
STUDIA IURIS

JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYOK / JOURNAL OF LEGAL STUDIES

2024. I. ÉVFOLYAM 2. SZÁM



Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A folyóirat a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának a közleménye. A szerkesztőség célja, hogy fiatal kutatók számára színvonalas tanulmányaik megjelentetése céljából méltó fórumot biztosítson.

A folyóirat közlésre befogad tanulmányokat hazai és külföldi szerzőktől – magyar, angol és német nyelven. A tudományos tanulmányok mellett kritikus, önálló véleményeket is tartalmazó könyvismertetések és beszámolók is helyet kapnak a lapban.

A beérkezett tanulmányokat két bíráló lektorálja szakmailag. Az idegen nyelvű tanulmányokat anyanyelvi lektor is javítja, nyelvtani és stilisztikai szempontból.

A folyóirat online verziója szabadon letölthető (open access).

ALAPÍTÓ TAGOK

BODZÁSI BALÁZS, JAKAB ÉVA, TÓTH J. ZOLTÁN, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

FŐSZERKESZTŐ

JAKAB ÉVA ÉS BODZÁSI BALÁZS

OLVASÓSZERKESZTŐ

GIOVANNINI MÁTÉ

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

BOÓC ÁDÁM (KRE), FINKENAUER, THOMAS (TÜBINGEN), GAGLIARDI, LORENZO (MILANO),
JAKAB ANDRÁS DSc (SALZBURG), SZABÓ MARCEL (PPKE), MARTENS, SEBASTIAN (PASSAU),
THÜR, GERHARD (AKADÉMIKUS, BÉCS), PAPP TEKLA (NKE), TÓTH J. ZOLTÁN (KRE),
VERESS EMÓD DSc (KOLOZSVÁR)

Kiadó: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Székhely: 1042 Budapest, Viola utca 2-4

Felelős Kiadó: TÓTH J. ZOLTÁN

Olvasó szerkesztő: GIOVANNINI MÁTÉ

A tipográfia és a nyomdai előkészítés CSERNÁK KRISZTINA (L'Harmattan) munkája

A nyomdai munkákat a Robinco Kft. végezte, felelős vezető GEMBELA ZSOLT

Honlap: <https://ajk.kre.hu/index.php/jdi-kezdolap.html>

E-mail: doktori.ajk@kre.hu

ISSN 3057-9058 (Print)

ISSN 3057-9392 (Online)

URL: KRE ÁJK - Studia Iuris

<https://ajk.kre.hu/index.php/kiadvanyok/studia-iuris.html>

UKRAJNA ÁLLAMKÖZI SZERZŐDÉSEINEK NEMZETISÉGI VONATKOZÁSAI

KOVÁCS VIKTÓRIA¹

ABSTRACT ■ Abstract The study examines the nationality components within Ukraine's interstate treaties, focusing particularly on minority rights and their international dimensions. It delves into the crucial aspects of international minority protection before analyzing Ukraine's nationality landscape in depth, emphasizing its constitutional and legal provisions. The article explores the nation's diversity, the territorial and cultural distribution of its various nationalities, alongside the associated challenges and political ambitions. It underscores the significance of fostering positive neighborly relations between Ukraine and adjacent states, along with the role of bilateral foundational agreements in the post-regime change era. The article highlights that while these treaties offered opportunities for minority rights protection and collaboration, they frequently fell short of anticipated outcomes.

ABSZTRAKT ■ A tanulmány Ukrajna államközi szerződéseinek nemzetiségi vonatkozásait veszi górcső alá, különös tekintettel a kisebbségi jogokra és azok nemzetközi kontextusára. A szöveg áttekinti a kisebbségek nemzetközi védelmének fontosabb aspektusait, majd részletesen bemutatja Ukrajna nemzetiségi helyzetét, kiemelve az ország alkotmányában és törvényeiben foglaltakat. Az írás kitér az ország sokszínűségének, a különböző nemzetiségek területi és kulturális elhelyezkedésének, valamint az ezekhez kapcsolódó kihívások és politikai törekvések bemutatására. A tanulmány ismerteti Ukrajna és a szomszédos államok közötti jószomszédi viszony kialakításának fontosságát és a kétoldalú alapszerződések szerepét a rendszerváltás utáni időszakban. A cikk rámutat arra, hogy bár ezek a szerződések lehetőséget biztosítottak a kisebbségek jogainak védelmére és az együttműködésre, gyakran mégsem hozták meg a várt eredményeket.

KULCSSZAVAK: nemzetiség, nemzeti kisebbség, Ukrajna, bilaterális szerződések, kisebbségi jogok

A kisebbségi jogok védelme és a kisebbségekkel kapcsolatos ügyek nemzetközi és európai szinten is az érzékeny témák közé tartoznak. Az európai országok eltérő megközelítése tapasztalható a saját területükön élő kisebbségekkel és más országokban élő nemzettársaikkal szemben, amit kormányzati politikáik sokfélesége is tükröz. A posztszovjet országok jellemző történelmi öröksége

¹ PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

a határok gyakori váltakozása következtében kialakult nemzeti kisebbségek jelenléte, amelyek a rendszerváltás időszakában fenyegetést jelentettek az európai biztonságra. Az etnikai konfliktusok elkerülésének érdekében jó megoldásnak tűnt bilaterális megállapodásokkal kiegészíteni az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) által létrejött kisebbségvédelmi – a soft law kategóriájába tartozó – standardokat. A következőkben tekintsük át, milyen fontosabb nemzetközi normák vonatkoznak a nemzeti kisebbségekre, illetve Ukrajna hogyan tekint a területén élő nemzetiiségekre a szomszédos államokkal kötött bilaterális szerződéseinek tükrében.

1. A NEMZETI KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI VÉDELME ÉS CSOPORTOSÍTÁSA

A rendszerváltást követően kialakuló súlyos etnikai konfliktusok rendezését, az európai biztonsági egyensúly megszilárdulását, a politikai stabilitás megőrzését a nemzetközi közösség a kisebbségvédelmi normák megfelelő alkalmazásában látta. Ezen időszakot követően jelentősen megnövekedett a kisebbségek jogait tartalmazó nemzetközi dokumentumok száma.² A nemzetközi szervezetek által kidolgozott dokumentumok a nemzeti kisebbségek helyzetének megoldására tettek kísérletet. Az EBEÉ 1990. évi Koppenhágai Dokumentuma³ az identitás megőrzésére és a kisebbségi jogok széles körű gyakorlására biztosított lehetőséget. Bár magát a nemzeti kisebbség fogalmát nem tudta definiálni, de egyik lehetőségként az autonómiát is megemlíti. Fontos megjegyezni, hogy a dokumentum a nemzeti kisebbséghez való tartozást egyéni döntéshez köti, így nem az adott ország jóindulatán múlik a nemzetiségi hovatartozás megállapítása. Az 1992. évi Helsinki Dokumentum alapján a kisebbségek identitásuk megőrzése érdekében egyesületeket, szervezeteket hozhatnak létre és tarthatnak fenn, illetve felhívást intéz a résztvevő országok felé, hogy támogassák és teremtsék meg az identitás megőrzésének feltételeit.⁴ 1993-ban alakul meg a Nemzeti Kisebbségi

² MAJTÉNYI BALÁZS – VIZI BALÁZS (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat Kiadó, 2003.

³ Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozájának dokumentuma (Koppenhágai Dokumentum, 1990). In: BÍRÓ ANNA-MÁRIA (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 33.

⁴ EBEÉ Az 1992. évi Helsinki Dokumentum. „A változás kihívásai” II. Helsinki Döntés (1992). Emberi dimenzió. In: BÍRÓ ANNA-MÁRIA (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 24.

Főbiztos intézménye: a főbiztos feladata, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos visszaélésekre, konfliktusokra.

A „nemzeti kisebbség” kifejezés 1992-ben jelenik meg először hivatalosan a Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott dokumentumban.⁵ A Nyilatkozat kimondja, hogy *„joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.”* (2. cikk). A nemzeti vagy etnikai kisebbség fogalmának definíciós nehézségei ellenére a védelem a csoportot alkotó egyénekre vonatkozik, akik közösségben is gyakorolhatják jogait. Ilyen például a saját anyanyelven történő oktatáshoz való jog, az egyesület létrehozására való jog, amelyek egyénileg nyilvánvalóan kivitelezhetetlenek. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása⁶ tartalmazza az úgynevezett kisebbségek „európai koncepcióját”. Bár a dokumentum eredetileg kiegészítő jegyzőkönyv lett volna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, de néhány ország részéről ellenállásba ütközött, így mégsem került beillesztésre, hatása azonban ennek ellenére jelentős maradt.⁷ A komoly vitát kiváltó 11. és 12. cikkben megfogalmazásra került, hogy a nemzeti kisebbségeket különleges státusz, illetve autonómia illeti meg, valamint a kisebbségi jogokat kollektív jogként említik.

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1992-ben fogadta el az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága. Fő célja a kisebbségi nyelvek és kultúrák megóvása, illetve kimondja, hogy a nyelvi sokszínűség értéket képvisel. Hatása elsősorban a kisebbségi nyelven történő oktatásban és a médiában jelentkezik.⁸ 2003-ban Ukrajna is ratifikálta a Kartát, így hivatkozási alapként szolgálhat. A Karta kollektív jogként utal a nyelvhasználati jogokra, amely utat nyithat más kollektív jogok elismerésének irányába.⁹ A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményét 1995-ben fogadták el és elsősorban programszinten fogalmazza meg a kisebbségekkel kapcsolatos jogokat. Fontos, hogy az alapvető emberi jogokkal egy szinten említi a kisebbségek jogait, és komplex módon dolgozza fel mindazokat a területeket, ahol a kisebbségvéde-

⁵ ENSZ Közgyűlés 47/135 sz. határozata: Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992.

⁶ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása.

⁷ MÓRÉ SÁNDOR: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3–4., 185–186.

⁸ A Kisebbségi Nyelvi Karta a gyakorlatban: A szakértői bizottság munkája <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2009/ProMino09-2-11-Kardos.pdf>

⁹ MÓRÉ SÁNDOR: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 22.

lemmel kapcsolatos követelmények felmerülhetnek. A dokumentum védelmezi a kisebbségi nyelv elsajátításához való jogot (14. cikk), és tiltja a népességarányok megváltoztatását (16. cikk).¹⁰

A kétoldalú szerződések legtöbbször kötelező erejű jogi vállalásként hivatkoznak a nemzetközi dokumentumokban foglalt kisebbségvédelmi normákra, de megsértésük nem jár valódi, komoly következménnyel.

A nemzeti kisebbségekről szóló diskurzus során fontos megkülönböztetni, hogy az őshonos nemzeti kisebbségekről van-e szó vagy a bevándorlással kialakult kulturális-vallási csoportosulásokról. Tehát, nem elhanyagolható szempont, hogy milyen módon kerültek ezek a nemzetiségek kisebbségi státuszba. Jellemzően háromféle helyzet különböztethető meg:

- Az eredetileg egy másik államhoz tartozó lakosság területi változások, annexió következtében vált a másik állam polgárává.
- Már az adott állam megalakulása előtt azon a területen éltek.
- Bevándorlás útján válnak az adott állam polgáraivá.

Az őshonos nemzeti kisebbségek általában meghatározott területen élnek és csoportként kívánják megélni identitásukat, gyakorolni vallási, oktatási-kulturális jogait és fenntartani az ezekhez kapcsolódó intézményeket. A bevándorlás révén kialakult kisebbségek általában elszórtan élnek, nehezen megvalósítható az identitásuk megélését segítő intézményrendszer kialakítása. Számukra előnyösebb lehet az egyéni kulturális-vallási jogok gyakorlása az alapvető emberi jogok keretei között.

Gyakran vitatott téma, főként hazai politikai fórumokon, hogy értéket jelent-e a sokszínűség, és ha igen, milyen formában. Két fogalom segítségével világítjuk meg a különbséget a kettő között:

- *Természetes sokszínűség* vagy *etnodiverzitás*, amely az évszázados együttélés során alakult ki és hozzáadott értéket képvisel, elválaszthatatlan a kultúrától.
- *Mesterséges sokszínűség* vagy *etnodiverzitás*, amely nem természetes folyamatok során jött létre az adott országban, az együttélésből fakadó körülmények nem állnak fenn hosszú ideje, nem állnak rendelkezésre kutatási adatok, így nem vonhatók le biztos következtetések az együttélés előnyeiről/hátrányairól, és bár sajátos értéket képviselnek, nem részei a kultúrának, elkülönülnek.

A magyarországi nemzetstratégia fontosnak tartja ezeknek a különbözőségeknek az egyértelművé tételét. *„Hangsúlyozni kell, hogy különösen fontos tisztán elkülöníteni az őshonos/hagyományos kisebbség védelmét a bevándorlók kisebbségi jogainak védelmétől. Törekednünk kell emellett az európai közvélemény érzékennyé tételére*

¹⁰ Ukrajna 1997-ben ratifikálta a Keretegyezményt: Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» №03/97-ВР від 09.12.1997 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703/97-%D0%B2%D1%80>

az őshonos kisebbségek jogainak és kulturális, nyelvi reprodukciójának védelmére.”¹¹ A későbbiekben látni fogjuk, hogy az ukrán normarendszerben milyen tartalommal töltődnek meg a kisebbségekkel kapcsolatos fogalmak.

2. UKRAJNA NEMZETISÉGEI

A két világháborút követően Európa térképe alaposan megváltozott, a módosult határok pedig nem feltétlenül estek egybe a nemzetiségi határokkal. Később, a kelet-közép-európai rendszerváltások következtében megjelenő új entitások homogén nemzetállamként képzelték el a jövőjüket, így igyekeztek nem tudomást venni a területükön élő nemzeti kisebbségekről. Úgy vélték, a nemzeti kisebbségek számára biztosított jogok magukban hordozzák az adott ország destabilizációjának veszélyét. 1989-ben megkezdődött a szovjet csapatok kivonása a Varsói Szerződés tagállamaiból. A Szovjetunió felbomlása után a tagköztársaságok sorra nyilvánították ki függetlenségüket, köztük 1991. augusztus 24-én Ukrajna.¹²

A világ országainak többsége az ukrán függetlenségről szóló december 1-jei népszavazás után röviddel elismerte Ukrajnát, az Egyesült Államok azonban csak MIHAIL GORBACSOV lemondását követően, 1991. december 25-én. Magyarország 1991. december 3-án ismerte el független államnak Ukrajnát, Kanada és Lengyelország után harmadikként. Fontos megjegyezni, hogy Magyarország volt az első ország az Ukrajna függetlenségét elismerők között, amely nagykövetséget létesített Kijevben, azaz diplomáciai kapcsolatokat is indított új szomszédjával.¹³ Megindult az államépítési és alkotmányozási folyamat, a függetlenség jogi keretekbe foglalását segítették az alapszerződések is, amelyeket a következő években sorra kötött meg Ukrajna a szomszédaival.

Miután az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság kinyilvánította függetlenségét a Szovjetuniótól, 1991 novemberében a Legfelsőbb Tanács elfogadta Ukrajna nemzetiségi jogainak Nyilatkozatát. A dokumentum egyedülálló módon deklarálta a nemzetiségek jogait: szavolta, hogy az általuk hagyományosan lakott területeken nemzetiségi-közigazgatási egységek jöjjenek létre; engedélyezte az anyanyelv szabad használatát a közelet minden területén (oktatás, hírközlés, gazdaság); engedélyezte a nemzeti szimbólumok használatát; biztosította a kulturális központok, egyesülések létrehozásának jogát; tágan értelmezte a

¹¹ *Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete.* KIM, 2012.

¹² FEDINEC CSILLA – TÓTH NORBERT: *Romantikus jog – fapados gyakorlat. A magyar–ukrán szerződéses viszony.* Budapest, TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022.

¹³ FEDINEC–TÓTH (2022), 17.

nyelvtörvény normáját, miszerint a tömbben élő nemzetiség nyelve az államnyelv mellett akkor is használható, ha nem alkot többséget az adott régióban, valamint, ahol több nemzetiség él együtt, és egyik sem alkot többséget, a helyi közösség akarata szerint bármilyen nyelv alkalmazása megengedett.¹⁴

Egyértelmű és konkrét definíciók híján sokszor csak az ukrán Alkotmány¹⁵ vonatkozó passzusaiban, illetve az egyes nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos törvények szövegezésében lehetett tetten érni, mit értenek a „nemzetiség” fogalma alatt a törvényalkotók. 1992-ben került elfogadásra Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló törvénye¹⁶, amely a korábbi nyitott nemzetiségi politikához képest jelentős visszalépést jelentett. A normaszöveg már nem tartalmazta a nemzetiségi-közigazgatási egységek létrehozásának lehetőségét, az ukrán nyelv mellett a nemzetiségi nyelv hivatalos használata ismét ahhoz a kitételhez kötődött, hogy a nemzetiség többséget alkosson az adott közigazgatási egységen belül. A nemzeti kisebbségek tágan értelmezhető definíciója a törvény 3. cikke szerint: „A nemzeti kisebbségekhez Ukrajna állampolgárainak azon csoportjai tartoznak, akik nemzetiségük szerint nem ukránok, kinyilvánítják nemzeti öntudatukat és az egymással való közösség érzésüket.” A törvényt a 2022. december 13-án elfogadott Nemzeti közösségekről szóló törvény¹⁷ váltotta, amelyen az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások következtében több módosítást kellett végrehajtani.¹⁸

Ukrajna máig hatályban lévő Alkotmányát 1996-ban fogadták el. Az Alkotmány preambulumban az „ukrán népet” említi alanyként, amely alatt minden

¹⁴ TÓTH MIHÁLY: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unió kivül: az ukránjai példa. *Acta Humana*, 2016/3., 23.

¹⁵ Ukrajna Alkotmánya 53., 92. és 119. cikkei.

¹⁶ Ukrajna nemzeti kisebbségekről szóló törvénye: Закон України Про національні меншини в Україні. No. 2494-XII, 25.06.1992. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

¹⁷ Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló törvény: Закон про національні меншини (спільноти) України № 2827-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>

¹⁸ Az új törvény elfogadásának sürgető szükségessége 2023 decemberében merült fel, miután a csatlakozási tárgyalások fontos feltétele volt, hogy Kijev figyelembe vegye a Velencei Bizottság ajánlásait az államnyelvi, tömegtájékoztatási és oktatási törvények terén. A szóban forgó jogszabály javaslatokat fogalmaz meg az oktatási és nyelvi törvények módosítására is. A törvény egyes részei előrelépést jelentenek a kárpátaljai magyar szervezetek szerint, bár nem tekinthetők teljes körűnek, mivel nem térnek vissza teljes mértékben a korábbi kisebbségi jogokhoz, és néhány pontja csupán deklaratív, tág értelmezésű. Az európai uniós nyelvek tekintetében a nyelvhasználat visszatért a korábbi gyakorlathoz néhány területen, lehetővé téve például a nemzetiségek nyelvének megjelenését választási kampányanyagokban. Az oktatás terén ismét garantált a kisebbségek anyanyelvi oktatásához való jog, bár kérdéseket vet fel az oktatás „államnyelv melletti” teljesülése. Továbbá kifogásolható, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos törvények és azok módosításai során egyszer sem vették figyelembe a kisebbségi szervezetek javaslatait.

nemzetiségű polgárát érti. Az „ukrán népen” belül külön kategóriát alkot az „ukrán nemzet”.¹⁹ Az Alkotmány 11. cikkében fogalmazódik meg, hogy Ukrajna „elősegíti minden őshonos nép és nemzeti kisebbség etnikai, kulturális, nyelvi és felekezeti önazonosságának a megőrzését.” Bár a szöveg említi az „őshonos népeket” és a „nemzeti kisebbségeket”, de nem tér ki pontosan a közöttük lévő különbségekre. A 92. cikk 3. bekezdése szerint az őshonos népek és nemzeti kisebbségek jogainak meghatározásakor kizárólag a törvényi szintű szabályozás a mérvadó. A 4. bekezdés ugyanezt állapítja meg a nyelvek használatával kapcsolatban.

Ukrajna Alkotmánya tehát megkülönbözteti az „ukrán nemzetet”, és a 11., 53., 92. és 119. cikkek²⁰ az országban élő nemzetiségekkel kapcsolatosan az „őslakos népek” és a „nemzeti kisebbségek” kifejezéseket használják. Az „őslakos nép” kifejezés csak az Alkotmány szövegében jelent meg az Ukrajna őshonos népeiről szóló törvény 2021-es elfogadásáig. A jogszabály csak azokat a népeket ismeri el őshonosként, amelyeknek nincs anyaországuk. Jelen esetben a törvény a krími tatárokat, a karaimokat és a krimcsakokat ismeri el őshonosként,²¹ noha számos roma is él az országban. Az oroszokat, magyarokat, románokat, stb. pedig nemzeti kisebbségként említi. Ukrajna Alkotmányának 53. cikke garantálja a nemzeti kisebbségek számára, hogy anyanyelvükön tanuljanak vagy tanulják az anyanyelvüket az állami és az önkormányzati oktatási intézményekben, vagy nemzeti-kulturális szervezetek közreműködésével.²²

A nemzetiségekkel kapcsolatos jogalkotást döntően befolyásolta, hogy a függetlenséget éppen csak elnyerő fiatal Ukrajnának egy területileg, kulturálisan is megosztott identitású népességből kellett megformálni magát a nemzetet. Nehézséget okoztak az egységes identitás kialakításában a regionális különbségek: az ukrán nacionalista mozgalmak főként az ország középső, nyugati területein működtek, míg Kelet-Ukrajna mindig is az orosz érdekszférához kapcsolódott mind kulturális, mind gazdasági értelemben, illetve a történelmi emlékezet kérdésében.²³ A multikulturális Ukrajnában a 2022. február 24-i háború kitöréséig az egységes politikai nemzet csupán elméletileg létezett, hí-

¹⁹ FEDINEC CSILLA: Az őslakos státusz Ukrajnában. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2018/2., 76.

²⁰ Ukrajna Alkotmánya. <https://zakon.rada.gov.ua/laws>; Angolul: Constitution of Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine, 28 June 1996. <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

²¹ Ukrajna népeiről szóló törvény: Закон України «Про корінні народи України».

²² Стаття 53. „...гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.” (1996)

²³ VARGA BEÁTA: Önellóság, nemzeti identitás és külpolitika Ukrajnában a 17. század közepén. *Világtörténet*, 2011/3–4., 151–152.

veit és ellenzőit egyaránt megtalálhattuk a közhatalmi szférában.²⁴ A 2019-ben megválasztott ukrán vezetés ugyanakkor egyértelmű és kiemelt célként tűzte ki az ország jövőjét illetően az európai integrációt, ami nem sokkal később az Alkotmányba is bekerült.

Ukrajnában hivatalosan 2001-ben tartottak utoljára népszámlálást, így a kutatóknak közel 23 éves adatokkal kell dolgozniuk. Az Ukrán Állami Statisztikai Hivatal időről időre közzé tett frissített adatokat, amelyek jelezték a lakosság drasztikus csökkenését: az ország függetlenségének kikiáltásától a 2022. február 24-én kitört orosz–ukrán háború kezdetéig a lakosság száma közel 10%-kal esett vissza, ami kb. egy magyarországi népességet, azaz mintegy 10 millió embert jelentett. Ezt a csökkenő tendenciát a háborús konfliktus egyértelműen felerősítette.

A lakosság nemzetiségi megoszlása az alábbiak szerint alakult a 2001-es népszámláláskor: ukrán (77,8%), orosz (17,3%), fehérorosz (0,6%), moldován (0,5%), krími tatár (0,5%), bolgár (0,4%), magyar (0,3%), román (0,3%), lengyel (0,3%), zsidó (0,2%), egyéb (1,8%).²⁵ Fontos azonban megérteni, a nemzetiség szerinti megoszlás nem feltétlenül egyenlő azzal, hogy ki milyen anyanyelven beszél. Önmeghatározásuk szerint az emberek ukrán, orosz vagy egyéb nemzetiségűek (pl. zsidók vagy görögök), akiknek ukrán az anyanyelvük. Az ukrán anyanyelvűek így 67,53%-ot tettek ki, tehát kevesebben voltak, mint akik ukrán nemzetiségűnek tartották (77,8%) magukat. Mindezen kívül voltak olyan ukrán, orosz vagy más nemzetiségűek, akiknek viszont orosz az anyanyelvük (29,5%).

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

²⁴ FEDINEC CSILLA: Regionalizmus Ukrajnában. In: BÁRDI NÁNDOR – TÓTH ÁGNES (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról*. Tér és terep (9). Budapest, Argumentum, 2013. 341–355.

²⁵ Ukrán Állami Statisztikai Hivatal honlapja a népszámlálásról. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/#regions>.

3. MI AZ ALAPSZERZŐDÉSEK FUNKCIÓJA, SZEREPE?

A kisebbségek helyzetéből adódó biztonsági és stabilitási nyugati elvárásokat legkonkrétabban ÉDOUARD BALLADUR francia miniszterelnök fogalmazta meg, ez alapján jött létre 1993-ban az Európai Stabilitási Egyezmény (a Balladur-terv). Ez az egyezmény arra ösztönözte a közép-európai és balkáni országokat, hogy kössenek egymással barátsági, jószomszédi szerződéseket, amelyek garantálják a határok sérthetetlenségét és a kisebbségek jogait. Az Európai Stabilitási Egyezmény később beolvadt az EBESZ kereteibe, melynek fő feladata az európai biztonság és stabilitás megőrzése az ENSZ Alapokmányával összhangban.²⁶

A nemzetiségi csoportok kétoldalú kezelése azért is tűnt praktikusnak, mivel az érintett felek között legtöbbször érdekazonosság mutatkozott: az egyik ország területén élt egy másik állam (anyaország) domináns etnikai közössége, amely azonos nyelvet és kultúrát ápolt, és fordítva. Ez a széles körben elfogadott elképzelés adta azt az elképzelést, hogy a kisebbségek híd szerepet töltsenek be a két állam között. Az anyaországnak érthető módon érdeke a külföldön élő nemzettársak védelme, azonban az egyoldalú cselekvés könnyen nemzetközi feszültséghez vezethetett volna, ezért a béke, a stabilitás, a jólét előmozdítása érdekében is célszerű volt a kétoldalú megállapodásokhoz folyamodni.²⁷

A kisebbségeket érintő kétoldalú szerződések azért is nagyon fontosak, mert szövegük *expressis verbis* utal egyes fentebb is említett nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokra, illetve aláírásukkal a részes államok olyan jogi kötéserővel bíró kötelezettségeket vállaltak, amelyek ezekben a multilaterális dokumentumokban ajánlásként – azaz *soft law*-ként – jelentek meg.²⁸

A bilaterális államközi együttműködésnek több típusát különböztethetjük meg: 1. az ún. alapszerződések az együttműködés és jószomszédi viszony jegyében a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak; 2. a kisebbségi szerződések – kifejezetten csak a kisebbségek védelmének céljából kötött szerződések; 3. a kisebbségvédelem egyes szegmenseit (az oktatást, a kultúrát, a határon átnyúló kapcsolatokat stb.) érintő kormányközi megállapodások; 4. intézményközi megállapodások – alacsonyabb szintű (minisztériumok, re-

²⁶ FEDINEC-TÓTH (2022), 13.

²⁷ NAGY NOÉMI: A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés? In: VIZI BALÁZS (szerk.): *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021. 82.

²⁸ VIZI BALÁZS: Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban. In: VIZI BALÁZS (szerk.): *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021. 27.

gionális intézmények, települési önkormányzatok, egyetemek) között kötött szerződések, illetve mindezek keretében kialakított programok, munkatervek.²⁹

A kisebbségi egyezmények széles körű jogokat biztosítanak a kisebbségeknek és szabályozzák a határon átnyúló együttműködés különböző területeit. Ezek magukban foglalják a nyelvhasználatot, oktatást, kulturális kérdéseket és a közéleti részvételt. Az együttműködési megállapodások formálisan ugyan nemzetközi jogi kötelezettségek, ugyanakkor előfordulhat, hogy tartalmuk általános elvekre és kevés konkrétumra épül, a vállalások sokszor „programjellegűek”, hiányzik belőlük a határozott normatív tartalom.³⁰

Az alapszerződések megkötését követően a legtöbb esetben kormányközi bizottságok alakultak, amelyek a szerződésben foglalt, sokszor deklaratív jellegű vállalások gyakorlati megvalósulását segítették elő. Kijelenthetjük, hogy a különböző bizottságok munkájának és az ezekből kinövő együttműködéseknek az alapját, kiindulópontját jelentették az alapszerződések.³¹ A vegyesbizottságok egyrészt monitorozták a szerződések alkalmazását, rendszeresen tájékoztatást adtak az elért eredményekről és ajánlásokat fogalmaztak meg a következő lépésekről, másrészt konzultációs fórumként is szolgáltak a kormányok számára a kisebbségekkel kapcsolatos vitás kérdések során. Ugyanakkor a vegyes bizottságok által megfogalmazott megállapítások sokszor nem a valódi szakmai munkát értékelték, hanem politikai állásfoglalásként értelmezhetők.³²

A szerződésben foglaltak végrehajtásról reflexiók készülnek: ilyenek a Nyelvi Karta Szakértői Bizottság, a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság, jelentései, de a vegyesbizottságok munkáját az országjelentések is tartalmazzák. Például Ukrajna negyedik jelentése elismerte, hogy az ukrán–román és az ukrán–magyar kisebbségi bizottságok ülésein felmerült nézeteltérések miatt működésüket felfüggesztették, azaz 2011 óta nem üléseznek. Az egyes államok gyakorlata a végrehajtásában nemcsak egymáshoz képest eltérő, de a Keretegyezmény és a Karta vonatkozásában is.³³

²⁹ NAGY (2021), 83.

³⁰ KARDOS GÁBOR: Mi is az a nemzetközi soft law? *ELTE Acta*, 1999/30., 76; BLUTMAN LÁSZLÓ: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1., 29.

³¹ Számos kormányközi és minisztériumi megállapodás is keretet adott az oktatás, kultúra, ifjúság és sport területén folytatott együttműködésnek.

³² VIZI (2021), 44.

³³ NAGY (2021), 84.

4. UKRAJNA ALAPSZERZŐDÉSEI

A függetlenné vált Ukrajna lett a legnagyobb területű és népességű európai állam és természeti adottságaiból kifolyólag is jó esélyekkel kezdhette meg önálló életét. Elkezdődött a nemzetközi politikai-gazdasági kapcsolatok kiszélesítése, az ország különleges geopolitikai helyzetéből adódóan is szükségessé vált a nyugati-keleti irányú útkeresés³⁴, valamint rendkívül fontossá vált a nemzeti identitás megerősítése.

A szomszédos országokkal kötött alapszerződéseket Ukrajna igyekezett a függetlenné válást követő években megkötni, így bemutatásukkal is időrendben haladunk. A szomszédos államokkal kötött alapszerződések kulcskifejezése a biztonság. Mindegyike tartalmaz területi klauzulát, kivéve a Moldovával és Oroszországgal kötött szerződés, illetve találunk bennük kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Egyes okmányokban részletesebben kifejtésre kerülnek a kisebbségi jogok, mások tömörebben fogalmaznak. Ez leginkább abban az esetben fordul elő, amikor a felek külön szerződésben is rögzítették a kisebbségekre vonatkozó jogokat.

Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 1993-ban határozatot fogadott el az ország külpolitikai stratégiájáról, amelyben prioritásként jelenik meg a jószomszédi és együttműködési megállapodások teljes körű megkötése valamennyi határos állammal, illetve a meglévő államhatárok végleges megerősítése.³⁵

4.1. Az ukrán–magyar alapszerződés³⁶

Ukrajna első kétoldalú egyezményét 1991 májusában kötötte, amely Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság és a Magyar Köztársaság között jött létre a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében. A már korábban említett Nyilatkozat³⁷ egyrészt deklaratív módon fogalmazta meg a nemzetközi jog által addig elismert kisebbségi jogokat, másrészt elfogadásával az ukrán jogrend részévé váltak a kisebbségvédelmi rendelkezések. A Nyilatkozat tartalma teljes egészében a két

³⁴ RIXER ÁDÁM: Az orosz helyi önkormányzati rendszer. In: FÁBIÁN ADRIÁN (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 71–79.

³⁵ A Határozat hatályát veszítette 2010-től:

https://ips.ligazakon.net/document/t102411?an=181&ed=2010_07_01

³⁶ *Megállapodás a jószomszédi viszony és együttműködés alapjairól Ukrajna és a Magyar Köztársaság között*. Aláírás: 1991. 12. 06.; Ratifikáció: 1992. 07. 01.; Hatálybalépés: 1993. 06. 16.

³⁷ Közös nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén. Budapest, 1991. május 31. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. 1991, 212–218.

ország közötti alapszerződés részévé vált (17. cikk). Az említett dokumentum rendelkezései biztosították többek között a magyar nyelvű intézményrendszer intenzív fejlődésének alapját és a nyelvhasználat széles körű alkalmazásának lehetőségeit Kárpátalján.

Magyarország számára Ukrajna kiemelten fontos partnerré vált a (poszt) szovjet térségben, tekintettel arra, hogy közvetlen szomszédságában egy olyan új állam alakult ki, amelynek nyugati határán magyar kisebbségi közösség élt.³⁸ Az ukrán–magyar alapszerződés, amely az 1990-es évek elején jött létre, a korszak biztonságpolitikai aggodalmainak és a kölcsönös garanciák kiemelt szerepének megfelelően fogalmazódott meg. Az alapelvek között szerepeltek a területi integritás védelme, a kisebbségek védelmére vonatkozó utalások, valamint a jószomszédi kapcsolatok sokrétű ápolása. Az alapszerződés egyik fő célja az volt, hogy eloszlassa a kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos bizalmatlanságokat, és szélesebb körű együttműködést alakítson ki a két ország között ezen a téren.³⁹

Az Antall-kormány 1991. december 6-án írta alá az ukrán–magyar alapszerződést Kijevben, amelynek kiemelkedő jelentősége volt az államközi kapcsolatokban. A kisebbségvédelmi stratégia kihívást jelentett az Antall-kormánynak, amelynek célja egyrészt a szomszédos országokkal való baráti kapcsolatok rendezése, másrészt a magyar kisebbségek jogainak érvényesítése volt. Bár a kétoldalú szerződés megkötésekor törekedtek a kisebbségek kollektív jogainak biztosítására, ennek lehetőségét az ukrán fél kizárta, így csak a közösségben gyakorolható egyéni jogok kerültek be a szerződésbe.

Az alapszerződés ratifikációja vitát váltott ki a magyar politikai elit körében, támadások érték a miniszterelnököt és JESZENSZKY GÉZA külügyminisztert is, a konfliktus következtében az MDF-ből kivált radikális csoport megalakította a MIÉP-et.⁴⁰ A vita a területi klauzula miatt robbant ki: *„A felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincsenek és nem is lesznek területi követeléseik.”* [2. cikk (2)]. Sokan úgy vélekedtek, hogy a szerződést a kárpátaljai magyar vezetők bevonása nélkül kötötték meg és az aláírók elszarlasztották a történelmi lehetőséget Kárpátalja visszaszerzésére, vagy el lehetett volna érni egy autonóm terület létrehozásának kikényszerítését. Visszatekintve az alapszerződésre, annak megkötése az akkori helyzetben logikusnak tűnt: Ukrajna, annak ellenére, hogy függetlenné vált és megszabadult a posztszovjet örökségtől, továbbra is szükségét érezte a Nyugat támogatásának, ezért feltéte-

³⁸ FEDINEC–TÓTH (2022), 51.

³⁹ FEDINEC–TÓTH (2022), 204.

⁴⁰ FEDINEC CSILLA: A magyar–ukrán alapszerződés: Merre visz a gyalogút? In: VIZI BALÁZS (szerk.): *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021. 198–199.

lezni lehetett, hogy betartja a szerződésben foglaltakat. Azóta az alapszerződés kiüresedett, mivel Ukrajna megszegte a benne vállalt kötelezettségeit.

4.2. Az ukrán–lengyel alapszerződés⁴¹

Az ukrán–lengyel alapszerződés Varsóban készült 1992. május 18-án. Az alapszerződés pontjai tartalmazzák az együttműködés főbb alapelveit és a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó vállalásokat:

– Az együttműködés alapelvei: A felek kötelezik magukat arra, hogy az új politikai helyzetekben az együttműködés, barátság, kölcsönös tisztelet, megértés, bizalom és jószomszédi viszony jegyében alakítsák kapcsolataikat. Ezen elveknek megfelelően garantálják a szuverén egyenlőséget, az erőszak és fenyegetés tilalmát, a határok sérthetetlenségét, a területi integritást, a békés vitarendezést, a belső ügyekbe való nem beavatkozást, a népek önrendelkezését, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, és a nemzetközi kötelezettségek teljesítését is. (1. cikk)

– Határok elismerése és területi követelések kizárása: Az aláíró felek elismerik és megerősítik egymás közötti határaikat, és kijelentik, hogy nem támasztanak területi követeléseket egymással szemben, sem jelenleg, sem a jövőben. (2. cikk)

– Nemzeti kisebbségek védelme: A felek elismerik az ukrainai lengyel és a Lengyel Köztársaságban élő ukrán kisebbségek jogait az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzésére és fejlesztésére. Ezen jogok biztosításához intézkedéseket tesznek, ideértve az anyanyelv használatát, oktatási, kulturális és vallási szervezetek létrehozását és fenntartását, vallásgyakorlást, valamint az akadálytalan kapcsolatokat a lakóhely szerinti országon belül és határain kívül. (11. cikk)

Érdekes kitétele a szerződésnek az evidensnek tűnő megfogalmazás, hogy „minden olyan személy, aki valamely nemzeti kisebbséghez tartozik – lengyel Ukrajnában és ukrán a Lengyel Köztársaságban –, mint minden állampolgár, köteles lojálisnak lenni a lakóhelye szerinti államhoz”. Jelenleg tárgyalások folynak az alapszerződés megújításáról, a kapcsolatokat új alapra helyezéséről.

⁴¹ Szerződés Ukrajna és a Lengyel Köztársaság között a jószomszédi viszonyról, a baráti kapcsolatokról és az együttműködésről. Aláírás: 1992. 05. 18.; Hatálybalépés: 1992. 12. 30.

4.3. Az ukrán–moldáv alapszerződés⁴²

Az ukrán–moldáv szerződés Kisinyovban készült 1992. október 23-án, ukrán és román nyelven. A szerződő felek közötti kapcsolatok alapelvei:

- Jószerződési és partnerségi kapcsolatok: A két ország baráti államként fejlesztí kapcsolatait, és következetesen tiszteletben tartják a szuverén egyenlőség, az erőszak tilalmának elvét, valamint más fontos normákat, mint például a határok sérthetetlensége, a területi integritás és az emberi jogok tiszteletben tartása.

- Területi klauzula: A területi klauzula a *de jure* Moldovához tartozó nemzetközileg el nem ismert Transznyisztria miatt maradt ki a szerződésből.

- Nemzeti kisebbségek védelme és fejlesztése: A felek konkrét intézkedésekkel támogatják a nemzeti kisebbségek identitásának fejlesztését, különös tekintettel az oktatási és kulturális intézmények működésére a kisebbségek nyelvén. Emellett biztosítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét és segítik a tömegtájékoztatási eszközökhöz való ingyenes hozzáférést a nemzeti kisebbségek lakóhelyein. (8. cikk)

- Együttműködés a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításában: A felek külön megállapodásokban rögzítik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítását, az együttműködés konkrét kérdéseit összhangban a nemzetközi jogi normákkal és saját nemzeti jogszabályaikkal. (9. cikk)

A szerződés felhívja a figyelmet az EBESZ dokumentumokban foglalt normák lelkiismeretes végrehajtására.

4.4. Az ukrán–szlovák alapszerződés⁴³

Az ukrán–szlovák alapszerződés aláírására Kijevben került sor 1993. június 29-én, ukrán és szlovák nyelven. A szerződő felek kötelezettséget vállalnak:

- Viták békés rendezése: A felek az ENSZ Alapokmányával és az EBESZ dokumentumaival összhangban kötelezettséget vállalnak a közöttük felmerülő viták kizárólag békés úton történő rendezésére. Fegyveres erőt soha nem fognak egymás ellen használni, és elismerik az államhatárok sérthetetlenségét. (2. cikk)

- Kisebbségek védelme: A szerződő államok elismerik a népek közötti baráti kapcsolatok fontosságát, és kötelezettséget vállalnak az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat megőrző kisebbségek kölcsönös védelmére. Kiemelten

⁴² Megállapodás a jószomszédi viszonyról, barátságról és együttműködésről Ukrajna és a Moldovai Köztársaság között. Aláírás: 1992. 10. 23. Ratifikáció: 1996. 11. 01. Hatálybalépés: 1997. 01. 05.

⁴³ Megállapodás a jószomszédi viszonyról, baráti kapcsolatokról és együttműködésről Ukrajna és a Szlovák Köztársaság között. Aláírás: 1993. 06. 29. Ratifikáció: 1994. 02. 24. Hatálybalépés: 1994. 06. 16.

támogatják az oktatási és kulturális intézmények működését kisebbségi nyelven, valamint biztosítják a kisebbségek jogait az anyanyelv tanulásában, vallásgyakorlásban és az információhoz való szabad hozzáférésben.

– Jogok biztosítása: Elismerik az ukrainai szlovák és a Szlovák Köztársaságban élő ukrán kisebbségek jogait, és kötelezettséget vállalnak az őket érintő jogok tiszteletben tartására. Ennek érdekében konkrét intézkedéseket tesznek a kisebbségek identitásának megőrzésére és fejlesztésére, beleértve az anyanyelvi oktatást, vallásgyakorlást, valamint kulturális és egyéb szervezetek létrehozását és működtetését. (18. cikk)

Az Ukrajna és Szlovákia között alakult vegyesbizottság intenzív munkát végez a két ország közötti kapcsolatok erősítése érdekében.

4.5. Az ukrán–fehérorosz (belarusz) alapszerződés⁴⁴

Az ukrán–fehérorosz (belarusz) alapszerződés Minszkben, 1995. július 17-én, ukrán és fehérorosz nyelven került aláírásra. A megállapodás hatálybalépésének napjától az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság és a Fehéroroszországi Szovjet Szocialista Köztársaság között 1990. december 29-én kelt megállapodás hatályát veszítette.

A szerződő felek elismerik az államhatárok sérthetetlenségét és megerősítik, hogy egymással szemben nincsenek területi követeléseik és a jövőben sem lesznek. (1. cikk.) A 6. cikk hangsúlyozza a nemzetiségek jogainak tiszteletben tartását az Új Európáról szóló Párizsi Kartával⁴⁵ és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet egyéb dokumentumaival összhangban. Az egymás területén élő nemzeti kisebbségekkel való kapcsolattartás fontos tényező a béke, stabilitás és demokrácia szempontjából. A felek garantálják az ukrainai fehérorosz

⁴⁴ *Megállapodás a barátságról, a jószomszédi viszonyról és az együttműködésről Ukrajna és a Fehérorosz Köztársaság között.* Aláírás: 1995. 07. 17.; Hatálybalépés: 1997. 08. 06.

⁴⁵ 1990-ig az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) tárgyalási fórumként működött a keleti és nyugati blokkok között. Nagy fordulatot hozott a nemzetközi kapcsolatokban, így az EBEÉ működésében az 1989–90-es rendszerváltás, amelynek következtében megszűnt az a kétpólusú világrend, amely gyakorlatilag életre keltette a szervezetet. Az 1990. novemberi csúcstalálkozón elfogadott Párizsi Karta az első olyan nemzetközi egyezmény, amelyet a hidegháború végét követően fogadtak el. A Kartában a résztvevő államok megerősítették elkötelezettségüket a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és kisebbségi jogok, a politikai pluralizmus mellett. A Párizsi Karta egyben az EBEÉ intézményesülésének fontos állomása is, mivel létrehozta az egyébként ma is működő EBESZ szervezeti egységek és intézmények elődeit: a Külügyminiszterek Tanácsát, a Vezető Tisztségviselők Bizottságát, a Titkárságot, a Konfliktusmegelőző Központot és a Szabad Választások Hivatalát is.

kisebbséghez és a Fehérorosz Köztársaságban élő ukrán kisebbséghez tartozók jogát az identitásuk szabad kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére, elutasítva az asszimilációra irányuló kísérleteket. A szerződő felek azt is rögzítették, hogy külön megállapodást kötnek a nemzeti kisebbségek jogainak részletezése terén.

4.6. Az ukrán–román alapszerződés⁴⁶

Az ukrán–román alapszerződés megkötésére Konstanza városában, 1997. június 2-án került sor ukrán és román nyelven.

– Jószerződési és partnerségi kapcsolatok: Ukrajna és Románia, mint szerződő felek megerősítik függetlenségüket, szuverenitásukat, területi integritásukat és stabilitásukat, valamint üdvözlik az Európában bekövetkezett pozitív történelmi változásokat. Kifejezik közös vágyukat az egyesült Európa iránt, és az ENSZ Alapokmányának és az európai jog elsőbbségét alapul véve megerősítik elkötelezettségüket az emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartása mellett. Elítélik a totalitárius és katonai diktatúrák igazságtalan cselekedeteit, amelyek negatívan befolyásolták az ukrán és a román nép kapcsolatát. Megvannak győződve arról, hogy a múlt fájdalmas örökségének felszámolása csak a két nép közötti kapcsolatok fejlesztésével, a barátság és együttműködés erősítésével lehetséges.

– Területi kérdések: Megerősítik, hogy a közöttük fennálló határ sérthetetlen, és tartózkodni fognak minden olyan cselekedettől, amely másik fél területének bitorlására irányul. Ezenkívül külön szerződést kötnek a határrendszerről és megoldják a Fekete-tengeren található kontinentális talapzatuk és kizárólagos gazdasági övezeteik elhatárolásának kérdését (2. cikk).

A két ország kapcsolata nem volt feszültségektől mentes. 1991 júniusában a román parlament törvénytelennek nyilvánította a Molotov-Ribbentrop paktumot, amelyet Ukrajna parlamenti határozatban ítélt el. A paktum felmondása az új Nagy-Románia megalakításának lehetőségét villantotta fel a románok számára, de az ukrán fél egyértelművé tette, nem lehet szó területi követelésekről. Erre a helyzetre megoldást jelentett a kétoldalú megállapodás. Az ukrán–román kapcsolatokban a Fekete-tengeri, mintegy 17 hektáros Kígyó-sziget helyzete jelentette a másik nehézséget, amely a két ország felségvizeinek kijelölésekor vált konfliktusossá. A szigetet Bukarest csupán egy sziklának tekintette, melyen sem víz, sem növényzet nem található, és eszerint kérte a tengeri határ megállapítását.

⁴⁶ Szerződés a jószerződési kapcsolatokról és együttműködésről Ukrajna és Románia között. Aláírás: 1997. 06. 02.; Hatálybalépés: 1997. 10. 22.

Ukrajna viszont ragaszkodott a lakott területeknek megfelelő elbíráláshoz, és igényt tartott a szigethez tartozó felségvizekre, illetve a kontinentális talapzatra is. 2009-ben az ENSZ Nemzetközi Bírósága Románia javára döntött a sziget hovatartozását illetően.

4.7. Az ukrán–orosz alapszerződés⁴⁷

Az ukrán–orosz alapszerződés is hivatkozik a nemzetközi dokumentumokra, így az ENSZ Alapokmánya és a Helsink-i Záróokmánya, valamint két cikke is érinti a területi kérdéseket.

– A 2. és 3. cikk szerint a felek tiszteletben tartják egymás területi integritását, és megerősítik a közöttük fennálló határok sérthetetlenségét. A kapcsolataikat a szuverén egyenlőség, a területi integritás, a határok sérthetetlensége, a viták békés rendezése, az erő alkalmazásának és az erőszakkal való fenyegetés tilalmának elvei alapján építik, beleértve a gazdasági és egyéb nyomásgyakorlási módszereket is.

– Kisebbségek védelme: A felek egyetértenek abban, hogy fontos biztosítani a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét. Ezért garantálják ezeknek a kisebbségeknek, hogy egyénileg vagy közösen szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék identitásukat, kultúrájukat. Az együttműködési megállapodás keretében egyenlő lehetőséget és esélyeket biztosítanak az ukrán nyelv tanulására az Orosz Föderációban és az orosz nyelv elsajátítására Ukrajnában, biztosítva az oktatáshoz szükséges feltételeket és oktatók képzését. Ezenkívül mindkét fél kötelezettséget vállal arra, hogy megfelelő intézkedéseket tesz a területén élő nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárai jogainak védelme érdekében, összhangban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet dokumentumaiban foglalt kötelezettségekkel és az általánosan elismert nemzetközi jogi normákkal.

A megállapodás az orosz és ukrán szovjet tagköztársaságok között 1990-ben megkötött szerződés helyébe lépett, 2019-ben pedig felmondásra került az ismert háborús konfliktus miatt.

⁴⁷ *Megállapodás a barátságról, együttműködésről és partnerségről Ukrajna és az Orosz Föderáció között.* Aláírás: 1997. 05. 31.; Ratifikáció: 1998. 01. 14.; Hatálybalépés: 1999. 02. 17. (2019 óta hatályon kívül).

5. ZÁRSZÓ

A rendszerváltást követő években létrejövő nemzetközi szervezetek által kidolgozott dokumentumok, az újonnan létrejövő entitások közötti bilaterális szerződések, a nemzeti kisebbségek helyzetének megoldására tett kísérletek mind Európa biztonságát, illetve stabilitását voltak hivatottak biztosítani.

Sajnos, a kétoldalú kisebbségi megállapodások nem hozták meg a várt átörzést a kisebbségek védelmében, és hosszú távon nem sikerült teljesíteniük azokat a reményeket, amelyeket a megkötésükkor tápláltak irántuk. Szakértők szerint az Európa Tanácsnak aktívabb szerepet kellene vállalnia a tagállamok kisebbségvédelmi kötelezettségeinek ellenőrzésében, különösen a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések esetében.⁴⁸

Negatív példaként említhetjük, hogy az ukrán hatóságok úgy alakították a nyelvi-oktatási jogokat, hogy azok ellentétben állnak az ukrán–magyar és az ukrán–román alapszerződésekkel, holott az Ukrajna által ratifikált nemzetközi egyezmények részei az ország jogrendszerének, az ukrán Alkotmány (9. cikk) és az ország nemzetközi szerződéseiről szóló törvény értelmében (19. cikk). Az új törvények elemzése során nyilvánvalóvá válik, hogy Ukrajna elvi szinten hajlandó kezelni ezeket a kötelezettségvállalásokat, de gyakorlatban nem veszi őket komolyan. Ukrajnában jelenleg a politikai figyelem a háború mellett az uniós csatlakozási folyamatra összpontosul, ezért a szomszédos országok közötti kétoldalú együttműködés lassulni látszik. Ezzel szemben más országokban az európai integráció inkább ösztönzést jelentett a kétoldalú kisebbségi kérdések kezelésére, bár az EU-hoz való csatlakozás után a kisebbségek helyzete gyakorlatilag kikerül a figyelem fókuszából.⁴⁹

Ukrajna a nemzeti kisebbségek létében, megerősödésében az egységes nemzetállami törekvések gátját látja, veszélyeztetve érzi szuverenitását. Ezt a nézőpontot az orosz agresszió csak megerősítette, holott a nemzeti kisebbségek jogainak megfelelő védelme, nyelvi-kulturális identitásuk megőrzésének támogatása elengedhetetlen a béke és kölcsönös prosperitás szempontjából.

⁴⁸ NAGY (2021), 99–100.

⁴⁹ NAGY (2021), 101.

IRODALOMJEGYZÉK

- BÍRÓ ANNA-MÁRIA (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.
- BLUTMAN LÁSZLÓ: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1. FEDINEC CSILLA: Regionalizmus Ukrajnában. In: BÁRDI NÁNDOR – TÓTH ÁGNES (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról. Tér és terep* (9). Budapest, Argumentum, 2013.
- FEDINEC CSILLA: Az őslakos státusz Ukrajnában. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2018/2.
- FEDINEC CSILLA: A magyar–ukrán alapszerződés: Merre visz a gyalogút? In: VIZI BALÁZS (szerk.): *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021.
- FEDINEC CSILLA – TÓTH NORBERT: *Romantikus jog – fapados gyakorlat. A magyar–ukrán szerződéses viszony*. Budapest, TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022.
- KARDOS GÁBOR: Mi is az a nemzetközi soft law? *ELTE Acta*, 1999/30.
- MAJTÉNYI BALÁZS – VIZI BALÁZS (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat Kiadó, 2003.
- MÓRÉ SÁNDOR: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3–4. MÓRÉ SÁNDOR: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- NAGY NOÉMI: A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés? In: VIZI BALÁZS (szerk.): *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021.
- RIXER ÁDÁM: Az orosz helyi önkormányzati rendszer. In: FÁBIÁN ADRIÁN (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012.
- TÓTH MIHÁLY: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrajnai példa. *Acta Humana*, 2016/3. VARGA BEÁTA: Önállóság, nemzeti identitás és külpolitika Ukrajnában a 17. század közepén. *Világtörténet*, 2011.
- VIZI BALÁZS: Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban. In: VIZI BALÁZS (szerk.) *Magyarország és szomszédai*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2021.