: Among Three Nationalisms. In: Sarah C. M. Paine (szerk.): *Nation Building, State Building, and Economic Development – Case Studies and Comparisons*. New York: Routledge. 2010, Chapter 11.
- Sarkar, Tuhina: The Bhutanese Refugee Imbroglio. In: *Journal of Political Studies*, March-October 2016, Vol.12, 01-29.
- Sarkar, Tuhina: India-Bhutan Relations. In: *The Indian Journal of Political Science*, April – June 2012, Vol. 73, No. 2, 347-352.

- Saul, Ben: Cultural Nationalism, Self-Determination and Human Rights in Bhutan. In: *International Journal of Refugee Law* 12(3), July 2000, 321-353.
- Shakoor, Farzana: Bhutan: The Issue of Ethnic Divide. In: *Pakistan Horizon*. April 1995, Vol. 48, No. 2, 31-41.
- Shrestha, Das Deepesh: Resettlement of Bhutanese refugees surpasses 100.000 mark. UNHCR, 2015.11.19. [online]. letöltés helye: <https://www.unhcr.org/news/stories/resettlement-bhutanese-refugees-surpasses-100000-mark>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- Sinha, A. C.: Bhutan in 1993: Continuing Ethnic Stalemate. In: *Asian Survey*, February 1994, Vol. XXXIV, No. 2, A Survey of Asia in 1993: Part II, 181-184.
- Ura, Karma – Alkire, Sabina – Wangdi, Karma – Zangmo, Tshoki: GNH 2022. Centre for Bhutan and GNH Studies, Thimphu. 2023. [online]: Letöltés helye: https://ophi.org.uk/sites/default/files/2024-03/Bhutan_GNH_2022_%282023%29_compressed.pdf, letöltés ideje: 2024.05.14.
- U.S. Department of State: 2020 Report on International Religious Freedom: Bhutan. Report of the Office of International Religious Freedom, 12 May 2021. [online]. Letöltés helye: <https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/bhutan/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- U.S. Department of State: 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Bhutan. Report of the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. [online]. Letöltés helye: <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/bhutan/>, letöltés ideje: 2024.05.14.
- van Driem, George: Language Policy in Bhutan. In: Aris, Michael – Hutt, Michael (eds.): *Bhutan: Aspects of Culture and Development*. Gartmore: Kiscadale. 1994.
- Walcott, Susan M.: One of a kind: Bhutan and the modernity challenge. In: *National identities* 13(3), 2011, 253-265.
- Whitecross, R. W.: Intimacy, loyalty and state formation: The spectre of the 'anti national'. In: Thiranagama, S. – Kelly, T. (Eds.): *Traitors: Suspicion, Intimacy and the Ethics of State-Building*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 2009, 68-88.

IV. fejezet

Recenziók

- 5. Csonka Kinga Adina:** Recenzió: A svájci Jura kanton autonómiája, harca az önrendelkezésért

Csonka Kinga Adina*

A SVÁJCI JURA KANTON AUTONÓMIÁJA, HARCA AZ ÖNRENDELKEZÉSÉRT

2022. Pomáz, 174 oldal. Főszerkesztő és lektor Bácsfainé Dr. Hévízi Józsa

A Cortat Alain szerkesztésében megjelent, a svájci Jura kanton autonómiájáról szóló „*Au Service Du Dialogue Interjurassien*” (A Jurakjözi Párbeszéd Szolgálatában) című könyvet 2017-ben adta ki az Editions Alphil kiadó, Neuchatel-ben. Magyarországon 2022-ben jelent meg az eredeti francia nyelvű könyvnek egy részleges magyar nyelvű kiadása „A Svájci Jura Kanton Autonómiája, Harca Az Önrendelkezésért” címmel a Kráter kiadó gondozásában. A részlegesség kevésbé mutatkozik meg a tartalomban, melyet a Svájcban évtizedek óta aktív közösségépítő emigrációs munkát végző B. Szabó Péter (eredeti végzetése szerint gépész- és üzemmérnök) rendezett egységes szerkezetbe.

A két kötetet összehasonlítva az a benyomása támad az olvasónak, hogy a színes térképanyag mellett csupán a fényképek hiányoznak a magyar kiadásból, illetve B. Szabó Péter két írása a svájci föderatív államszerkezet felépítéséről és működéséről a könyv végén még hozzá is tesznek a kötethez. A magyar nyelvű könyvet Bácsfainé Dr. Hévízi Józsa történésznek, az Erdélyi Szövetség elnökének előszavával vehetjük a kezünkbe. A francia eredeti fordítását Tolnay István, a Pártiumi Keresztény Egyetem nyugalmazott tanára készítette. Mind az előszó, mind az a tény, hogy az Erdélyi Szövetség támogatásával került nyomdába a kötet, arra mutat rá, hogy a Jura franciaajkú közösségének önrendelkezésért folytatott küzdelmét a fent nevezett személyek és szervezetek tanulmányozandó és követendő példaként ajánlják az arra fogékony hazai és határon túli közösségek számára.

Az eredeti francia nyelvű könyv szerkesztője, a Svájcban élő Cortat Alain Németországban diplomázott, majd az ezt követő tudományos

* Doktorandusz hallgató, Károli Interdiszciplináris Akadémia.

munkája során megfordult Franciaországban, és az Egyesült Államokban is. Több gazdaságtörténeti könyve is született mielőtt a A Juraközi Párbeszéd Szolgálatában c. könyvet szerkesztette volna.

A kötet három nagy fejezetre van felosztva, melyet kisebb részekre tagolnak a témák. Az első a „Juraközi párbeszéd szolgálatában” című, a történeti kontextust,² és a Jura közgyűlés megalakulását mutatja be. Ez a fejezet közli az eredeti francia kiadvány relevánsnak tartott részei magyar fordítását. Ezt követően a második és harmadik fejezetet a kiadvány elkészítésének ötletgazdája, B. Szabó Péter írta. Ezek célja, hogy a magyar olvasó jobban megértse ennek a sajátos konfliktusnak a hátterét, kontextusát és svájci specifikumait.³

Az első fejezet indítása 1815-be kalauzolja vissza az olvasót, amikor a mai Jura közigazgatási területeit a napóleoni háborúk lezárásaként Bern kantonhoz csatolták, a lakosság megkérdezése nélkül. Az így kialakult helyzet ezért társadalmi és gazdasági feszültségeket egyaránt generált. Társadalmi feszültséget okozott egyrészt a kétnyelvűség, másrészt a valláskülönbség, gazdaságbelit pedig az eltérő fejlettségi szint Bern kanton francia és németajkú részei között. Az első világháborúban e törésvonalak fokozódása okán jött létre 1917-ben az első szakadár szervezete, az úgynevezett Szeparatista Bizottmány, ami azonban rövid életűnek bizonyult. Újabb fordulóponthoz 1947-ben a „Möckli-ügy” volt,⁴ melyre válaszul megjelent a Jura-vidéki Szeparatista Mozgalom (*MSJ-Mouvement Séparatiste Jurassien*), ennek ellen-súlyozására pedig 1952-ben a Jura-vidéki Hazafiak Egyesülete (*UPJ – l’Union des Patriotes Jurassien*). A megoldások kidolgozására vonatkozó politikai akarat hiánya miatt e feszültségi gócpontok 1959-re addig

² Mely az eredeti könyv címének (*Au service du dialogue interjurassien*) pontos magyar fordítása.

³ II. Fejezet: A svájci jura népcsoport önrendelkezésének megvalósulása egy föderatív állam keretei között; III. fejezet A svájci föderatív állam, különös tekintettel az állami, kantonális és községi autonómia felépítésére.

⁴ A Delémont-i illetőségű – tehát Jurából származó – Georges Möckli 1938-tól kezdődően a berni Végrehajtó tanács tagja volt. 1947-ben a Berni Nagytanács elutasította az Út- és Vasútügyi Igazgatóság élére való kinevezését. Ez a döntés komoly ellenállási hullámokat vetett a Jurában, mivel felvetette a diszkrimináció gyanúját.

eszkálálódtak, hogy megtartották az első „elszakadási” konzultációt a hét érintett tartományban. Ennek eredménye, előre vetítette a 2013-as népszavazás végeredményét, hiszen a három északi körzet elszakadás párti volt a négy déli körzet pedig maradáspárti.

A „parázs évei” alatt az 1960-as években egyre fokozódó feszültség, egész Svájc rendjét megbontotta. A Jura Felszabadulás Frontja terror akciói, párhuzamosan a politikai nyomással, a merényletekkel, a nagyméretű tüntetésekkel cselekvésre készítették a szövetségi tanácsot. 1969-ben „harmadik erő” néven megjelent egy újabb nézőpont mely Bern kantonon belül követelt széleskörű autonómiát. Erre a fejleményre a Szövetségi Jóléti Bizottság is felfigyelt.⁵ Egy 1970-es alkotmánymódosítás után,⁶ több népszavazás is következett, melynek eredményeként 1979. szeptember 24-én elfogadták az önálló Jura kanton létrejöttét. A politikai és társadalmi megnyugvásra azonban még ezután is várni kellett, hiszen 1984-86-ban a franciául „Fekete-kaszsa”, németül „berni pénzügyi affér (*Berner Finanzaffäre*)” néven elhíresült visszaélési ügy újabb feszültséget okozott.⁷ Az svájci szövetségi ügyészség itt ugyanis arra való hivatkozással utasította el a Jura kanton ez ügyben tett jogorvoslati kísérletét, hogy a választások idején még nem létezett Jura kanton kormánya. A kiújulni látszó feszültségek csillapítása érdekében 1992-ben létrehozták a *Widdmer-bizottságot*, mely háromoldalú tárgyalásokat folytatott.⁸ A bizottság munkája nyomán látott napvilágot a *Haenni jelentés*, mely a Berni-Jura helyzetéről szólt és ismét politikai feszültségeket okozott. Erre reagálva 1994. március 24-én megalakult a Jura Közgyűlés, mely Moutier-ben ülésezett volna

⁵ A Szövetségi Jóléti Bizottság 1968-ban jött létre, és feladatai közé tartozott a Jura konfliktus figyelemmel követése is.

⁶ Mely lehetővé tette a hét Jura körzet elszakadását.

⁷ A botrány során napvilágra került, hogy a lottóalap pénzeinek egy részét titokban nagy összegekben csoportosították át Bern kanton kormányának prminens politikusai (mindenekelőtt Werner Martignoni és Hans Krähenbüh, akik tettükért ugyanakkor a büntetőjogi felelősségrevonást elkerülték) olyan berni szervezeteknek (pl. Force Démocratique), melyek célja az volt, hogy megakadályozzák a francia nyelvű körzetek (ez esetben kiemelten Laufental) esetleges kiválását Bern kantonból. További információkért lásd: <https://diju.ch/d/notices/detail/1003486>, letöltés ideje: 2024.04.20.

⁸ Szövetségi tanács, berni Végrehajtó Tanács, Jura kanton kormánya.

eredetileg, végül csak minden második ülést tartották ott. Bern és Jura között felváltva rendezték meg a többi plenárist.

A Jura közgyűlés – melynek fő feladata a párbeszéd fenntartása volt, így közpolitikai döntési kompetenciával nem rendelkezett – állt egyrészt az *elnökségből*, az elnökséget egy független szövetségi tanács által kinevezett elnök látta el. Ez egy jó gyakorlatnak bizonyult, hiszen ez nem csak azt mutatta, hogy egész Svájc ügye a Jura ügy, hanem lehetővé tette, hogy a berni vagy Jura delegáció közül valakinek elvesszen a szavazat joga. A közgyűlés a most említett *Delegációkból* áll mely 12-12 delegáltból tevődött össze. A *Közgyűlésen* kettős többség elve alapján döntenek, mely azt jelenti, hogy mind két delegáción belül többségnek kell lennie, a határozatok elfogadásához. A közgyűlést segíti a *Vezetők Tanácsa*, aminek feladata az adminisztratív funkciók ellátása, költségvetés megszervezése és a plenáris ülések megszervezése volt. A *szakbizottságok* fokozatosan jöttek létre, ahogy a szükség életre hívta őket, a delegációkból vegyesen álltak össze, 1995 után állandó 8 fővel működtek. A *politikai csoportosulások*, azért jöttek létre, hogy megakadályozzák az ellenkező vélemények megmerevedését, és fenntartsák a valódi párbeszédet, így ezt már a második ülésen megalapították (ilyen főbb csoportosulások voltak a szocialisták, a Központ Demokratikus Uniója, a Keresztény Demokrata Párt – melynek tagjai lényegében mindig a Jura delegációból kerültek ki-, valamint a margiálisabb Radikális Párt).

A Közgyűlés egyik állandó kihívása volt, hogy Bern és Jura kanton kormányai nem vették minden esetben kellő komolysággal a közgyűlési határozatokban foglalt javaslatok végrehajtását. Az ilyen ügyek követése, rendkívül nagy energiát igényelt, többször kellett a kormányoknál érdeklődni az ügyek haladásáról, vagy újra tájékoztatni őket. A közgyűlés nyomatékosította az ügy fontosságát végül *teljesített* vagy *nem teljesített* címkét kaptak az ügyek.⁹

A továbbra is fennálló „berni-Jura kérdés” politikai megoldására 1994-2017 között zajló egyeztető tárgyalássorozaton négy intézményes megoldási javaslat született:

⁹ Vagy mind két kantonális kormány végre hajtja a határozatot, vagy egyik sem

1. *A berni Jura sajátos statusa*: Ez a Bern kantonon belüli autonómiát jelentette volna a gyakorlatban, ami az elszakadás pártiak számára elfogadhatatlan volt, hiszen teljesen beillesztette volna a meglévő kantonális rendszerbe a Berni-Jura területeket, hosszútávon folyamatos feloldatlan feszültségeket alkotva.

2. *Újraegyesítés*: Ez egy új kanton létrehozását jelentette volna, azon a módon, hogy létre hoznak egy második Jura kanton, mely egyesülhetett volna az elsővel. Bár Jura kanton évről évre jelentéseket adott ki melyben bizonyítani kívánta ennek előnyeit, az autonómia pártiak szerint ez csak a berni-Jura annektálását jelentette volna.

3. *„Községésítés”*: Ez a kérdéskör Moutier és további kilenc község esetén merült fel, hiszen a község Jurához csatlakozott volna, ez így felvetette a kérdés települési szintű népszavazáson keresztüli rendezését.¹⁰

4. *Jura-hegylánc*: Ez egy kantonokon átívelő intézményrendszer kiépítését jelentette volna, melynek a többi opcióhoz képest elenyésző volt a támogatottsága.

A fenti opciókra vonatkozó intézményesített tárgyalások legfontosabb állomásai közül érdemes néhányat megemlíteni. A 44-es határozat: 1996-ban a vezető tanács megbízást adott a *három útírány* megfogalmazására. A 44-es határozat ennek a politikai elemzése volt, mely konkrét határidőket és megvalósítási terveket tartalmazott. *Kétütemű eljárás*: egy tervezet mely 2 részletben oldotta volna meg az intézményesülés problémáját. Első körben széleskörű autonómiát kell biztosítani Berni-Jurának majd, megosztott szuverenitás elve alapján kantonokon átívelő rendszert kell kiépíteni 4 év alatt. A kantonok eltérő válaszokat adtak a tervekre. Míg Jura kanton üdvözölte a 44-es határozatot, kisebb javításokkal addig a Végrehajtó Tanács sokkal erősebben elzárkózott.

¹⁰ Erre a helyi népszavazásra Moutier esetében végül sor is került 2021. március 28-án, ahol is a település lakói közül 2114-en szavaztak arra, hogy a település váljon ki a Bern kantonból és legyen inkább a Jura kanton része, míg 1740-en szavaztak ezen javaslat ellen. Lásd: <https://swissfederalism.ch/de/die-einwohner-von-moutier-haben-gewaehlt-kanton-jura-statt-bern/>, letöltés ideje: 2024.04.04.

Hosszú tárgyalások és kiegészítések sora után 2001. októberében végül aláírták a 44-es határozatot.

Visszavetette az együttműködést az „Egyetlen Jura” kezdeményezés melyet 2004. novemberében fogatott el Jura parlamentje előzetes egyeztetés nélkül. Ennek értelmében Jura kanton felajánlást intéz Berni-Jura felé megosztott szuverenitás témájában. Ezt Bern kantonban sérelmezték, ami visszavetette a párbeszédet. Így egy hónappal később a Jura közgyűlés határozatot hozott, melyben kifejtette, hogy ez szembe megy az 1994. márciusi határozattal, ezért ennek figyelmen kívül hagyása mellett folytatja munkáját. A zsákutcából, amelybe az egyoldalú kijelentés juttatta a Jura közgyűlést a 2005. szeptemberi mandátum vezette őket ki. Ennek értelmében a közgyűlés jelentést tesz és megvizsgálja a kérdés minden aspektusát. Bár a jelentés nagy munka volt, az elkészítése mégis fontos feladatuk volt. A jelentésre a kantonok is választ adtak, melyből valójában csak az derült ki, hogy álláspontjuk nem változott, és Bern szerint a legjobb megoldás a Berni-Jura megtartása. Ezt követően 2012-ben a kétoldalú tárgyalásokat követően, a kantonok szándéknyilatkozatot írtak alá, melyben kifejezték szándékukat, hogy két népszavazást kell tartani egyszerre a két kantonban, melyen az emberek dönthetnek, egyrészt Jura intézményes jövőjéről, másrészt a kantonális hovatartozásukról.

A népszavazásra 2013. november 24-én került sor, melyet hosszú 10 hónapos kampány előzött meg. A népszavazás eredményeként Jura kanton ugyan olyan arányban fogadta el az egyesülést, mint amilyen arányban Bern kanton elutasította azt. Jura kanton, bár csalódott és kiábrándult volt, kijelentette, hogy elfogadja Berni-Jura demokratikus akaratát. Az egyetlen község mely csatlakozott volna Jurához az Moutier volt, akinek a népszavazástól számított két éve volt kinyilatkoztatni, ha Jurához csatlakozna. Bár hosszas viták és helyi népszavazás is volt az ügyben Moutier e kézirat lezárásának pillanatában (2024. március) még Bernhez tartozik. Itt érdemes megjegyeznünk, hogy Moutier kanton-hovatartozása ügyében 2017-ben megtartott népszavazást, amelyen minimális többséggel a Jurához történő tartozás győzött, eljárási szabálytalanságra hivatkozva meg kellett ismételni. Erre 2021. március 28-án hosszas, alapos és költséges előkészületek után

került sor. Ezúttal már döntő, 54,9 %-os többséggel újra a Jura kantonhoz történő tartozás győzött (mely népszavazást Karin Keller-Sutter szövetségi igazságügyi miniszter úgy jellemezte, hogy a Jura kérdés megoldása az élő demokrácia példajaként kerül a szövetségi állam történelmébe, mint utolsó lépés a Jura kérdés békés eszközökkel történő megoldásában). A csatlakozás jogi és gazdasági előkészítéséhez azonban még további egyeztetésekre van szükség, amelyek keretében tisztázni kell a két kanton egymással szemben támasztott vagyoni jogi, kártérítési követeléseit. Ezt az ú.n. „Megállapodás Moutier kantonváltoztatása ügyében” (*Konkordat über den Kantonswechsel von Moutier*) elnevezésű, Bern és Jura kantonok kormányai között és a Szövetségi Tanács közreműködésével kötött és 2023. március 16-án előterjesztett konkordátumjavaslat tartalmazza, amelyet Moutier önkormányzati bizottsága és Bern Jura tanácsa 2023. augusztus végéig megvizsgált és elfogadásra továbbított. Az egyezés jogerőre emeléséhez azt még szükséges mindkét kantonban újabb népszavazással és a szövetségi állam szintjén pedig a Szövetségi Parlament mindét kamarájának jóváhagyásával szentesíteni. Ha ezeket is sikerült közös nevezőre hozni, akkor 2026. január elsejével válik Moutier a Jura Kanton negyedik közigazgatási kerületévé.

A Jura Közgyűlés 2017. szeptemberében 23 évi működés után feloszlott. A működése rendkívüli módon segítette a Jura kérdés megoldásának intézményesülését, és az erőszak helyett a párbeszéd útján történő konfliktusrendezést.

A korábban említett hármas tagolásából a könyvnek a második nagyobb fejezet a „Svájci Jura népcsoport önrendelkezésének megvalósulása egy föderatív állam keretei közt (autonómia)”. Ebben a három közül a legrövidebb szakaszban a lakosság nyelvéről, helyzetéről, közigazgatási problémáiról ír röviden B. Szabó Péter. Ez a fejezet rövid ismertetőket közöl, a lakosság arányáról beszélt nyelvéről, melyek segítenek az olvasónak jobban megérteni a kialakult helyzetet.

A harmadik nagy fejezet szintén B. Szabó Péter tollából érkezik, „A svájci föderatív állam, különös tekintettel az állami kantonális és közösségi autonómia felépítésére” címmel. A szerző ebben emlékeztet, hogy az állam nem öncélúan jön létre, hanem feladata a lakosság el-

látása, és megvédése. Svájcban eredetileg a föderáció a közös ellenség elleni védelemre szolgált, ma már valójában gazdasági és kulturális egység is. Svájc céljai a belső nyugalom megtartására sokrétűek. Ilyen az emberi jogok és alkotmányban lefektetett jogrend kiépítése, gyermekek védelme, a hadsereg, a gazdaság és a jól kiépített jól működő rendvédelem. Svájcban rendkívül erős a szociális háló, ez is előre mozdítja a jólétet s biztosítja a lakosság prosperitását. A föderalizmust a „bűvös háromszög” működteti, a kooperáció, önrendelkezés, valamint együttműködés. Ezeket kell folyamatos egyensúlyba tartani, hogy a rendszer működjön. Az önrendelkezés lehetővé teszi a belső ügyek önálló intézését, mint a terület fejlesztés és alapfokú iskolai képzés. A pénzügyek területén is ad önállóságot, ugyanakkor minden állam (kanton) egyenrangú. Minden tagállam köteles részt venni a jogalkotásban. A jogalkotáson túlmutat az együttműködés, melyet Jura példáján keresztül is nagyon jól meg lehet figyelni. De ezen kívül a tagállamok létrehozhatnak közös hivatalokat, együttműködhetnek, hogy dolgozóik sikeresek legyenek akár az egészségügyben, akár kutatási területeken.

A „Svájci Jura kanton autonómiája, harca az önrendelkezésért” című könyv a szélesebb közönség számára is érdekes, hasznos, egyben kutatói szempontból is releváns olvasmány. Olykor előfordulhat, hogy hiányérzet marad az olvasóban. Például a „Fekete-kasszák” ügyét csak nagyon felületesen mutatta be a szerző, még ha szándékként feltételezhető is, hogy ennek oka a Jura Közgyűlés munkájára koncentráló fókuszpont megtartása volt. B. Szabó Péter kiegészítései a könyv végén, bár a Jura helyzet jobb megértéséhez adekvátak, stílusában és tagolásában eltérnek a könyv fordított részétől, ami strukturálisan rendhagyóvá teszi a kiadványt. Összeségében a könyv érdekfeszítő, aktuális és sok tekintetben hiánypótló a magyar ajkú közegben. Olvasását így csak ajánlani lehet mindenkinek, aki e kevéssé ismert példából szeretne a határon túli magyar közösségek autonómiatörekvéseihez új impulzusokat, alkalmazható jó gyakorlatokat és ihletforrást keresni.

Továbbá, a svájci Jurakérdés megoldásának itt bemutatott módja és útja bizonyágtétel afelől, hogy egy ország belső konfliktusainak meg-

oldásához mennyire szükséges az összlakosság politikai kultúrájának az az érettsége, amit az évszázados föderalista államszerkezetben elsajátított.

Ha a 180 esztendeig eltartó önrendelkezési folyamatban a francia anyanyelvű „Jura-népe” feladta volna nyelvét, kultúráját, és elvándorolt volna a gazdaságilag fejlettebb, jobb megélhetést biztosító ország-részekbe mint pl. Genf, Bazel, Zürich, St. Gallen, vagy akár külföldre, a Jura-önrendelkezés nem jött volna létre, mert a szövetségi állam hozzájárulásának egyik alapfeltétele volt a Jura-népének „őshonosságát igazoló” etnikai önazonosság és az ebből következő „helybenmaradása” a közösségnek.

Végezetül sajnálatos, hogy a könyv bár elfogadható és izléses kivételben, de kevés példányszámban jelent meg, ami népszerűsítését a szakértők körére korlátozta. Ezért, mint ahogy a szerkesztők is tervezik, ajánlatos lesz a könyv e-Book formában történő kiadása, terjesztése.

ABSTRACTS

Viktória KOVÁCS

Regulating the Special Legal Order in Ukraine

The paper delves into the details of the Ukrainian special legal order and its implementation in the context of the Russian-Ukrainian military conflict. The initial chapter lays out the theoretical foundation, objective, and key principles of the special legal order in force. In this comprehensive analysis, the paper explores the instances of emergency outlined in the Constitution of Ukraine, the individuals authorised by the legislation under such special legal orders, and the constitutional safeguards in place to ensure the restoration of the democratic rule of law following the conclusion of a state of emergency or state of war. Furthermore, the analysis presents the normative structure governing the state of emergency and state of war, as well as the foundation for their implementation.

Our study offers a comprehensive understanding of how the legal system responds to limitations on human and civil rights and identifies the specific rights and freedoms protected by the Constitution, which cannot be curtailed, not even during a special legal order. We also trace the evolution of presidential authority under these unique legal conditions. The legislative framework, during times of war, endows the President of Ukraine with extensive authority, facilitating swift and efficient decision-making through the use of decrees. However, this also places a significant burden on the President. The essay also highlights the challenges of mobilising for war, the various activities individuals may undertake to avoid military service, and the potential legal implications of such actions. Finally, the article examines Ukraine's integration into the EU amidst an ongoing war, and analyses the legislative changes made in relation to national minorities.

Mihály TÓTH

Ukraine's Integration into the European Union and the Issue of the Rights of National Minorities

The author systematically examines the Ukrainian legislation concerning the safeguarding of the rights of national minorities in recent years, taking into account the international influences that have shaped it. The paper highlights the deficiencies of the legislation that has been enacted and ultimately concludes that the protection of the rights of national minorities in Ukraine is currently contingent upon the country's integration process with the European Union. Specifically, this refers to the fact that safeguarding minority rights or the reinstatement of previously established rights is contingent on the opinion of decision-makers in Brussels and the extent to which they deem it satisfactory for Ukraine to proceed with its EU accession process.

* * *

Emese FUKSZ

Geopolitics and Minorities – Armenian Exodus from Nagorno-Karabakh

This paper analyses one of the latest developments in the South Caucasus region, and Nagorno Karabakh in particular, a geographical area of clashing great power interests. The article's relevance is provided by the recent Azeri military intervention in Nagorno-Karabakh and the subsequent mass evacuation of the local Armenian people.

Following a brief history of how the Azeri-Armenian relationship evolved into a violent rivalry, with mass murders committed by both sides beginning in the early 1900s, the paper briefly recounts the first and second Karabakh battles. These conflicts resulted in an Armenian victory, which led to the unrecognised secession of Nagorno-Karab-

akh's Armenian inhabitants from Azerbaijan and de facto statehood there until the early 2020s. In the second Karabakh conflict, Azerbaijan decisively defeated the Armenian forces and then isolated the population by blockading the Lachin corridor, the sole route to Armenia.

After providing a thorough account of these events, the paper examines the roles of Türkiye and Russia in the conflict. Their actions, especially Russia's failure to fulfil its obligations under the 2020 ceasefire, significantly contributed to the success of the Azeri blockade. Additionally, following Baku's anti-terror campaign in September 2023, there was a large-scale displacement of the Karabakh Armenians.

The recent developments in Nagorno-Karabakh, along with the ineffectiveness of the Russian peacekeepers, once again demonstrate that political assurances do not offer adequate safeguarding for minority groups or their rights. In situations where the governing state changes its policies or is incapable or unwilling to act, the minority population is left without a robust, institutionalised system of protection, leaving them vulnerable to persecution and violence, which may even force them to flee their homes.

* * *

Károly TATROSI – Lilla LAJHÓ

A Dark Spot on the “Land of Happiness” – Bhutanese Nation-building and the Lhotshampas

This paper examines the recent history of the Lhotshampa minority in Bhutan, specifically addressing the multifaceted challenges they face in preserving their culture and language in light of the assimilation efforts pursued by successive Bhutanese governments dominated by the drukpa elit. The minority advocacy efforts of the Lhotshampas are at odds with this nation-building practice of the territorial state. The community's reactions to internal oppression and the changing geopolitical landscape are thus important in scrutinising minority

protection in the Bhutanese context, which justifies a closer examination of the recent history of this community.

Accordingly, the paper analyses the root causes of the crisis and identifies those domestic and foreign policy factors that led to Bhutan's disenfranchisement of the lhotshampa community through a series of repressive and discriminative legislative acts. The study starts from the post-colonial context and the early advocacy efforts of the 1950s. It demonstrates how the initial intention of the central state to create an inclusive society was gradually overtaken as of the late 1970s by a social climate of mistrust motivated by internal fears of a possible lhotshampa takeover of the country and external factors such as the Indian annexation of Sikkim and the armed rebellion of Nepali speakers in the bordering Indian regions. The ensuing Bhutanese nation-building process resulted in the massive expulsion of the lhotshampas in the early 1990s.

Two factors highlight the significance of the study. Firstly, the discussed events and their causes are poorly covered in Hungarian literature. Secondly, despite the trauma of the *en masse* expulsion of lhotshampas, the situation of those still residing in Bhutan remains largely unresolved, looming over Bhutan, dubbed the "Land of Happiness" by its leaders.

* * *

Adina CSONKA KINGA

**Book Review: Autonomy in the Swiss Canton of Jura, the
Struggle for Self-determination**

This book review contains a summary of the publication: "Au Service Du Dialogue Interjurassien" (At the Service of the Dialogue in the Jura Canton), edited by Alain Cortat, on the autonomy of the Swiss canton of Jura, published in 2017 by Editions Alphil, Neuchatel. A partial Hungarian edition of the original French-language book was published in

Hungary in 2022 by Kráter publishing house, edited by Péter B. Szabó, who has been active in community-building emigration work in Switzerland for decades.

The book review is a novel publication for the Hungarian readership, as it deals with the autonomy aspirations of a lesser region. From this example, new impulses, applicable good practices, and sources of inspiration for the autonomy aspirations of minority Hungarian communities can be deduced.