

VARGA PÉTER¹

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETE A NEMZETI KISEBBSÉGI ISKOLÁK DIÁKJAI ÉRETTSÉGI TÖBBLETTERHÉNEK ÜGYÉBEN

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) az *Ádám és mások Románia elleni* ügyben hozott ítélete² szerint a Bírósághoz forduló hat erdélyi diák esetében az előírt tanterv és érettségi vizsgák lebonyolításának módja nem jelentett kellően jelentős többletterhet a kizárólag államnyelven tanuló diákok helyzetéhez képest, amely indokoltá tenné a diszkriminációellenes cikk szerinti teszt lefolytatását. Az elemzés a jogeset bemutatása mellett, a teljesség igénye nélkül, azt vizsgálja, hogy kellően körültekintően járt-e el a Bíróság ennek megítélésénél, illetve elfogadható-e Románia mulasztása, valamint késedelme a tantervek és a vizsgák a kisebbségi oktatás igényeihez történő alakítása során.³

A tényállás, illetve a felek érveinek rövid összefoglalója

Románia többségében magyarok lakta területén élő kérelmezők azzal a panasszal fordultak a Bírósághoz, hogy az érettségi vizsga során nemzeti kisebbséghez tartozásuk miatt érte őket hátrányos megkülönböztetés. A kérelmezők magyar anyanyelvi oktatási intézményben tanultak, magyar és román nyelvből is vizsgáznuk kellett, aminek következtében – román társaikhoz képest – két további érettségi részvizsgát, egy írásbelit és egy szóbelit is kellett teljesíteniük. A hat kérelmező a magyar vagy a román nyelv és irodalom vizsgák valamelyikét nem tudta teljesíteni, a többi részvizsgán sikeresek voltak. A sikertelen vizsgák miatt nem tudták felsőfokon folytatni tanulmányaikat.

1 A tanulmány a szerző egyéni véleményét mutatja be, az abban foglaltak nem tekinthetők az őt foglalkoztató szervezet álláspontjának.

2 *Ádám és mások c. Románia* ügyben 2020. október 13-án hozott ítélet (nos. 81114/17 és további öt sz.).

3 A Bíróság vizsgálta a befogadhatósági kritériumokat – a hat hónapos perindítási határidőt, illetve a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelményét –, amelyeket jelen tanulmány nem ismertet, illetve elemez. A vizsgálatot kifejezetten az indokolás érdemi részének, annak is a jelentős különbségtétellel, illetve a pozitív kötelezettséggel kapcsolatos elemére összpontosítom.

A kérelmezők szerint a román nyelv és irodalom vizsga nehéz volt számukra, valamint sérelmezték azt is, hogy kevesebb idejük maradt a felkészülésre és a vizsgák közötti pihenőre. Nem vitatták a román nyelv tanulásának, illetve a vizsgának a szükségességét, azonban kifogásolták, hogy ugyanolyan vizsgát kell tenniük, mint román anyanyelvű társaiknak, ami – figyelembe véve, hogy más az anyanyelvük és a környezetük nyelve – hátrányos megkülönböztetést jelent. Azok az intézkedések, amelyeket a hatóságok tettek a tantervnek a kisebbségi iskolák szükségleteihez való igazítása érdekében, személy szerint őket nem érintették. A kérelmezők az *Emberi jogok európai egyezményének* (a továbbiakban: Egyezmény) Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezést sérelmezték.

A kormány vitatta a diszkrimináció tényét, érvelésének lényegét arra alapította, hogy az érintett diákok saját döntésük alapján jártak kisebbségi iskolába, az nem az etnikai hovatartozásuk miatt az állam által rájuk kényszerített körülmény. A vizsgák számát, időbeosztását és lefolyását az oktatási törvény szabályozza, az oktatási minisztérium erre alapított döntései bíróságon megtámadhatók voltak. A törvény előírta, hogy a román nyelv és irodalomra vonatkozó tantervet és tankönyveket az adott kisebbség igényeihez kell igazítani, amely 2016-ban megkezdődött. A sérelmezett helyzet jogszerű célt követett, nevezetesen az egyenlő lehetőségek megteremtését minden állampolgár számára, etnikai hovatartozástól függetlenül.

A Bíróság érdemi döntése és annak indokolása

A Bíróság saját elemzésének kiindulópontja, hogy a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti diszkriminációt az Egyezmény járulékos jelleggel rendelkező 14. cikkének sztenderdjei szerint kell megítélni. A korábbi esetjogában kialakult teszt szerint a cikk sérelmét jelenti, ha az analóg vagy hasonló helyzetben lévő személyek eltérő kezelése objektíve és észszerűen nem indokolható. Objektív alapokon nyugszik a megkülönböztetés, ha észszerű, törvényes célt szolgál, alkalmas e cél elérésére, és az alkalmazott eszköz (a személyek közötti megkülönböztetés) arányban áll az elérni kívánt törvényes céllal. A Bíróság aláhúzza, hogy a diszkrimináció tilalmába ütközik az a helyzet is, amikor az állam objektív és észszerű indok nélkül elmulasztja eltérő módon kezelni a jelentős mértékben eltérő helyzetben lévő személyeket, vagyis az államoknak tevőleges kötelezettségeik is vannak azon személyek csoportjainak közötti különbségek elismerésében, amelyek körülményeiben releváns és jelentős eltérés áll fenn. Ez utóbbi megállapításához egy meghatározott küszöböt el kell érnie a fennálló különbségeknek. A Bíróság ezek konkrét szemléltetésére több példát is hoz, majd megállapítja, hogy az államok bizonyos mozgástérrel (*margin of appreciation*)

rendelkeznek annak megítélésénél, hogy az egyébként hasonló helyzetben lévők közötti különbségek mennyiben indokolják az eltérő bánásmódot. A helyi körülményekhez igazított szükségletek és feltételek megítélése során a nemzeti hatóságok kedvezőbb helyzetben vannak, mint egy nemzetközi bíróság. Ugyanez irányadó annak megítélésénél is, hogy szükséges-e bizonyos csoportok eltérő módon történő kezelése a ténybeli különbségek ki-egyenlítése céljából.

A fent ismertetett elveknek az adott ügyre történő alkalmazása során a Bíróságnak az volt a kiindulópontja, hogy a kérelmezők nem az államnyelv tanulását és az ahhoz kapcsolódó vizsgát sérelmezték. Panaszuk alapja az volt, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó diákok számára, akik anyanyelvi oktatást választottak, az érettségi tanterv és a vizsgák időbeosztása jelentős sérelemmel járt. Annak ellenére kezelték őket román nyelven tanuló társaikkal azonos módon, hogy eltérő helyzetben voltak. A Bíróság szerint azt kellett tehát megállapítani, hogy az eltérő bánásmód kellően jelentős volt-e ahhoz, hogy elérje az általános diszkrimináció tilalmát kimondó cikk alkalmazásához támasztott küszöböt, illetve volt-e az államnak pozitív kötelezettsége a kérelmezők terheit enyhítő intézkedések megtételére.⁴ Megismétli, hogy az államok meghatározott mozgástérrel rendelkeznek e területen, mivel megfelelőbb helyzetben vannak ahhoz, hogy felmérjék a helyi szükségleteket és feltételeket. Ennek megfelelően a tantervek meghatározása tagállami hatáskör, a Bíróság nem léphet az állam helyébe az érettségi vizsgatantárgyak, illetve a vizsga lefolyásának meghatározásában.⁵ Megjegyzi még, hogy kialakulófélben lévő nemzetközi konszenzus van az Európa Tanács államai közt a kisebbségek sajátos igényeinek elismerését, valamint biztonságuk, önazonosságuk és életmódjuk védelmét illetően, egyebek mellett annak érdekében, hogy megőrizzék kulturális sokszínűségüket. A Bíróság emlékeztet arra is, hogy az állam részese a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménynek* (a továbbiakban: Kisebbségvédelmi keretegyezmény vagy Keretegyezmény), valamint a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának* (a továbbiakban: Nyelvi karta), amelyek védelmezik az anyanyelvhasználat, és az azon való tanulás jogának elvét. Ennek megfelelően a belső jogszabályok, különösen az oktatásról szóló törvény is biztosítja az anyanyelven való tanulás jogát, és előírja, hogy a kisebbséghez tartozók igényeihez kell igazítani a román nyelv és irodalom oktatásának tantervét, valamint a vizsgát.⁶ Ennek megvalósítását 2016-ban meg is kezdte az állam. A Bíróság szerint nem absztrakt módon kell megítélni az állam oktatáspolitikáját, hanem kifejezetten azt kell megvizsgálnia, hogy az milyen következményekkel volt a kérelmezők helyzetére.⁷

4 92. bekezdés

5 93. bekezdés

6 95. bekezdés

7 98. bekezdés

A Bíróság elfogadja, hogy a belső és a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban az oktatáspolitikai célja az volt, hogy egyenlő lehetőségeket biztosítson minden diák számára az anyanyelven való tanulásra. Az oktatást az állam úgy alakította, hogy az anyanyelven való tanulás mellett biztosítsa a megfelelő szintű román nyelvtudás megszerzését is. A nyelvtudás ellenőrzésének módja, valamint a vizsga nehézségi szintjének meghatározása a Bíróság szerint minden kétséget kizáróan az állam mozgásterébe tartozik.⁸ Időbe telt ugyan, hogy a hatóságok elkezdtek gyakorlatba ültetni az oktatási törvény rendelkezéseit, amellyel kapcsolatban még van tennivalójuk, de tudomásul kell venni a területen elért haladást is. Elismeri, hogy a végrehajtással kapcsolatos késedelem okozhatott bizonyos hátrányt a kérelmezők számára, de – figyelembe véve az állam mozgásterét, valamint a kérelmezők által előterjesztett ellenkező bizonyítékok hiányában – a Bíróság nem jutott arra a következtetésre, hogy a tanterv tartalma önmagában olyan súlyos terhet jelentett, amely indokolná a diszkriminációellenes cikk megsértésének megállapítását.⁹

A sérelmezett cikkek és az összehasonlítandó élethelyzetek

Az ügy sajátossága, hogy a panaszosok nem közvetlenül az oktatási jogaik megsértése miatt fordultak bírósághoz,¹⁰ hanem az érettségi vizsgák tartalma és megszervezésének módjával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést sérelmezték. A panaszosok kifejezetten a megkülönböztetés általános tilalmát kimondó cikkekre hivatkoztak, amely a védett tulajdonságok között megnevezi a nyelvet és a nemzeti kisebbséghez tartozást is. Ez a megközelítés valószínűleg azt a meggyőződést tükrözi, miszerint az Egyezményből nem vonhatók le közvetlenül a kisebbségi oktatásra vonatkozó konkrét kötelezettségek, amennyiben azonban egy állam – akár önszántából, akár nemzetközi jogi kötelezettségeinek eleget téve – azt mégis biztosítja, úgy kell alakítania oktatáspolitikáját, hogy amiatt ne érje jelentős hátrány

8 99. bekezdés

9 100. bekezdés

10 Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke szerint az állam nem tagadhatja meg az oktatáshoz való jogot, illetve az ezzel kapcsolatos feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot. A két elemről ld. részletesebben a *Catan és mások c. Moldova és Oroszország* ügyet (2012. október 19.). Az Egyezmény közvetlenül nem biztosít nyelvi jogokat, a Bíróság pl. *rationae materiae* elutasította a nyelvi jogok megsértése hivatkozó panaszt ld. a *Birk-Levy c. Franciaország* ügyet (2010. szeptember 21.). Az oktatási jogot biztosító cikk hallgat az oktatás nyelvéről, de a Bíróság szerint megfosztaná lényegétől, ha azt nem biztosítanák a nemzeti nyelvek valamelyikén ld. a *Catan-ügy* 137. bek. Kérdés, hogy a Bíróság értelmezésében a nemzeti nyelv (*national language*) az Alkotmányban foglalt államnyelvet, a hivatalos nyelvet jelenti-e, vagy az értelmezhető úgy is, hogy a jogszabályok értelmében az adott területen hivatalosan is használt kisebbségi nyelvet is lefedi. Románia például a 20%-os nyelvi küszöbhez köti a magyar nyelv használatát. Az iskolákra irányadó oktatási küszöbről nincs szó az ítéletben, erről az oldalról nem vizsgáljuk a kérdést.

a kisebbségi nyelven tanuló diákokat. A Bíróság az ügy érdemét illetően a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlatából kiindulva két körülmény vizsgálatára összpontosít. Elfogadja, hogy a magyar diákokat román társaikkal azonos módon kezelték a vizsga során, annak ellenére, hogy helyzetük különböző volt. A Bíróság azt vizsgálta, hogy ez az eltérés kellően jelentős volt-e ahhoz, hogy elérje a diszkriminációtilalmi cikk alkalmazásnak küszöbét.¹¹ A másik kérdés: volt-e az országnak tevőleges kötelezettsége a diákok többletterheinek könnyítésére.¹² Ha elfogadjuk, hogy az oktatással kapcsolatos jogok és a sérelmezett cikk, illetve a korábbi ítélkezési gyakorlat fényében ezek a releváns kérdések a tárgybeli ügy eldöntéséhez, lényeges értékelési hiba található az ítéletben.

A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatához a Bíróság külön tesztet alakított ki,¹³ amelyet a tárgybeli ügyben úgy tűnik, azért nem alkalmazott, mert nem tartotta kellően jelentősnek az eltérést a magyar és a román nyelven tanuló diákok helyzete között. Ennek értékeléséhez célszerű előzetesen megvizsgálni, mit tekintett a Bíróság összehasonlítási alapnak. A Bíróság ítéletében nem nevezte meg kifejezetten az összehasonlítási alapot, de arra lehet következtetni, hogy a Bíróság számára az államnyelvet tanuló román és az ugyanezen nyelvet államnyelvként tanuló magyar diákok csoportja szolgált az összehasonlítás szempontjával a hátrányos megkülönböztetés vizsgálata során. A Bíróság lényegében arra alapozta döntését, hogy a diákoknak az államnyelv esetében ugyanazon vizsgát kellett teljesíteniük, a többletkötelezettségek pedig a diákok saját szabad döntésének a következményei. Ezzel szemben az lett volna a helyes megközelítés, ha a Bíróság az összehasonlítást az államnyelvet anyanyelvi iskolában tanuló román és az államnyelvet nem anyanyelvként, hanem kisebbségi nyelvi oktatási intézményben külön tantárgyként tanuló magyar diákok szempontjából végzi el. Vagyis nem azt kellett volna vizsgálnia, hogy a magyar diákoknak is ugyanolyan szinten kell-e birtokolniuk az államnyelvet,¹⁴ mint román társaiknak, hanem hogy a romántól eltérő anyanyelvi oktatásban részesülő diákok alávethető-e ugyanolyan szintű román anyanyelvi vizsgának, mint a román társaik. Az ilyen szempontú vizsgálatot indokolják az ország nemzetközi kötelezettségei,¹⁵ illetve az a körülmény, hogy a vizsgákat, illetve a konkrét élethelyzetet nem önmagában, hanem az oktatási folyamat egészének, teljességének fényében kell megítélni. Az emberi jogi bíróságnak az említett összehasonlítás során olyan, az írott jogon túli megfontolásokat is figyelembe kellett volna vennie, hogy az államnyelvi vizsga lényegében anyanyelvi szintű vizsgát jelentett a magyar diákok számára

11 92. bekezdés

12 Uo.

13 Ld. részletesen European Court of Human Rights: *Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention*. Letöltés helye: www.echr.coe.int; letöltés ideje: 2020. 11. 25.

14 Az államnyelv tanulása egyébként sem volt vitás az ügyben, amint azt maguk a kérelmezők is hangsúlyozták.

15 Ld. bővebben a következő fejezetben.

is. Az anyanyelvi szintű vizsga esetében – a szaktantárgyaktól eltérően – sosem kizárólag az adott tantárgy keretében elsajátított tudást, hanem annál tágabb, a teljes oktatási folyamatot, illetve azon kívül, például a mindennapi nyelvi környezetben megszerzett nyelvi kompetenciákat méri fel. Jelen esetben az oktatási intézmény és a környezet nyelve eltért a két összehasonlítható csoport között, de a magyar anyanyelven tanulóktól is ugyanazt a román anyanyelvi vizsgát kérték számon, és a Bíróság ezt nem találta jelentős különbség-tételnek.

Ha a kisebbségi nyelven történő oktatás vonatkozásában – a különböző oktatási rendszerek könnyebb összehasonlíthatósága kedvéért – a Nyelvi karta rendszerét¹⁶ vesszük alapul, nehéz elképzelni olyan oktatási helyzetet, amelyben a vitatott érettségi vizsgarendszerben alkalmazott megkülönböztetés egyáltalán elméleti síkon is el tudná érni a Bíróság által számon kért küszöböt a diszkriminációellenes cikk alkalmazásához.

Az állam mozgástere az oktatáspolitikában, különös tekintettel a nemzetközi kötelezettségekre

A Bíróság a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos mozgástér vizsgálatánál elfogadja a törvény oktatáspolitikai célját,¹⁷ valamint hivatkozik a kisebbségek helyzetével kapcsolatos nemzetközi konszenzusra.¹⁸ Ez utóbbit – a korábbi, különösen az oktatási vonatkozású jogesetekhez képest – meglehetősen felületesen teszi, figyelmen kívül hagyva a vonatkozó konkrét, jogi kötőerővel rendelkező egyezmények releváns rendelkezéseit és az egyéb irányadó dokumentumokat.

A Bíróság indokolásában megállapította, hogy az iskolai tanrendek kialakítása a részes államok hatáskörébe tartozik, és nem feladata megítélni, milyen tantárgyakat kérnek számon az érettségi vizsgán.¹⁹ Hozzáteszi még, hogy nem feladata absztrakt módon megítélni az állam oktatáspolitikáját, hanem azt kell megvizsgálnia, hogy – egyedi körülményeiket is figyelembe véve – az milyen következményekkel volt a kérelmezőkre. Ennek megítélésnél azonban lényegében a román kormány védekezésére támaszkodik, miszerint az oktatási törvény alapján – ugyan késedelemmel – már történt előrelépés a vitatott sérelmek terén. A Bíróság – a saját magának szabott feladattal ellentétben – nem vizsgálta meg a panaszosok egyedi helyzetét, akik kifejezetten hivatkoztak arra, hogy a reformok felmenő rendszerben történő végrehajtása nem érintette az ő helyzetüket, amit lényegében a kormány is

16 A kifejtést lásd a következő fejezet Nyelvi kartáról szóló részében.

17 99. bekezdés

18 94. bekezdés

19 Ezt a kérelmezők nem is vitatták keresetükben.

közvetve elismert.²⁰ A vizsgálat nem az egyes panaszosokra szabott individualizált, konkrét módon történt, hanem az ország oktatáspolitikájának általános irányát általánosságban és átfogóan értelmezte a Bíróság, és azt az állam mérlegelési jogkörének keretébe illeszkedőnek találta. Ez különösen annak fényében vitatható, hogy az ítélet rögzíti, hogy maga a vonatkozó törvény előírja a tanrendnek és vizsgáknak a kisebbségi igényekhez történő igazítását, amely a panaszosok egyedi helyzetére vonatkozóan nem történt meg. A Bíróság mindössze annyit állapít meg, hogy volt ugyan késedelem a törvény végrehajtása során, amely kihatással lehetett a kérelmezők helyzetére, ez azonban önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy az túlzott terhet ró rájuk. Ez a megközelítés két szempontból is vitatható. Az ítéletből kitűnik: a törvény végrehajtása során tapasztalható késedelem nemcsak potenciálisan, hanem egyáltalán nem érintette a kérelmezőket, amely körülményt a Bíróság egyáltalán nem vizsgálta. A problémát nem maga a késedelem okozta, hanem az a körülmény, hogy az állam a kérelmezők helyzetét az érintett időszakban egyáltalán nem kezelte. Az állam az oktatási törvény ezirányú rendelkezéseivel lényegében elismerte, hogy fennáll a pozitív kötelezettsége a tanrendnek és a vizsgáknak a kisebbségi oktatás igényeihez történő igazítására, amit a Bíróság mintha implicite el is fogadott volna.²¹ Azonban úgy találta, önmagában azzal, hogy megalkotta az ezen kötelezettségről szóló törvényt, eleget is tett nemzetközi kötelezettségeinek, beleértve az Egyezménynek való megfelelést is. A Bíróságnak nem önmagában az a megállapítása vitatható, hogy a vizsgák megszervezésének módja és azok nehézsége az állam mérlegelési mozgáskörébe tartoznak, hanem az, hogy a diszkriminációellenes cikknek való megfelelés értékelése során a Bíróság nem vizsgálta azt a kérdést, hogy az eltérő oktatási helyzetben lévő diákok alávethetők-e ugyanannak az anyanyelvi vizsgának. A kérelmezők egyéni helyzetét figyelmen kívül hagyva mindössze azt állapította meg, hogy az állam tett előrelépéseket ezen a területen, egyébként pedig a kérelmezőktől várta el a bizonyítékok benyújtását annak alátámasztására, hogy jelentősen eltérő helyzetben voltak.²² Ez utóbbi különösen annak fényében vitatható, hogy a Bíróság következetesen hangsúlyozza, az állam van a legjobb pozícióban annak megítélésénél, hogy megítélje a helyi szükségleteket, így a például a tantervet és a vizsgatantárgyakat.

Az említett törvény szempontjából érdekes lehet az időtényező vizsgálata is. A Bíróság tudomásul vette, hogy 2011-től, az oktatási törvény hatályba lépésétől, az ország haladást tud felmutatni a kisebbségi oktatás terén, holott ez a kötelezettsége nem ekkortól, hanem jóval korábban esedékes volt. A Bíróság maga mondja ki, hogy ezek a kötelezettségek a belső és nemzetközi jog alapján állnak fenn. A nemzetközi jogi kötelezettség a Nyelvi karta 2008-as, illetve a Keretegyezmény 1998-as romániai hatályba lépésétől kezdve fennállt.²³

20 Az ítélet 78. és 95–97. bekezdései.

21 Ld. a 95–97. és különösen a 100. bekezdéseket.

22 100. bekezdés

23 Ld. a nemzetközi kötelezettségek figyelembevételéről szóló részt.

Amennyiben ez utóbbi időpontot tekintjük relevánsnak az előrehaladás megítélésben, akkor nehezen érthető, hogy a releváns időszakig eltelt több mint 18 év miért fogadható el a tananyag illetve a vizsgák elhúzódása vonatkozásában.

A Bíróság egy adott ügy elbírálásánál, így az oktatással kapcsolatos jogok esetében rendszerint a vonatkozó nemzetközi szabályokat és gyakorlatot is segítségül hívja az Egyezmény által támasztott követelmények feltárásához.²⁴ Az egyéb nemzetközi egyezmények és más dokumentumok jelen ügyben történő figyelembe vételének két indoka is van. Az egyik, hogy az általános diszkriminációellenes cikk alkalmazása – a 14. cikktől eltérően – nemcsak az Egyezményben biztosított jogok gyakorlása során, hanem azon túlmenően jogszabályban meghatározott bármely jog vonatkozásában alkalmazható, a belső jogba inkorporált nemzetközi jogra is.²⁵ A román törvény vonatkozó rendelkezéseit a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségei teljesítésére alkotta az ország.²⁶ A másik indok, hogy a Bíróság korábbi, oktatási kérdésekre vonatkozó esetjogában is kimondta, hogy az Egyezmény oktatásra vonatkozó rendelkezéseit a nemzetközi jog releváns szabályai és elvei fényében kell értelmezni és alkalmazni, valamint az Egyezményt, amennyire csak lehetséges, a nemzetközi jog egyéb szabályaival összhangban kell értelmezni.²⁷ Ezt a megközelítést számos, az oktatással kapcsolatos esetben alkalmazta is a Bíróság, amikor az előtte lévő ügy eldöntéséhez az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) vagy az Európa Tanács (ET) keretében elfogadott nemzetközi egyezmények, illetve azok monitoringját végző szakértői testületek megállapításait hívta segítségül.²⁸ Jelen esetben az ET keretében elfogadott, és Románia által is ratifikált két kisebbségvédelemhez kapcsolódó egyezmény, a Kisebbségvédelmi keretegyezmény, valamint a Nyelvi karta rendelkezéseire volt tekintettel. Előbbi esetében azonban csak az egyezmény általános rendelkezéseit és az oktatás szempontjából releváns két cikkét, utóbbiában pedig kizárólag az általános jellegű rendelkezéseket ismerteti az ítélet. A Bíróság az érdemi indoklásában mindkét egyezmény vonatkozásában inkább az államnyelv tanulásának kérdésére koncentrált, figyelmen kívül hagyva, hogy az adott kisebbségi nyelv vonatkozásában milyen konkrét kötelezettségei vannak az államnak. A Bíróságnak természetesen nem feladata abban döntést hoznia, hogy az ország miként tett eleget a két kisebbségvédelmi egyezményben vállalt kötelezettségeinek, hanem a közvetlenül

24 Ld. például a *D. H. c. Csehország* (2007. november 13.) 54–107. bek.; *Oršuš és mások c. Horvátország* (2010. március 16.) 65–97. bek.; *Horváth és Kiss c. Magyarország* (2013. január 29.) 72–76. bek.

25 Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi jogok európai egyezményében. *Fundamentum*, 2000. 4 (4). 27–33, itt: 30.

26 Megjegyzendő, hogy a Kisebbségvédelmi keretegyezmény szabályozási koncepciójának lényege, hogy ún. „programnormákat” tartalmaz, amelyek alapján az államnak belső jogszabályokat kell meghoznia. Ld. erről bővebben Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó: Budapest, 2007. 72–88.

27 Ld. a *Catan*-ügy 136. bekezdését, valamint az ott hivatkozott további esetjogot.

28 Ld. a fenti példákat.

sérelmezett Egyezmény konkrét cikkének teljesítését kell vizsgálnia. Ennek során azonban, különösen az általános diszkriminációtilalmi cikk esetében, figyelembe kellene vennie az ország egyéb nemzetközi kötelezettségvállalásait is, amint arra az ítéletben is utal.²⁹ Esetünkben a Bíróság az ügy érdemi elbírálása szempontjából mellőzött releváns nemzetközi jogi forrásokat és a két kisebbségvédelmi egyezmény rendszerének, illetve gyakorlatának vizsgálatát is elmulasztotta.

Románia a Nyelvi karta ratifikálása során a magyar nyelv vonatkozásában a legerősebb kötelezettséget vállalta, vagyis azt, hogy elérhetővé teszi a középiskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelven. Ez azt jelenti, hogy a teljes oktatás az adott nyelven folyik, természetesen az állam nyelvének kötelező oktatása mellett.³⁰ Az érettségi vizsgát nem önmagában, hanem az oktatási folyamat egészének fényében kell vizsgálni, különösen azért, mert ezzel zárul le a középfokú oktatás ciklusa, és egyben feltétele is a felsőfokú oktatásba történő felvételnek. A vállalt kötelezettség szintjének kérdése a jelentős különbségtétel vizsgálata szempontjából azért releváns, mert nyelvi szempontból ez jelenti a legnagyobb távolságot a többségi, vagyis államnyelven oktató rendszerhez képest. A különbség jóval kisebb olyan rendszerben, amelyben a gyengébb kötelezettség szerint csak tantárgyként oktatják a kisebbségi nyelvet. A Keretegyezmény szempontjából pedig releváns az annak megvalósítását értékelő Tanácsadó Bizottság romániai monitoringja során megfogalmazott ajánlása,³¹ amely azzal, hogy a Bíróság előtt sérelmezett oktatási helyzetre vonatkozóan kifejezetten szorgalmazza, hogy az ország tanúsítson nagyobb rugalmasságot a vizsgák során,³² tulajdonképpen megállapítja, hogy az ország nem tett eleget ezen kötelezettségeinek.

29 A Bíróság az ítélet 99. bekezdésében kifejezetten elfogadja, hogy az országnak ilyen irányú belső és nemzetközi jogi kötelezettségei voltak a kisebbségi oktatás alakítása terén.

30 A Nyelvi karta vonatkozó része:

„8. cikk 1. bekezdés: Az oktatásügyet illetően a Felek azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, és anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek oktatása hátrányt szenvedne, vállalják, hogy

c) (i) elérhetővé teszik a középiskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy

(ii) elérhetővé teszik a középiskola lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy

(iii) biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása a középiskolai tanrend integráns részét képezze, vagy

(iv) a fenti (i)–(iii) szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulókra alkalmazzák, akik kívánják, vagy adott esetben, akiknek családja kívánja, és létszáma elegendőnek minősül [...]”

A részes államok konkrét kötelezettségvállalásait ld. *Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages*. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2020. 11. 25.

31 A Tanácsadó Bizottság (TB) mandátumából fakadóan nem marasztalja el az országot, hanem mindössze ajánlásokat fogalmaz meg. A lent idézett „*strongly recommends*” fordulat a TB ajánlásainak rendszerében erőteljes felszólításnak számít.

32 ACFC/OP/IV(2017)005: „129. *The Advisory Committee strongly recommends that the authorities introduce more flexibility when carrying out exams in Romanian language and literature at schools using national minority languages as the medium of education and ensure that the level at which the exam is administered corresponds to the curriculum used to teach the subject.*”

A fentiekén kívül figyelmet érdemelhetnek még az ET Parlamenti Közgyűlésének jogi kötéserővel ugyan nem rendelkező, de referenciaként szolgáló határozatai és ajánlásai.³³ Tárgybeli ügyben indokolt lett volna a Parlamenti Közgyűlés 1985 (2014) sz. és a 2196 (2018) sz. határozatait figyelembe venni, amelyek kifejezetten felszólítják az államokat arra, hogy oktatáspolitikájuk alakítása során vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségek igényeit, például az államnyelv, hivatalos nyelv oktatására vonatkozó megfelelő módszertan kialakításával.³⁴

Az ügy (elmaradt) tanulsága, avagy mennyire is „élő jog” az Egyezmény

A Bíróság végül arra hivatkozva utasította el a kérelmezők panaszát, hogy a sérelmezett helyzetek közötti különbség nem éri el a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv által megkövetelt küszöböt. Ezzel elmulasztott egy újabb alkalmat az általános diszkriminációtilalmi rendelkezéssel kapcsolatos gyakorlatának cizellálására, továbbfejlesztésére. A Bíróság végső soron arra alapította döntését, hogy az állam nem lépte túl mozgásterének határait, és az eltérő körülmények között és feltételek mellett zajló érettségi vizsga a kérelmezők saját szabad döntésének következménye. A szabad választás lehetősége valóban összhangban van az identitásválasztás szabadságának követelményével, amely vonatkozásában azonban

33 A Bíróság az ilyen határozatokat figyelembe vette pl. a *Catan és mások c. Moldova és Oroszország* (64–65. bek.); *D. H. c. Csehország* (56–58. bek.); *Oršuš és mások c. Horvátország* (81–83. bek.) ügyekben.

34 Az ET PKGy 2196 (2018) sz. határozatának főbb releváns ajánlásai:

„8. A Közgyűlés felkéri a részes tagállamokat, hogy a Charta keretében vállalt kötelezettségeiknek megfelelően 8.1. az oktatás területén: [...]

8.1.2. mérjék fel, ahol ez lehetséges, még az iskolai tanulmányaik megkezdése előtt, hogy mi a gyermekek anyanyelve, és biztosítsák, hogy mind a kisebbségi vagy a regionális nyelvet, mind a hivatalos nyelvet megfelelő módszerekkel oktassák; [...]

8.1.4. biztosítsák, hogy azok, akiknek kisebbségi vagy regionális nyelv az anyanyelve, lehetőséget kapjanak arra, hogy az államnyelvet kielégítő módon tanulhassák, az idegen és második nyelvek oktatási módszertanából átvett jó gyakorlatokat alkalmazva az állam hivatalos nyelvének oktatására vonatkozó módszertan kidolgozásakor; [...]

8.1.7. biztosítsák, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket beszélő fiatalok megfelelő körülmények között tehessék le a vizsgákat, ugyanolyan lehetőségeket kínálva számukra, mint a többségi közoktatásban és a felsőoktatásban;”

Az ET PKGy 1985 (2014) sz. határozatának főbb releváns ajánlásai:

„10. Tekintettel a fenti megfontolásokra, a Közgyűlés felszólítja az Európa Tanács tagállamait: [...]

10.4.2. a nemzeti kisebbségek igényeit szem előtt tartva fogalmazzanak meg oktatáspolitikákat, többek között specifikus oktatási rendszer és intézmények révén és a hivatalos nyelv oktatásának módszertanába foglalják bele az idegen nyelvű oktatás legjobb gyakorlatait azokban az elemi iskolákban, amelyek kisebbségi nyelvű oktatást nyújtanak;

10.4.3. tegyék meg a szükséges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban (a szakképzést is beleértve) és a felsőoktatásban.”

azt a lényeges körülményt is figyelembe kell venni, hogy a döntése miatt senkit sem érhet hátrány.³⁵ Figyelmen kívül hagyta, hogy a többletterher nem csak abban nyilvánul meg, hogy az érintett diákoknak a román mellett magyar nyelvből és irodalomból is vizsgáznuk kellett, hanem abban is, hogy a merőben eltérő oktatási helyzetben lévő diákoknak is ugyanazt az anyanyelvi szintű vizsgát kellett teljesíteniük államnyelven, mint román társaiknak. Két eltérő oktatási nyelvvel rendelkező iskola tanulói számára ugyanazon anyanyelv és irodalom vizsga előírása jelentős hátrányba hozza a más nyelven tanuló és más környezetnyelvi háttérrel rendelkező diákokat még abban az esetben is, ha ugyanolyan óraszámban tanulták az érettségi tantárgyat. A Bíróság tévesen ítélte meg a két rendszer között fennálló nyelvi különbségeket és a vizsgázók számára abból eredő hátrányok súlyát. Kérdés, hogy elképzelhető-e egyáltalán olyan oktatási nyelvi helyzet, amely elérhetné a Bíróság által meghatározott magas küszöböt. Véleményem szerint a Bíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a két oktatási rendszer közötti különbség kellően jelentős ahhoz, hogy elvégezze a diszkrimináció vizsgálatával kapcsolatos tesztet, amely során különösen az arányossági elem vizsgálata lett volna meghatározó az érdemi döntés meghozatalánál. Tárgybeli esetben szembeűnő, hogy – a korábbi ítélkezési gyakorlatától eltérően – nem vizsgálta, legalábbis nem kellő terjedelemben, az ország egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeit, illetve a nemzetközi fórumok azzal kapcsolatos megállapításait.

A Bíróság gyakran és szívesen hangoztatott tétele, hogy az Egyezményt „élő jognak” (*living instrument*) kell tekinteni, amit a mindenkori társadalmi és jogi elvárásokhoz, körülményekhez kell igazítani.³⁶ A koncepció hatással volt az ET keretében irányadó általános jogi gyakorlatra, átvette például a Keretegyezmény monitoringját végző Tanácsadó Bizottság is.³⁷ A nemzeti kisebbségi elemmel rendelkező, közvetve vagy közvetlenül az oktatással kapcsolatos ügyekben azonban eddig leginkább az iskolai szegregáció, illetve az államközi konfliktusokból fakadó kirívó problémákat érintő kérdésekben sikerült valós elmozdulást elérni. A kifejezetten nyelvi vonatkozású kérdésekben a korai, 1968-ban hozott belga nyelvi ügyben hozott ítélet³⁸ korlátait nem igazán sikerült áttörnie a Bíróságnak, holott ez – a nemzetközi jog azóta végbement fejlődésére is tekintettel – indokolt lenne. Különösen azt nehéz megítélni, hogy milyen esetekben és melyik nemzetközi jogi forrásokat tartja a Bíróság irányadónak az Egyezmény szerinti jogok tartalmának kibontásánál. Amennyiben a diszkrimináció általános tilalmának vizsgálatakor az ország egyéb nemzetközi

35 Kisebbségvédelmi keretegyezmény 3. cikk (1) bekezdése

36 *Background paper for the Judicial Seminar 2020: The Convention as a Living Instrument at 70.* Letöltés helye: www.echr.coe.int; letöltés ideje: 2020. 11. 25.

37 ACFC Thematic Commentary No. 4, (2016). *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights – The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.* Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2020. 11. 25.

38 Részletesebben ld. Kovács Péter: Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. *Magyar Kisebbség*, 2004. 9 (4). 220–252, itt: 221–224.

kötelezettségeit, például a belső jogba ültetett nemzetközi kötelezettségvállalásait is érdemben figyelembe venné, a kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi egyezmények új lendületet adhatnának a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyvet ratifikáló államok jogrendszerének és gyakorlatának az Egyezménynek való megfelelés szerinti megítélésénél.