

*Tóth Mihály\**

## **AZ UKRAJNAI KISEBBSÉGEK JOGI HELYZETE: JOGALKOTÁS ÉS JOGGYAKORLAT A KISEBBSÉGVÉDELMI ELVÁRÁSOKKAL SZEMBEN**

### **1 Bevezetés**

Jelen tanulmánnyal az ukrainai nemzeti kisebbségek jogi helyzetének elemzése a Kisebbségi Jogvédő Intézet rendezvényeinek és kiadványainak keretében immár trilógiává gyarapodik. Míg a 2017. évi rendezvényen az ukrán oktatási törvénynek, a kisebbségek nyelvén való oktatás lehetőségének drasztikus korlátozásának előzményeiről és következményeiről értekeztem,<sup>1</sup> addig a 2019. évi konferencián a nemzeti kisebbségek nyelvi (nyelvhasználati) jogainak szinte teljes megszüntetéséről, és az erre adott nemzetközi reakciókról szólhattam.<sup>2</sup> Ezek az előadások, és az azok alapján elkészült publikációk kereteiben megpróbáltam bemutatni a nemzeti kisebbségek, különös tekintettel a közösségek nyelvi jogainak jogszabályi alakulását az immár 30 éve független Ukrajnában.

A fentebbiekre hivatkozva, kerülendő az ismétlést, ezúttal eltekinthetünk az elmúlt évtizedek e területen, reményteljesen indult, de további fejlődésében (hanyatlásában?) igencsak ellentmondásos jogalkotási folyamat újbóli ismertetésétől. Ugyanakkor a mondandó érthetősége megkívánja, hogy bevezetesként – kronologikus sorrendben – emlékeztessenek azokra a 2014. februári Majdan forradalmat követő, a korábbi előadásokban már részletesen ismertetett és elemzett, véleményem

---

\* A jogtudományok kandidátusa, az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség tiszteletbeli elnöke, Ungvár.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

szerint meghatározó eseményekre, illetve dokumentumokra, amelyek relevanciával bírnak jelen előadás tárgyára nézve.

2017. szeptemberében az Ukrán Legfelsőbb Tanács (parlament) elfogadja az Oktatásról szóló törvényt (Oktatási törvény);<sup>3</sup>

2017. december 11-én került kihirdetésre az Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Útján (Velencei Bizottság) Véleménye Ukrajna 2017. szeptember 5-én elfogadott oktatási törvényének azon rendelkezéseiről melyek érintik az állami és kisebbségi és más nyelvek használatát az oktatásban (902/2017 CDL-AD (2017) 030 sz. dokumentum);<sup>4</sup>

2018 februárjában, Ukrajna Alkotmánybírósága alkotmányellenesnek minősíti, és ezzel hatályon kívül helyezi az Állami nyelvpolitika alapjairól szóló 2012. évi törvényt;<sup>5</sup>

2019 márciusában az Ukrán Legfelsőbb Tanács elfogadja az Ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényt (Államnyelvtörvény);<sup>6</sup>

2019. júliusában Ukrajna Alkotmánybírósága alkotmányosnak minősíti az Oktatási törvény egészét, így annak, az oktatás nyelvét szabályzó 7. cikkét is;<sup>7</sup>

2019. decemberében a Velencei Bizottság kihirdeti Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény rendelkezéseiről címet viselő Véleményét (960/2019 CDL-AD(2019) 032 sz. dokumentum);<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Ukrajna 2017. évi 2145-VIII. számú törvénye az oktatásról.

<sup>4</sup> European Commission for Democracy Through law (Venice Commission): Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which Concern the use of the State Language and Minority and other languages in education.. Opinion № 902/2017 CDL-AD (2017) 030. Letöltés helye: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int); letöltés ideje: 2022.04.10.

<sup>5</sup> Ukrajna Alkotmánybíróságának 2-p/2018 sz. 2018. február 28-án kelt, Ukrajna 57 népképviselőjének, az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata. Letöltés helye: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.11.

<sup>6</sup> Ukrajna 2019. évi 2704-VIII. számú törvénye az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.12.

<sup>7</sup> Ukrajna Alkotmánybíróságának 10-p/2019 sz. 2019. július 16-án kelt, Ukrajna 48 népképviselőjének, az oktatásról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfelelősége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata. Letöltés helye: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.12.

<sup>8</sup> European Commission for Democracy Through law (Venice Commission): Ukraine - Opin-

2020 januárjában az Ukrán Legfelsőbb Tanács elfogadja a Teljes és általános közefokú oktatásról szóló törvényt.<sup>9</sup>

Áttekintve és elemezve a fent említett és más dokumentumokat (jogszabályváltozásokat), korábbi előadásaimban, többek között, a következő következtetéseket tettem.

„Megállapítható, hogy Ukrajnában jelentős változások mentek, mennek végbe. A formálódó jogrendnek egyre kevesebb köze van ahhoz, mely ezt az országot korábban jellemezte. A változások szintjét és fokát legjobban jellemzi, hogy ma már az Alkotmány szövegszerű előírásának megsértésére való hivatkozás sem jelent elégséges argumentumot. Ezek a változások a nyugati hatalmak támogatása, bizonyos fokú irányítása, és természetesen jóváhagyása mellett mennek végbe. Valószínűleg ebben kell keresni annak okát, hogy a jogsértés nyilvánvaló jellege ellenére, a globális jogvédő „civiliek” e problémától távol maradnak, a nemzetközi szervezetek pedig nagyon is mértéktartóak. Tehát, lényegében egy új, a korábban ismerttől (vagy talán csak ismertnek vélt?), lényegesen eltérő politikát folytató ukrán vezetéssel van dolgunk. Minden jel szerint tartósan”.<sup>10</sup>

„Megállapítható, hogy az ukrainai politikai elit személyi összetételében és a hatalmat gyakorló struktúrákban radikális változásokat hozó 2019. évi elnök- és parlamenti választások nem módosítottak ezeknek a nyelvkérdéshez, és ezen belül az oktatás területén követendő nyelvpolitikához való hozzáállásán, viszonyulásán. Hiszen az Alkotmánybíróság № 10-p/2019 határozata a két választás között, az általános oktatásról szóló törvény pedig az új felállású parlament által, a hatalmi pártfrakció teljes

---

ion on the Law on supporting the functioning of the Ukrainian Language as the State Language. Opinion № 960/2019 CDL-AD(2019)032. Letöltés helye: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int); letöltés ideje: 2022.04.13.

<sup>9</sup> Ukrajna 2020. évi 463-IX. számú törvénye a teljes általános középfokú oktatásról. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.13.

<sup>10</sup> Tóth Mihály (2017): *i.m.* 55.

támogatásával, az előző parlament által 2019 májusában első olvasatban elfogadott szövegének megfelelően lett jóváhagyva”.<sup>11</sup>

Folytatva az említett két konferenciaelőadásban elhangzott, illetve a vonatkozó tanulmánykötetekben, 2017-ben és 2019-ben publikált írásokban bemutatott helyzetkép további alakulásának ismertetését, a továbbiakban elemezzük a nemzeti kisebbségek jogainak védelme, e közösségek és a hozzájuk tartozó személyek jogállásának szempontjaiból releváns jogszabályváltozásokat és hivatalos jogszabály-értelmezéseket, foglalkozunk a már érvénybe lépett jogszabályok alkalmazásának kérdéseivel, valamint az e területet érintő jogszabály-módosító kezdeményezésekkel.

## 2 Jogalkotás és jogértelmezés

### 2.1 *Ukrajna őshonos népeiről szóló törvénye*

Volodimir Zelenszkij, Ukrajna elnöke 2021. év május 18-án, a krími tatár nép 1944-es deportálásának emléknapján, teljesítve a pontosan egy éve tett ígérését, a parlament elé terjesztette az őslakos népekről szóló törvénytervezetet, melynek elfogadása 2021. július 1-én, rendkívüli ülés keretében és rendhagyó módon történt meg. A törvényhozók, a törvény tervezetét betervező Ukrajna Elnökének sürgősségi eljárást szorgalmazó kérésének maximálisan eleget téve, érdemi vita nélkül, egyetlen olvasatban, szinte közfelkiáltással, ellenszavazat nélkül, 325 támogató szavazattal hagyták jóvá azt.<sup>12</sup> E törvény szerint Ukrajna őslakos népe az az őshonos etnikai közösség, mely Ukrajna területén jött létre, saját nyelve, kultúrája van, rendelkezik hagyományos szociális, kulturális vagy képviseleti szervekkel, magát Ukrajna őslakos népének tekinti, a lakosság körében etnikai kisebbséget alkot, és nem rendelkezik saját államalakulattal Ukrajna határain kívül.

---

<sup>11</sup> Tóth Mihály (2019): *i. m.* 120.

<sup>12</sup> Ukrajna 2021. évi 1616-IX. számú törvénye Ukrajna őshonos népeiről. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.14.

A dokumentum nemcsak az őslakos néphez tartozás fentebb vázolt kritériumát szabja meg, hanem meghatározza Ukrajnának azt a területét, ahol ilyen népek formálódhattak, nevezetesen, a Krím félszigetet. Mi több, néven is nevezi őket: ezek a krími tatárok, a karaimok és a krimcsakok. Tehát, a tervezet készítői nem csak azt döntötték el, hogy kik lehetnek az őslakosok, hanem azt is, hogy kik nem lehetnek azok, történetesen: akiknek van nemzeti államalakulatuk (anyaországuk), akik nem a Krím félszigeten élnek, és akik nem krími tatárok, karaimok vagy krimcsakok.

E tervezet tartalmazza az őshonos nép képviseleti szervének a definícióját is. Ennek értelmében ezek olyan képviseleti szervek, melyeket az őshonos néphez tartozó személyek képviselői hoznak létre, és melyek Ukrajna Alkotmányának és törvényeinek megfelelően jogosultak képviselni az őshonos népeket, és azok nevében döntéseket hozni. E szervek jogosultságait és kötelezettségeiket Ukrajna Kormányának ide vonatkozó határozata alapján szerzik, illetve veszítik el.

E törvény alapvető újítást emel be az ukrán jogrendbe, történetesen az őshonosként elismert nép, kisebbségi közösségek (belső) önrendelkezési jogának az elismerését. Ugyanis a dokumentum szerint Ukrajnában az őshonos népek jogosultak az önrendelkezésre, ami a törvény keretein belül saját politikai jogállásának meghatározását, valamint az önálló gazdasági, szociális és kulturális fejlődésre való jogosultságot is jelenti. Az ilyen önrendelkezés keretében az őslakos népek, mindazon kérdésekben, melyek az ő belügyeikbe tartoznak, önkormányzatiságra jogosultak. Ilyen kérdés a képviseleti szerv létrehozásának módja is, mely testület Ukrajna Alkotmányának és törvényeinek megfelelően jön létre, illetve fejt ki tevékenységét.

Az önrendelkezés keretében, a képviseleti szervük által, az őshonos népek többek között jogosultak: meghatározni saját nemzeti szimbólumukat és annak alkalmazási rendjét, tanácskozási joggal részt venni azokon a megbeszéléseken, ahol a kormány illetékesei döntenek e népek nemzeti jelentőségű kulturális és vallási létesítményeiről, a történelmi földrajzi nevek visszaállításáról.

Jogosultak továbbá dönteni saját oktatási intézmények létrehozásáról, az államhatalmi szervekkel közösen meghatározni az adott

etnikum nyelvével, kultúrájával és történelmével kapcsolatos oktatási programokat. Saját tömegtájékoztatási eszközöket hozhatnak létre, amelyek állami támogatásban részesülhetnek. Részt vehetnek lakóhelyük helyi és regionális fejlesztési, valamint környezetvédelmi programjainak előkészítésében, valamint részesülhetnek az ott található természeti erőforrások kiaknázásából származó jövedelemből. E képviseleti szervek küldötteket delegálhatnak az őslakos népek kérdéseivel foglalkozó nemzetközi szervezetekbe, konferenciákra.

E törvény szerint az állam, többek között, kötelezettséget vállal az őshonos népek védelmére bármilyen erőszaktól és kényszertől, így az erőszakos asszimilációtól és integrációtól is. Az állam gondoskodik az őslakos népek képviseleti szervének fenntartásáról, valamint elősegíti a parlamentben és az önkormányzati választott testületekben való jelenlétüket.

Összegezve megállapítható, hogy e viszonylag nem nagy szövegterjedelmű jogszabály számos, az ukrán jogrend számára mindeddig ismeretlen jogintézmény és jogosultság bevezetését irányozza elő. Többek között az etnikai alapon szerveződő csoportok (igaz, ez esetben csak egy névleg behatárolt) részére a kollektív jogok megadását, megemlítve annak legmagasabb szintű lehetőségét, a (belső) önrendelkezés jogát is. A tervezet rendelkezik e jogok érvényesítése eszközének, az etnikai közösség által alakított képviseletének létrehozásáról, annak jogairól és kötelezettségeiről. Vagyis a kulturális és a területi kisebbségi autonómia sajátos modelljét alkották meg a törvényhozók. Tették ezt az autonómia kifejezés közismert okok miatti teljes mellőzésével.

Ugyanakkor, követve az ukrán jogalkotásnak a kisebbségi jogok területén már hagyományos jellegzetességét, e tervezetben is a rendelkezések deklaratív jellegével kell szembesülnünk. Vagyis a kinyilvánított jogok megvalósulási mechanizmusainak hiányával, illetve azok korlátozott, az államhatalmi központból irányítható jellegével. Ennek példája a kormány és a képviseleti szerv fölé-alárendelt viszonya, amelyben az aktuális politikai helyzet szerint hatalmat gyakorló kormányzat saját belátása szerint bármikor megvonhatja a képviseleti

szerv jogosítványait, gyakorlatilag bezűntetve ezzel az egész önrendelkezést-önkormányzást.

Annak ellenére, hogy e tervezet csak az ország egy behatárolt területére, és csak a fentebb említett népcsoportok vonatkozásában ismeri el és foglalja törvénybe kisebbségi népcsoport – közösség jogi alanyiságát, belső önrendelkezési jogát, e törvény elfogadása akár fontos átlomása is lehetett volna a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrainai jogfejlődésnek. Miért gondolom, hogy nem lett az?

Először is elfogadásának körülményei, illetve eljárása miatt. A törvény előkészítésébe csak a krimi tatárok képviselőit vonták be, más kisebbségeket nem. A házszabálytól eltérően, elfogadása második olvasat nélkül, gyakorlatilag közfelkiáltással történt, ami nem csak az abban foglaltak feltétlen támogatottságáról, hanem e törvény szimbolikus-politikai és nem jogi jellegéről is tanúskodik. Ugyanis a jogalkotónak nem kell tartania a megvalósítással járó felelősségtől, hiszen annak földrajzi végrehajtási területe, a Krím-félsziget felett, Ukrajna jelenleg nem gyakorolja szuverén jogait.

Alapvető problémája e jogszabálynak a jogalany (őshonos nép) meghatározásánál az államiság hiányának, mint kritériumnak a bevezetése. Jelzés értékű, hogy történik ez annak ellenére, hogy ennek tarthatatlanságára, a vonatkozó nemzetközi dokumentumok szellemével és betűjével való összeegyeztethetlenségére a nemzetközi szervezetek már számos alkalommal felhívtak az ukrán állami szervek figyelmét, többek között az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának kijevei irodája egy időszaki jelentésében, valamint a Velencei Bizottság mindkét, az ukrán nyelvi törvénykezéssel kapcsolatos ajánlásában,<sup>13</sup> továbbá a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajna 4. országjelentésével kapcsolatos tanácsadó véleményében.<sup>14</sup>

Az alkotmányosság, a jogbiztonság és a precizitás természetesen megkövetelné az alkotmány módosítását, amit még a Törvény elfoga-

---

<sup>13</sup> European Commission for Democracy Through law (2017), *i.m.* § 40, 110.; European Commission for Democracy Through law (2019), *i.m.* § 40. 89.

<sup>14</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fourth Opinion on Ukraine. Adopted on 10 March 2017, published on 5 March 2018. Letöltés helye: [www.rm.coe.int](http://www.rm.coe.int); letöltés ideje: 2022.04.14.

dása előtt, illetve azzal egy időben kellett volna megejteni, hiszen e Törvény, az őshonos nép képviseleti szerve létrehozásával az Alkotmány számára eddig ismeretlen közhatalmi szervet (intézményt) hoz létre. De mivel sem elfogadása előtt, sem annak utána ennek szándékával sem találkozunk, megalapozottan vélhetjük, hogy az illetékes államhatalomi szervezetnek valójában nem áll szándékában a gyakorlatban megvalósítani e Törvényt, illetve az abban foglaltakat.

Bár e jogszabály a benne nevesített nemzeti közösségek számára is inkább csak szimbolikus jelentőséggel bír, hiszen száláshelyük terület felett Ukrajna nem gyakorolja szuverén állami jogait, ugyanakkor a felsorolásból kimaradt közösségek (így a kárpátaljai magyarság) számára nagyon is konkrét negatív üzenetet tartalmaz. Történetesen, hogy a nemzeti-kulturális identitás megőrzéséhez elengedhetetlen jogokra, mint például a teljes körű anyanyelvi oktatás, a közügyekben való hatékony részvétel, a közösségi belső önkormányzatiság (kulturális autonómia) csak az őshonosnak elismert nemzetiségek jogosultak. Míg a jelenleg is érvényben lévő 1992. évi Ukrajna nemzeti kisebbségeiről szóló törvénye szerint, mindezekre minden ukrainai kisebbség jogosult. Valószínűsíthetően, már nem sokáig, hiszen folyamatban van az új kisebbségi törvény megalkotása, melynek eddig ismertté vált tervezetei már nem tartalmazzák ezeket a jogokat.

## 2.2 Választási törvény

2021. január elsejével érvénybe lépett Ukrajna Választási Kódexe,<sup>15</sup> mely egyetlen törvénykönyvben kodifikálja és rendszerezi az államelnök, a parlament (Verhovna Rada), a Krími Autonóm Köztársaság Parlamentje, a megyei, járási, és a városokon belüli kerületek tanácsainak, a városi, nagyközségi, községi tanácsoknak, valamint a városi, nagyközségi, községi előljárók (polgármesterek) megválasztásnak szabályait. Összehasonlítva ezt a jogszabályt a korábban érvényes szabályozással megál-

<sup>15</sup> Ukrajna 2019. évi 396-IX. számú törvénye, Ukrajna Választási Kódexe Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.15.



lapíthatjuk, hogy az államelnök megválasztását kivéve, a többi testület, illetve vezető megválasztásának procedúrája alapvetően módosult.

### 2.2.1 Parlamenti választások

Az új törvény szerint a parlamenti választásokon az eddig leggyakrabban alkalmazott vegyes, felerészt listás, felerészt egyéni körzetes választási rendszert nyílt arányos-pártlistás rendszer váltja fel, melynek sajátossága, hogy a „központi” pártlistán szereplő képviselőjelöltek mindegyike, kivéve e lista első kilenc helyezettjeit (a Választási Kódex 154. cikke), felkerül az adott párt valamelyik „regionális” (megyei) listájára is. Ez utóbbiakat nevezik „nyílt” listának, mert a választás során a választó nemcsak valamelyik párt támogatásáról, de annak az adott regionális listán szereplő jelöltjének támogatásáról is szavaz. A mandátumok elosztásában azok a pártok részesülnek, melyeknek listáját a szavazásban résztvevő választópolgárok legalább 5%-a támogatja (választási küszöb) (133. cikk). *Tehát magában egy, vagy néhány sikeres regionális lista nem hoz mandátumot.* A választási lista hivatalos bejegyzéséhez az adott pártnak a minimálbér ezerszeresének megfelelő összegű óvadékot kell letennie (jelenleg 2022. márciusában ez  $5000 \times 1000 = 5.000.000$  UAH, ami kb. 50 millió forintnak felel meg), melyet abban az esetben kap csak vissza, amennyiben a lista támogatottsága meghaladja az 5%-ot (156. cikk).

A mandátumok elosztása az 5%-os küszöböt elért pártok között az alábbiak szerint történik:

- Megállapításra kerül a „választási kvóta” – az egy mandátumot érő szavazatok száma (183. cikk), ennek képlete: az 5%-os küszöböt átlépő pártokra összesen leadott szavazatok számát osztják a parlamenti képviselők számából (450) kivont, a küszöböt átlépett pártok számának kilencszeresének a maradékával. Például, amennyiben a parlamentbe jutás küszöbét átlépett 5 párt-ra összesen 10 millió szavazatot adtak le, akkor egy „választási kvóta”:  $10.000.000 : (450 - 5 \times 9) = 24.691$  szavazatot jelent.

- Az adott régióban az adott pártra leadott szavazatok számának a „választási kvótával” való osztásával megállapításra kerül a „regionális” listákon mandátumot szerzők száma. A regionális lista vezető helyeire azok a képviselőjelöltek kerülnek, akiknek a támogatottsága elérte a „kvóta” 25%-át, a többi mandátum a pártlista eredeti sorrendjében kerül kiosztásra. Ezen osztás során fennmaradt „töredék” szavazatok a „központi” listán kerülnek összegzésre és mandátumra váltásra (184–185. cikkek).
- Megállapításra kerül a „központi” pártlistákon mandátumot szerettek száma és személye. Itt mandátumot kapnak a pártlistán első kilenc helyet elfoglalók, valamint e lista sorrendjében a továbbiak, a regionális listák „töredékei” összegének a kvótával elosztott hányadosa számában (186. cikk).

### *2.2.2 Helyhatósági választások*

A helyhatósági képviselők választása. A 10 ezer választónál kevesebb választóval rendelkező falusi, nagyközségi, városi tanácsokba (territoriális közösségek) a választások többmandátumos személyi körzetekben, viszonylagos többségi rendszerben történnek. E tanácsokba a helyi pártszervezetek indíthatnak jelölteket és független jelöltek is indulhatnak. Minden ilyen körzetből a választói támogatottság sorrendjében nem kevesebb, mint kettő, és nem több, mint négy képviselő választható meg.

A megyei, járási képviselők, valamint a 10 ezer választónál több választóval rendelkező falusi, nagyközségi, városi tanácsok (territoriális közösségek) képviselőit az adott közigazgatási egységben az erre a célra kialakított territoriális választási körzetekben nyílt arányos-pártlistás rendszerben választják (192. cikk).

A helyhatósági képviselőtestületek létszámát, az adott közigazgatási egység szavazóinak számától függően állapítják meg: 10 ezer főig – 22 képviselő; 10-30 ezer között – 26 képviselő; 30-50 ezer között – 34 képviselő; 50-100 ezer között – 38 képviselő; 100-250 ezer között 42

képviselő; 250-500 ezer között – 54 képviselő; 500 ezer-1 millió között – 64 képviselő; 1 millió és 2 millió között 84 képviselő; 2 millió fölött 120 képviselő. Amennyiben az ekképpen kiszámított járási helyhatósági képviselők száma kevesebb lenne, mint az az adott járást alkotó alacsonyabb szintű közigazgatási egységek száma, azt annyival kell növelni, hogy azzal egyenlő számú legyen (197. cikk).

A megyei, járási, valamint a 10 ezer választónál több választóval rendelkező helyi tanácsokba az adott szint pártszervezetei állítanak pártlistákat. Az adott szintű pártszervezet összeállítja a járási, megyei, városi „központi listáját”, melyben megjelöli a lista 1. sz. jelöltjét, valamint e lista jelöltjeiből (az 1. számút kivéve) minden választói körzetekre a „területi” listáját (218–221. cikkek). A képviselői mandátumok elosztása, a parlamenti választásoknál már ismertettek szerint, az 5%-os küszöböt átlépő pártok között történik, azzal az eltéréssel, hogy itt a „központi” listáról garantáltan csak az 1. számú jelölt szerez mandátumot.

A falvak és nagyközségek, valamint a 75 ezer választónál kevesebb választóval rendelkező városok polgármestereit viszonylagos többségi választási rendszerben választják. A legtöbb szavazatot kapott jelöltet nyilvánítják a választások győztesének. A polgármesterek választásán a helyi pártszervezetek indíthatnak jelölteket és független jelöltek is indulhatnak (218–221. cikk). A 75 ezer választónál több választóval rendelkező városok polgármestereit abszolút többségi választási rendszerben választják (192. cikk). Amennyiben valamelyik jelölt támogatottsága eléri a leadott szavazatok 50%-át, akkor őt nyilvánítják győztesnek. Amennyiben egyik jelölt sem éri el ezt az eredményt, második fordulót tartanak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt részvételével.

### *2.2.3 Észrevételek a kárpátaljai magyar közösség szempontjából*

Ukrajna megújított választási rendszere nem tartalmaz semmilyen, a nemzeti kisebbségeknek a választott képviselői szervezetekben való megjelenítését célzó, illetve elősegítő intézkedést.

A megváltozott parlamenti választási szabályok szerint a magyar kisebbség a továbbiakban nem tud saját alanyi jogán parlamenti képviselőt delegálni az Ukrán Verhovna Radába. A tisztán listás rendszer kizárja a tömb magyarság lakhelyének egy körzetbe való foglalását, hiszen nincsenek személyi körzetek. Ugyanakkor egy „magyar párt” listájának a bejutása teljesen esélytelen, a magyarságnak az ország összlakosságán belüli arányára (alig 0,3%) való tekintettel.

A regionális (megyei, járási) tanácsokba a magyar pártnak (pártoknak), a magyar lakosságnak az adott közigazgatási egységen belüli arányának megfelelő esélyei vannak képviselőt kialakításra. Történetesen ott, ahol ez az arány meghaladja az 5%-ot. Jelenleg ez a becslést adatok szerint (Ukrajnában ez idáig, először és utoljára 2001-ben tartottak népszámlálást) ennek a Kárpátaljai Megyei Tanács, valamint a Beregszászi és Ungvári járási tanács esetében van reális esélye.

Helyi szinten, a 10000 választópolgárnál többel rendelkező területiális közösségekben intézményesített, a magyar párt (pártok) által jelölt képviselők delegálására a magyarok által többségben lakott Beregszászi és Csapi városi, valamint Bányi és Tiszaújlaki nagyközségi, illetve a Tiszapéterfalvi községi tanácsokban van reális lehetőség. Ugyanakkor a két kárpátaljai „nagyváros”, Ungvár és Munkács esetében erre elméleti esély van csupán. A lakhelyük szerint 10000 választópolgárnál többel rendelkező területiális közösségekben szórványban, illetve abszolút kisebbségben élő magyaroknak az új választási szabályok szerint erre gyakorlatilag nincs lehetőségük.

### **2.3 A közigazgatási reform**

Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 2015-ben elfogadta az Önkormányzatok önkéntes egyesüléséről szóló törvényt,<sup>16</sup> mellyel kezdetét vette az ukrán közigazgatási vagy más néven decentralizációs reform. A reform következtében a helyi városi és falusi önkormányzatoknak egyesült te-

---

<sup>16</sup> Ukrajna 2015. évi 157-VIII. számú törvénye a területiális közösségek önkéntes egyesüléséről. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.16.

rületi közösségekbe kellett szerveződniük. A Legfelsőbb Tanács 2020. július 17-én adta ki *A járások létrehozásáról és megszüntetéséről* című határozatát,<sup>17</sup> mellyel a decentralizációs folyamat jogi szabályozása lezárult: Ukrajna 490 járása megszűnt, helyette 136 új járás alakult.

Kárpátalján a decentralizáció következtében a korábbi 13 járása helyén 6 járás (Ungvári, Munkácsi, Beregszászi, Huszti, Técsői és Rahói járás) jött létre. A régióban a korábbi 337 helyi önkormányzat 64 kistérségbe szerveződött.

## 2.4 Magyar vonatkozás

A decentralizációs reform előtt Kárpátalja 13 járása közül a Beregszászi járás abszolút magyar többségű közigazgatási egység volt. A decentralizáció után létrejött hat járás közül azonban már egyikben sincs magyar többség. A decentralizáció előtt Kárpátalján 52 olyan helyi önkormányzat (községi, nagyközségi tanács) volt, ahol a magyarok abszolút többségben voltak. A közigazgatási reform után mindössze 10 olyan kistérség jött létre, ahol a magyarok abszolút többségben vannak. Ezek a Beregszászi és Csapi városi tanácsok, a Bányi és Tiszaújfalvi nagyközségi tanácsok, valamint a Tiszapéterfalvi, Nagybecskényi, Nagydobronyi, Nagyberégi, Mezőkaszonyi, és Szürtei községi tanácsok.

Tehát, a közigazgatási reform következtében, Ukrajnában, illetve Kárpátalján a továbbiakban nincs magyar többségű regionális közigazgatási egység, a helyi szintű egységek száma pedig 1/5-re csökkent.

---

<sup>17</sup> Az Ukrán Legfelsőbb Tanács 2020. évi 807-IX. számú Határozata a járások létrehozásáról és megszüntetéséről. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.16.

### 3 Jogértelmezés: az Államnyelvtörvény alkotmányosságának megállapítása

Arról, hogy főntebb megfogalmazott aggodalmak nem alaptalanok és az ukrán vezetésnek eltökélt szándéka a nemzeti kisebbségek jogainak megszüntetése, illetve a lehető legminimálisabbra való csökkentése, *Ukrajna Alkotmánybíróságának 1-p/2021 sz. 2021. július 14-én kelt, az Államnyelvtörvény alkotmányosságát megállapító Határozata*,<sup>18</sup> pontosabban e dokumentum motivációs részének tartalma tanúskodik ékesen. Az Alkotmánybíróság itt 47 gépelt oldalnyi szövegterjedelemben foglalja össze mindazon motivációkat és érveket, melyek szerintük jogfilozófiai, illetve jogpolitikai szempontokból megalapozzák, illetve szükségessé teszik a nyelv-, illetve a nemzeti kisebbségek iránti politika alapvető változását. Alább ezekből idézünk néhányat:

- „...az ukrán nyelvnek, mint államnyelvnek az Alkotmány 10. cikk első és második részeiben meghatározott államnyelv jogállása egyben alapvető alkotmányos érték, jelentős ismérve és kulcstényezője Ukrajna állami egységének, valamint elidegeníthetetlen része az állam alkotmányos identitásának.” (8. old. első bekezdés)

- „... az ukrán nyelv, köszönhetően a belőle fakadó nemzetteremtő kezdeménynek, alapvető rendszerteremtő alkotója az ukrán államiságnak és annak alapja. Mint az őshonos, legnagyobb számú és az államnak nevet adó nép nyelve az egyetlen államnyelv státuszával rendelkezik, ami megfelel a világgyakorlatnak. (8. old. utolsó előtti bekezdés)

- „Az ukrán nyelv veszélyeztetése egyenértékű Ukrajna állambiztonságának, az ukrán nemzet és annak nemzetállami lété-

---

<sup>18</sup> Ukrajna Alkotmánybíróságának 1-p/2021 sz. 2021. július 14-én kelt Ukrajna 51 népképviselőjének, az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfeleltetése tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata. Letöltés helye: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.17.

nek veszélyeztetésével. ... „Az ukrán nyelvnek a közélet minden részében, Ukrajna egész területén való teljesértékű működése (funkcionálása) nélkül, az ukrán nemzetet az államnak nevet adó és államalkotó nemzet jogállásának elvesztése fenyegeti, ami egyenértékű az ukrán államnak az eltűnésével a világ politikai térképéről. ... Éppen ezért megengedhetetlen bármilyen fokú kétségbevonása az ukrán nyelv államnyelv státuszának Ukrajna területén, mivel ez alássa az állam alkotmányos rendjét, veszélyezteti az állam biztonságát, Ukrajna államiságának létét.” (8. old. utolsó előtti bekezdés)

- „Az ukrán nyelv nyilvános gúnyolása, vagy annak szándékos diszkreditálása Ukrajna alkotmányos rendjének veszélyeztetését, állampolgárai nemzeti méltóságának megsértését jelenti, aminek a törvény előtti felelősségre vonással kell járnia. Az ukrán nyelvet az államnyelv szentderdjeinek megfelelően kell alkalmazni. Megengedhetetlen az ukrán nyelv szentderdjeinek és alkalmazási rendjének megsértése.” (9. old. utolsó előtti bekezdés)

- „Az őshonos népeknek és nemzeti kisebbségeknek az államnyelvismerete (tudása), úgyszintén védelmezi az államalkotó nemzethez tartozó személyek jogát az államnyelv szabad használatára a nyilvánosság minden szegmensében Ukrajna egész területén.” (10. old. utolsó bekezdés)

Ilyen és ehhez hasonló posztulátumokra alapozva, az Alkotmánybíróság, többek között az alábbi megállapításokat teszi:

- Ukrajnában az ukrán nemzet nem csak az államnak nevet (titulust) adó, de az egyetlen államalkotó (államépítő) nemzet is (9. old 1. bekezdés);
- Az ország állampolgárai államalkotó (államépítő) nemzetre és nemzeti kisebbségekre oszthatóak, és az ezek közötti viszony egymás értékeinek kölcsönös elismerésén alapul. Ugyanakkor

- az államnyelv és a nemzeti kisebbségek nyelvei nem egyenlők sem jogállásuk, sem funkciójuk tekintetében. Az államnak kell biztosítani az egyenlő jogot az államnyelv elsajátítására, mind az államnak nevet adó nemzet, mind a kisebbségekhez tartozó személyek részére (12. old. 4.2. pont);
- Egy személynek (még inkább egy csoportnak) az egységes társadalomból saját identitásának terébe való kiválása veszélyezteti az ukrán társadalom egységét (13. old. 4.2. pont);
  - Az oktatási rendszer keretében más nyelveken való oktatás csak oly mértékben valósítható meg, mely nem ártalmas az államnyelv elsajátítására, illetve az államnyelven való oktatásban való részesülésre (14. old. 4.4. pont);
  - A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak biztosítása nem veszélyeztetheti az államnyelv tanulását, és annak gyakorlati alkalmazását a nyilvános (társadalmi) élet minden szférájában Ukrajna egész területén (14–15. old. 4.6. pont);
  - Olyan kétnyelvű rendszer alkalmazása a nyilvános térben, melyben az ukrán nyelv keveredik bármilyen más nyelvvel, nem felel meg az ukrán, mint egyetlen államnyelv alkotmányos jogállásának (16. old. 4.10. pont);
  - A nemzetközi jog, többek között a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Karta tág mérlegelési teret (wide margin of appreciation) adnak az államoknak arra, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása terén saját modelljeiket kialakítsák (36–37. old. 13.1. pont), amelyekkel élve a törvényhozó teljes mértékben jogosan, az érintett egyezményekben vállalt kötelezettségei betartásával járt el az államnyelvtörvény elfogadásakor.

Az Alkotmánybíróság azért nem tekinti hátrányos megkülönböztetésnek azt, hogy a társadalmi viszonyok bizonyos területein egyáltalán nem használható más, az ukrán nyelven kívül, valamint, hogy más területeken eltérő lehetőségekkel, jogosítványokkal ruház fel egyes kisebbségi csoportok képviselőit attól függően, hogy őket az őshonos népek, az uniós tagállamok hivatalos nyelveit beszélők, vagy az egyéb ka-



tegoriába sorolja a vizsgált törvény, mivel maga az Államnyelvtörvény mondja ki, hogy „minden állampolgár köteles bírni az államnyelvet”. Ennélfogva, az államnyelvet beszélő állampolgár akadálymentesen hozzáférhet bármilyen információhoz és szolgáltatáshoz, bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül (21–22. old. 6.2. pont).

A keresetet benyújtók azon állítását, hogy a Törvény ellehetleníti, illetve jelentősen korlátozza az orosz nyelv használatának lehetőségét a társadalmi élet számos területén, például a tömegtájékoztatásban, a könyvkiadásban, a tudományban stb., az Alkotmánybíróság azzal cáfolja, hogy e jogszabály vizsgálata során nem találtak egyetlen olyan előírást sem, mely direkt tiltaná az orosz nyelv használatát (29. old).

Mivel a kereset tartalmaz utalást a Velencei Bizottságnak e Törvényvel kapcsolatos 2019 decemberében nyilvánosságra hozott véleményére is, az Alkotmánybíróság egyrészt megállapítja, hogy a törvény alkotmányosságának vizsgálatát a Velencei Bizottság az ő (Alkotmánybíróság) hatáskörében hagyta. Másrészt elismeri a kritikai észrevételek meglétét a különböző nyelvi csoportok differenciált kezelését illetően. És egyúttal megállapítja, hogy a Törvényben fellelhető ilyen megkülönböztető előírások-intézkedések, az Ukrajnában kialakult helyzetben kellően megalapozottak és teljes mértékben arányosak a Törvény által követett legitim cél, történetesen az ukrán, mint államnyelv funkcionálásának biztosításának a társadalmi élet minden szférájában, az ország egész területén való elérése szempontjából (36–37. old.).

Sajátosan indokolja az AB azokat a „többséjt jogokat”, melyet az Államnyelvtörvény az uniós tagállamok hivatalos nyelveit beszélő kisebbségeknek biztosít a nem e körbe tartozó nyelveket beszélőkkel (például az oroszokkal) szemben. A taláros testület szerint erre, mint Ukrajnának az egységes Európa értékeihez való közeledés eszközére kell tekinteni (39. old. 13.3. pont). Azért is jogosnak tartja az AB az Államnyelvtörvényben foglaltakat, mert szerinte, az államnyelv státusza ellenére az ukrán nyelv Ukrajnában továbbra is létét veszélyeztető helyzetben van (annak következtében, hogy saját országuk egyes vidékein az etnikai ukránok diszkriminált kisebbség helyzetébe kerültek),

ezért, a Nyelvi Charta rendelkezéseinek megfelelően, az állam részéről különös védelemben kell részesülniük (40. old. 13.4. pont).

A Keretegyezményben vállalt kötelezettségek be nem tartásának felvetésére, a Határozat 13.5. pontja azzal reagál, hogy a Keretegyezményből nem vezethető le a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga kizárólag csak anyanyelvi oktatásban részesülni. Valamint, hogy a Keretegyezmény 14. cikk 3. pontja szerint az államok jogosultak szigorúbb követelményeket állítani az államnyelv megtanulásának céljából. Az államnyelven tanulás – a legműködőképesebb eszköz, ami biztosítja a társadalom integritását. A nemzeti kisebbségek jogainak megvalósulása nem irányulhat a szegregációra és nem veszélyeztetheti a társadalom egységét (41. old.).

Továbbá, az AB megállapítja, hogy az oktatási rendszerre a szegregáció volt jellemző azokban az esetekben is, mikor a nemzeti kisebbségek nyelve volt az oktatás egyetlen nyelve. Ennek következtében aszimmetrikus helyzet alakult ki a nyelvvismeretben. Ezt a nem kívánatos helyzetet szüntette meg a 2017. évi oktatásról szóló törvény (42–43. old. 13.6. pont).

A Határozat 13.7 pontjában foglaltak szerint „a társadalmi élet nyilvános szférájának számos kommunikatív szituációjában az ukrán nyelv jelenlegi állapota és annak alkalmazása gyakorlatilag még mindig nem felel meg az államnyelv jogállásának. Elterjedt jelenség a lakosság lingvisztikai önkorlátozása, vannak olyanok, akik csak az orosz vagy más kisebbségi nyelvet használnak és nem törekednek az ukrán nyelv elsajátítására.” És ez nem tekinthető elfogadhatónak, hiszen még az USzSzk 1989. évi nyelvtörvénye meghatározta az ukrán nyelv államnyelvi státuszát, és az azóta eltelt több mint 30 évnek elégségesnek kellett volna lennie ahhoz, hogy minden állampolgár megtanuljon ukránul.

Jelentős, a 43-tól a 49. oldalt felölelő szövegterjedelmet szentel e határozat az orosz nyelv problémájának. Ebben egyrészt megállapítja, hogy „az állampolitikának a jogalkotó által törvényben meghatározott szintjén az oroszoknak, mint nemzeti kisebbségnek, nyelvi jogai megvalósulásának lehetőségei semmiképpen nem korlátozódtak, e jogok

mértéke és tartalma nem lett szűkítve.” (44. old. 1. bekezd.) Másrészt kijelenti, hogy „az Alkotmánybíróság figyelembe veszi azt az objektív körülményt, hogy az Orosz Föderáció agresszor állam, - Ukrajna nemzetbiztonságának hosszútávú, rendszerszintű veszélyeztető tényezője.” „Az Orosz Föderáció vezetése az orosz nyelvet, mint a geopolitikai expanzió egyik eszközét használja ...”

A keresetnek a Nyelvi Kartának való megfelelés vizsgálatát szorgalmazó felvetését azzal utasítja el, hogy a vizsgált Törvény semmiképpen nem lehet e nemzetközi dokumentum implementációjának eszköze, mert mint ezek címeiből és normaszövegeik tartalmából is nyilvánvaló, hogy e jogszabályoknak eltérő a szabályozás tárgya. Ezért, a megfeleléség kérdésének a feltevése magában is mesterkéltséget és jogilag inkorrekt. (15. pont 52–53. old.)

Véleményünk szerint, ezzel a Határozatával az AB nemcsak átértelmezte, hanem tulajdonképpen átírta Ukrajna érvényes Alkotmányát, gyakorlatilag megszüntetve mindazon garanciákat, melyeket a szabad anyanyelvhasználatra, az anyanyelven való oktatásra, a szabad identitásválasztásra és a nemzetiségi, illetve nyelvi alapon való diszkrimináció tilalmára vonatkoznak. Annak érdekében, hogy mindezt megtehesse, az Alkotmánybíróság az Alkotmány által nem ismert fogalmat „az egyetlen államalkotó nemzet” fogalmát vezeti be az ukrán jogrendbe, és egészen sajátos értelemezést adja Ukrajnának e jogterületen vállalt nemzetközi kötelezettségeinek.

## 4 Jogalkalmazás

A jogalkotással és a jogértelmezéssel egyetemben folyamatban van a nemzeti kisebbségek jogainak területén korábban elfogadott jogszabályok érvényesítése. Többek között, a 2021. évtől Ukrajnában az állami és önkormányzati tulajdonú általános- és felsőoktatási intézményekben gyakorlatilag megszűnt az orosz nyelven való oktatás. A renitenskedő tanárokat az aktivista szülők és diákok feljelentik az intézményvezetőknel és a Nyelvi Ombudsmannál. Az országos lefedettségű rádió és

televízió adók főműsoridőben ukrán nyelven sugározzák műsoraikat, amennyiben ettől eltérnek a felügyeleti szerv figyelmezteti, illetve pénzbírsággal bünteti őket. Fokozatosan lépnek érvénybe az Államnyelvtörvény előírásai is.<sup>19</sup>

Az ukrán parlament 2019. április 25-én fogadta el az Ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényt (Államnyelvtörvény),<sup>20</sup> amely 2019. július 16-án lépett általánosan hatályba. Az általános hatály ez esetben azt jelenti, hogy e jogszabály számos rendelkezése a későbbiekben, 2020 és 2030 között kerül alkalmazásra. E jogszabály egyes normatív rendelkezései hatálybalépésének időrendjét a Törvény Záró és Átmeneti Rendelkezései első számozott bekezdése tartalmazza, az alábbiak szerint:

*Fél évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2020. 01. 16-tól lépnek érvénybe:*

- az államnyelvnek a reklám területén való használatát előíró 32. cikk;

*Egy évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2020. 07. 16-tól lépnek érvénybe:*

- az államnyelvnek a tudomány területén való alkalmazását előíró 22. cikk;
- a műszaki és tervdokumentáció nyelvét szabályozó 31. cikk;
- a nyelveknek az orvosi ellátásban és az egészségvédelemben való használatát szabályozó 33. cikk;
- a repülőterek, kikötők, állomások, megállók, a közlekedési eszközök neveinek megjelenítését szabályozó 36. cikk;
- A társadalmi szervezetek, politikai pártok, más jogi személyiséggel rendelkezők levelezésének nyelvezetét, illetve bármilyen

---

<sup>19</sup> Denber, Rachel: New Language Requirement Raises Concerns in Ukraine. The Law Needs Safeguards to Protect Minorities' Language Rights. *Human Rights Watch*, 19. January 2022 [online]. Letöltés helye: [www.hrw.org](http://www.hrw.org); letöltés ideje: 2022.04.17.

<sup>20</sup> A 2017. és a 2019. évi tanulmányok részletesen foglalkozik a problémának ezzel az aspektusával. Lásd például: Tóth Mihály (2019), *i.m.* 101.

más kommunikációját az állami és önkormányzati szervekkel szabályozó 37. cikk;

*Tizennyolc hónappal (másfél évvel) az általános hatálybalépés után, vagyis 2021. 01. 16-tól lépnek érvénybe:*

- az államnyelvnek a lakossági szolgáltatások szférájában való alkalmazását szabályozó 30. cikk;

*Két évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2021. 07. 16-tól lépnek érvénybe:*

- az állampolgárságot szerzők számára az államnyelv ismeretének, és az erről való vizsgatétel kötelezettséget előíró 7. cikk 2. és 3. bekezdése;
- az államnyelv ismerete szintjeinek kritériumaira vonatkozó 10.cikk 2. és 3. bekezdése;
- az államnyelvnek a kultúra területén való használatát előíró 23. cikk;
- a 26. cikknek a könyvnyomtatásra és könyvterjesztésre vonatkozó előírásai;

*Harminc hónappal (kettő és fél évvel) az általános hatálybalépés után, vagyis 2022. 01. 16-tól lépnek érvénybe:*

- a 25. cikknek az országos és regionális terjesztésű nyomtatott sajtótermékek nyelvét meghatározó előírásai;

*Három évvel az általános hatálybalépés után, vagyis 2022. 07. 16-tól lépnek érvénybe:*

- a számítógépes programok és internet honlapok nyelvét szabályozó 27. cikk;

*Hatvan hónappal (öt évvel) az általános hatálybalépés után, vagyis 2024. 07. 16-tól lépnek érvénybe:*

- a 25. cikknek a helyi terjesztésű nyomtatott sajtótermékek nyelvét meghatározó előírásai;

*2030 január elsején lép érvénybe a 21. cikk 3. bekezdése, a felsőoktatási felvételik kizárólag ukrán nyelven való letételének kötelezettségéről.*

Immár hatályosak az Államnyelvtörvény – a kulturális életre, a turizmusra, a könyvkiadásra vonatkozó passzusai, valamint az állami tisztségviselők esetében kötelezőek az államnyelv ismeretének szintjét megállapító vizsgák.

Tehát e tanulmány megjelenésekor már:

- a kiadónak, amelyik kisebbségi nyelveken ad ki könyveket, legalább annyi könyvet kell kiadnia ukrán nyelven, ahányat kisebbségi nyelven kiadott; a könyvesboltokban nem lehet több nem ukrán nyelvű könyv, mint az ukrán;
- a kulturális és más tömegrendezvények konferálásának, illetve előadásainak nyelve kizárólag az ukrán lehet;
- az állami és kommunális tulajdonban lévő színházak csak ukrán nyelven adhatnak elő. Más nyelv használata esetén biztosítani kell a szinkront, illetve feliratos tolmácsolást;
- a filmszínházak csak ukrán nyelvű, illetve ukrán szinkronnal ellátott filmeket forgalmazhatnak, a más nyelvű alkotások a műsoridő legfeljebb 10%-át tehetik ki;
- tudományos tevékenységet csak ukrán nyelven lehet folytatni;
- a turisztikai idegenvezetést csak ukránul szabad végezni;
- toponímiákat, földrajzi megnevezéseket, vasútállomások, kikötők, repülőterek neveit kizárólag ukrán nyelven lehet feltüntetni;
- közhivatali tisztségek (ideértve minden közintézmény és állami-önkormányzati tulajdonban lévő vállalat vezetését, és választott tisztség betöltését) csak megfelelő államnyelvismeret (nyelvtudást igazoló okmány megléte) mellett tölthetők be.

Az Államnyelvtörvény elfogadásáig a lakossági szolgáltatásoknál alkalmazandó nyelv kérdése nem volt jogi szabályozásnak tárgya. E Törvény 30. cikk első része megállapítja, hogy Ukrajnában a fogyasztók kiszolgálásának nyelve az államnyelv. Ami e jogszabály olvasatában azt jelenti, hogy bármilyen tulajdonformájú vállalat, intézmény, szervezet, valamint a magánvállalkozók, és bárki más, aki a szolgáltatás területén gazdasági tevékenységet folytat, az adott szolgáltatás nyújtását, valamint e szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos mindenféle információt ukrán nyelven köteles megadni. Ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az államnyelven megadott információ más nyelven is elhangozhat. A kliens kérésére az ő személyes kiszolgálása más, a felek számára elfogadott nyelven is történhet.

Ez az új helyzet a gyakorlatban, azt is jelentheti, hogy amennyiben a szolgáltatást nyújtó szólítja meg elsőként a (potenciális) klienst (például köszön az üzletébe betérő személynek), ezt köteles kizárólag ukránul tenni, és amennyiben e személy a társalgásuk folyamán nem jelzi óhaját más nyelv használatára, a továbbiakban is e nyelven kell kommunikálnia. Ha nem ezt teszi, illetve a kliensnek (látogató, vásárló stb.) az ukrán nyelv használata iránti igénye ellenére továbbra sem az ukrán nyelvet használja, szabálysértést követ el, ami a törvényben meghatározott közigazgatási eljárás szerint felelősségre vonással (figyelmeztetés, pénzbírság kiszabása) jár.

## 5 Törvénykezdeményezések

A parlamentben jegyzett, illetve kidolgozás alatt álló, a parlamenti többség és az Államelnök által beterjesztett e jogterület szabályozására irányuló törvénykezdeményezések is a nemzeti kisebbségek jogainak további szűkítésére, illetve azok megszüntetésére irányulnak.

## 5.1 Szimbólumhasználat

Példája ennek kárpátaljai Anatolij Kosztyuh, a Nép Szolgája párt képviselője által jegyzett 5049 sz. törvénytervezet, amely az önkormányzatok hivatalos épületein, és az önkormányzati vállalatok és intézmények épületein más államok zászlójának kifüggesztését, illetve az önkormányzati testületek ülésén más állam himnuszának előadását tiltaná meg.<sup>21</sup>

## 5.2 A nemzeti kisebbségekről szóló törvény tervezete

A nyelvi, és általában a nemzeti kisebbségek jogok további alakulása szempontjából meghatározó (lehet) az Államnyelvtörvény Átmeneti és Záró Rendelkezéseinek 8. bekezdés 3. pontja, mely kimondja, hogy Ukrajna Miniszteri Kabinetjének (Kormányának) e Törvény hatálybalépése után hat hónapon belül köteles kidolgozni és Ukrajna Verhovna Radája (Parlamentje) elé terjeszteni Ukrajna őshonos népei és nemzeti kisebbségei jogainak megvalósulásáról szóló törvény tervezetét. Tehát, e kötelezettség végrehajtási határideje 2020. január 16-a járt le. Ezen tanulmány elkészüléséig (2022. márciusa) ilyen tartalmú törvénytervezet nem lett a parlament elő terjesztve. És már nem is lehet, mert mint arról föntebb szoltunk, az Őshonos népekről szóló törvény már érvénybelépett. Arról, hogy az ukrán kormány berkeiben a nemzeti kisebbségekről szóló törvény készülne információval nem rendelkezünk. Ugyanakkor Ukrajna Legfelső Tanácsa emberi jogok, Donyeck és Luhanszk megyék ideiglenesen megszállt területei, a Krím Autonóm Köztársaság és Szevasztopol Város Megszállás Alóli Mentésítése és Visszaintegrálása, a Nemzetiségi Kisebbségek és Nemzetiségek Közötti Kapcsolatok Kérdéseivel Foglalkozó Állandó Bizottságának honlapján elérhető az Ukrajna nemzetiségi kisebbségekről (nemzeti

---

<sup>21</sup> 5049. sz., 2021.02.08-án jegyzett törvénytervezet az ukrainai önkormányzatokról szóló Törvény módosításáról, az önkormányzatok szerveinek Ukrajna állami szimbólumainak és külföldi államok szimbólumainak használatáról. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.18.



közösségeiről) szóló törvénytervezetének módosított és kiegészített változata.<sup>22</sup>

E jogszabálytervezet elvi újítása a szabályozás tárgyának (objektuma), a szabályozásra kerülő jogviszony alanyának (szubjektuma) megnevezésének megváltoztatása. Nevezetesen: a törvénytervezet az „Ukrajna nemzetiségi kisebbségei és a hozzájuk tartozó személyek” helyett az „Ukrajna nemzeti közösségei és a hozzájuk tartozó személyek” megfogalmazás használatát javasolja. Teszi ezt tudva, hogy az érvényes ukrán jogszabályokban, ideértve az Alkotmányt és a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat is a „nemzetiségi kisebbség”, „nyelvi kisebbség”, „kisebbségi nyelv”, „vallási kisebbség”, „őshonos nép” stb. kifejezések használatosak, miközben a „nemzetiségi közösség” kifejezés ismeretlen számukra. Az ilyen fogalomváltoztatás alapot és előfeltételt teremthet a nemzetiségi kisebbségek jogvédelmének további rombolásához.

E törvénytervezet a kisebbségi nyelvek használatát a nyilvános térben csak a helyi tanácsok döntése nyomán és csak a helyi közösségek szintjén tenné lehetővé, ami az alkotmányos jogok korlátozását és Ukrajna nemzetközi jogi kötelezettségvállalásai megsértését jelentené. A törvénytervezetben kisebbségekhez tartozó személyek csak az anyanyelv tanulásához való joga kerül meghatározásra, míg az anyanyelvi oktatáshoz való jog nem kerül említésre sem. E tervezetből hiányzik számos, a jelenleg még hatályos törvényben meglévő jog, mindennek előtt a politikai életben való részvétel jogának érvényesítése mind a helyi, mind az államhatalmi szervek szintjén

A fentiekben vázoltak alapján joggal állíthatjuk, hogy a törvénytervezetben sérülnek a nemzetiségi kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz és szabad anyanyelvhasználathoz való jogainak érvényesítésére vonatkozó alkotmányos normák, valamint az Alkotmány a már létező jogok és szabadságjogok új törvények elfogadásakor történő korlátozására vonatkozó tilalma. A törvénytervezetben tetten érhető az Ukrajna számára kötelező nemzetközi jogi dokumentumok és azok egyes elveinek

---

<sup>22</sup> Ukrajna Törvénye a nemzeti közösségekről Ukrajnában. Tervezet. Letöltés helye: [www.kompravlud.rada.gov.ua](http://www.kompravlud.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.18.

és normáinak a hiányos vagy szelektív érvényesülése és olyan megfogalmazásuk, amelyben elvész a tartalmi súlyuk, s figyelmen kívül maradtak a Velencei Bizottság és más e kérdésekben illetékes nemzetközi intézmények ajánlásai is.

### **5.3 Az állampolgárság területén esedékes jogszabályváltozásokról**

Jelentős változások várhatóak a többes állampolgársággal, illetve a többes állampolgárok jogállásával kapcsolatos szabályozásban. Erre utal, hogy Ukrajna Elnöke 85/2021. sz., 2021. március 4-én kelt ukázával<sup>23</sup> hatályba léptette A Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozatát,<sup>24</sup> mely tekinthető intézkedési utasításnak és jogalkotási koncepciónak is. A dokumentum, a foganatosítandó intézkedések céljaként az ukrán állampolgároknak más ország állampolgársága felvétele jogának biztosítását, és a kettős (többes) állampolgárság intézményéből, mint az állam belügyeibe való beavatkozás eszközéből, valamint az állam függetlenségét, szuverenitását és területi épségét veszélyeztető tényezőtől fakadó veszélyek elhárítását tűzi ki. De valójában csak az utóbbival foglalkozik, utasítva az abban illetékeseket egy olyan jogszabályi alap kialakítására, mely:

- lehetővé teszi a többes állampolgárok felderítését, azok megfelelő lajstromozását, többek között a választók névjegyzékében is,

---

<sup>23</sup> A Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács 2021. február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozata. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.19.

<sup>24</sup> Ukrajna Elnökének 2021.03.04. kelt 85/2021. sz. Ukáza a Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács 2021. február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozatának hatálybalépéséről. Letöltés helye: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.19.

- ezen személyek részére megtiltja: minden lehetséges közhivatal, állami és önkormányzati intézményben kinevezés útján elnyert, illetve választott tisztség betöltésének a lehetőségét.
- megtiltja számukra vezető beosztás elfoglalását állami vállalatoknál,
- megtiltja a többes állampolgárok bárminemű tevékenységét a választási bizottságokban, valamint a választási agitáció lehetőségét,
- megtiltja számukra a politikai pártban való tagságot,
- megtiltja, hogy államilag finanszírozott felsőoktatásban részesüljenek.

Ezen tilalmak és korlátozások alá eső tisztségek és beosztások kimerítő felsorolását A korrupció megelőzéséről szóló törvény 3. cikke tartalmazza.<sup>25</sup>

A dokumentum rendelkezik arról is, hogy a megalkotandó jogszabályoknak meg kell állapítaniuk az állampolgároknak a fentebbiekkel kapcsolatos kötelezettségeit (többek között az ukrán illetékes szervek más állampolgárság felvételéről való tájékoztatását), és meghatározni azok be nem tartásának szankcionálását (büntetését). És természetesen rendelkezniük kell a mindezekhez szükséges eljárási és intézményi alapok, illetve háttér megteremtéséről. A dokumentum előrevetíti a kétoldalú megállapodások megkötésének lehetőségét az abban érdekelt országokkal.

Nemsokkal később, 2021. júliusában kelt ukázában,<sup>26</sup> Volodimir Zelenszkij elnök elrendeli a többes állampolgárság megléte bevallásának kötelezettségét mindazok számára, akik a fentebb említett, A korrupció megelőzéséről szóló törvény 3. cikke szerint vagyonynyilatkozat megtételére kötelezettek. E bevallás megtétele céljából a hivatalos vagyonynyilatkozat úrlap egy új rubrikájában, a más állam állampolgárságának, illetve más állam területén való állandó tartózkodást

---

<sup>25</sup> Ukrajna 2014. október 14-én kelt, 1700-VII sz. Törvénye a korrupció megelőzéséről. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.20.

<sup>26</sup> Ukrajna Elnökének 2021.07.16-án kelt, 305/2021. sz. Ukáza az állampolgárság területén megvalósuló politika koordinálásával kapcsolatos pótlólagos intézkedésekről. Letöltés helye: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.20.

(lakhatást) engedélyező okmány meglétéről – nem meglétéről kell nyilatkozniuk az arra kötelezetteknek.

E fentebbi jogalkotási koncepciót Ukrajna Elnöke 2021. december 2-án egy öt, egymást kiegészítő törvénytervezetből álló törvényjavaslatcsomag formájában terjesztette a Verhovna Rada elé (6368-6372 számmal). Az első törvénytervezet: 6368.sz „Ukrajna állampolgárságáról” szóló törvényének az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének indokaival és rendjével kapcsolatos módosításairól címet viseli.<sup>27</sup> Bár megnevezésében a jelenleg érvényes 2001. évi Ukrajna Állampolgárságáról szóló Törvény módosítása van megjelölve,<sup>28</sup> a valóságban egy koncepciójában, ezért értelemszerűen mind szerkezetében, mind tartalmában új, 6 fejezetben és 32 cikkben strukturált állampolgársági törvény tervezetével van dolgunk.

Az ukrán többes állampolgárok jogállása szempontjából lényeges, hogy a törvénytervezet (egyébként az érvényes Törvényhez hasonlóan) az Alkotmánynak az egyes állampolgárságra vonatkozó tételét, mint az ország közigazgatási egységei állampolgársága meglétének tilalmát, és nem az ukrán állampolgárok többes állampolgárságának kizárását értelmezi (a tervezet 2. cikk.1. rész 1. pont). Valamint leszögezi, hogy az ukrán állampolgár, függetlenül bármilyen más állampolgárságától, az Ukrajnával való jogviszonyban kizárólag csak ukrán állampolgárnak tekintendő.

A tervezet 7. cikke, születési helyétől függetlenül lehetővé teszi az ukrán állampolgárság felvételén minden olyan személy részére, akinek mindkettő, vagy valamelyik szülője, az ő születése idején ukrán állampolgár, illetve a jogállása szerint Ukrajna állandó lakosa volt. E személyek (akik születésük jogán kérvényezik az ukrán állampolgárságot) az ukrán állampolgárság felvétele eljárásának elindításakor nyilatkozniuk kell más állampolgárság megszüntetéséről vagy annak

<sup>27</sup> Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6368 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterveztett törvénytervezet Ukrajna állampolgárságáról szóló törvényének az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének indokaival és rendjével kapcsolatos módosításairól. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.21.

<sup>28</sup> Ukrajna 2001. január 18-án kelt, 2235-III sz. Törvénye Ukrajna állampolgárságáról. Letöltés helye: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.21.

meg nem létéről. Továbbá nyilatkoznia kell saját ukrán állampolgársága elismeréséről. Ez utóbbi, e törvénytervezet által bevezetni szándékozott jogintézmény-okmány, melyben az ukrán állampolgárságot kérvényező személy arról nyilatkozik, hogy az ukrán állampolgárság megszerzése után, Ukrajna területen való tartózkodásakor, az ukrán állammal való viszonyában magát kizárólag ukrán állampolgárnak tekintni majd. A tervezet 8. cikke hasonlóképpen teszi lehetővé az ukrán állampolgárság megszerzését mindazon személyek részére, akik saját maguk, illetve valamelyik felmenőjük Ukrajna jelenlegi nemzetközileg elismert határai, illetve a XX. század folyamán létezett bármelyik más államalakulat területén születtek (születési hely jogán). Ez esetben is az állampolgárság megadásának kérvényezésével együtt, a kérvényező személynek, a 7. cikk esetében említett nyilatkozatok valamelyikét kell megtennie.

A fentebb leírt, származása, illetve születési helye kritériumainak megfelelő, valamint az említett nyilatkozatok valamelyikét megtevő személynek, az ukrán állampolgárság megszerzéséhez, egyebek mellett, bizonyítania kell ukrán nyelvtudását, bevándorlási engedéllyel és legalább 5 év folyamatos ukrainai tartózkodással kell rendelkeznie. Ez utóbbi kritérium alól kivételt képeznek az ukrán állam előtt különleges érdemeket szerzett személyek (9. cikk). Ugyanakkor, azok a kérvényezők, akik olyan ország állampolgárai, melyeket Ukrajna Kormánya migrációs tekintetben kritikus (rizikós) államokként tart nyilván, az ukrán állampolgárságot csak ezek állampolgárságból való kilépés, illetve az erre vállalt kötelezettség után kaphatnak. Külön, a föntebbiek-től eltérő a szabályozása az agresszor állam (mai helyzet szerint ez az Orosz Föderáció) polgárságát bíró személyek esete.

E törvénytervezet szerint ukrán állampolgárságukból kiléphetnek mindazok, akik megszerezték más állam polgárságát, illetve ennek jogérvényes ígéretével rendelkeznek (9. cikk 12. rész). És ehhez az adott személynek nem kell állandó jelleggel külföldön élnie, mint ahogy ezt a jelenleg hatályos törvény 18. cikke megköveteli.

Ugyancsak, az ukrán többes állampolgárok számára lényeges, hogy a törvénytervezetnek az állampolgárság elvesztését szabályozó 20.

cikke, az ezt megalapozó kritériumok között, az érvényes Törvény 19. cikk 1. részétől eltérően, nem tartalmazza a más állam polgárságának való önkéntes felvételét. Ugyanakkor említett 20. cikk első bekezdése, az állampolgárság elvesztésének okaként írja elő nagykorú ukrán állampolgár által külföldi személyi okmányának Ukrajna területén olyan használatát, melynek következménye Ukrajna nemzetbiztonságának, nemzeti érdekének veszélyeztetése.

Ez, a nehezen értelmezhető rendelkezés, törvényerőre lépése, illetve későbbi alkalmazása esetén jogbizonytalanságot idézhet elő, és okot szolgálhat azon más állampolgársággal is rendelkező ukrán állampolgárok elleni fellépésre, akik Ukrajna területén, az ukrán hatóságok előtt nem ukrán, hanem egy másik állam polgáraként próbálják meg azonosítani magukat. Jogbizonytalanságot, mert, ha a „nemzetbiztonság” fogalma még értelmezhető a jog eszközeivel, akkor a „nemzeti érdek” fogalmába már bármi belefér. Vagyis, ilyennek lehet tekinteni, például, ukrán állampolgár részéről az országba való belépéskor egy másik ország útleveleinek a felmutatását is.

Tehát, ha elvonatkozunk e törvénytervezet részleteiben rejlő visszasszágóktól, ellentmondásoktól, akkor megállapíthatnánk, hogy dokumentum előírásai alapvetően abban különböznek az érvényes törvényi szabályozástól, hogy egyrészt, nem követelik meg kötelező érvényűen, minden esetben az előző állampolgárság elhagyását minden olyan személytől, aki felveszi az ukrán állampolgárságot, másrészt nem helyezi kötelező érvénnyel kilátásba az ukrán állampolgárság elvesztését azok számára, akik önszántukból veszik fel más állam állampolgárságát.

Ezért, e tervezet törvényként való elfogadása, az e területen a kettős állampolgárosult honfitársaink részére jelenleg meglévő problémák megoldását jelentheti. És ez így is van, azon kettős állampolgárosult személyek részére, akik elköltöztek Ukrajnából, vagyis feladták állandó ukrainai lakhelyüket. Míg a helyben maradottaknak e könnyítések drasztikus foglalkozásköri korlátozásokkal és a politikai jogoktól való szinte teljes megfosztással járnak majd. Ugyanis e törvénytervezet Záró és átmeneti rendelkezéseinek 1. része kimondja, hogy e törvény

a törvényjavaslatcsomag második okmányával: a 6369 sz., Az állampolgárság területén Ukrajna nemzetbiztonságát fenyegető veszélyek megelőzéséről és elhárításról szóló törvénnyel egyidőben lép majd hatályba.<sup>29</sup>

E tervezet szerint meghatározásra kerülnek az állampolgároknak, a többes állampolgárság meglétének, illetve annak hiányának deklarálásával (bevallásával) kapcsolatos jogai és kötelezettségei, az ily módon bevallott többes állampolgár jogállásból következő munkavállalási és közügyekben való részvételt korlátozó előírások. Valamint megtörténik e deklarálások megejtése eljárásrendjének be nem tartásából, és a nem hiteles bevallások következményeinek jogszabályi következményeinek a meghatározása is.

E dokumentum 3. cikke szerint kötelesek bevallást tenni más állam polgárságáról (annak hiányáról), vagy ilyen eljárások alatt létről mindazok, akik foglalkoztatva vannak, illetve aspirálnak állások betöltésére: 1) állami, illetve önkormányzati hivatalokban, akiknek A korrupció megelőzéséről szóló Törvény 3. cikke 1. pontja szerint vagyonynyilatkozattételi kötelezettsége van, 2) akik vezető beosztást töltenek be fontos állami vállalatoknál, 3) akiknek államtitokhoz való hozzáférésük van, 4) akik a választási bizottságok tagjaiként résztvevői a választási, illetve a referendum folyamatoknak, ideértve a hivatalos megfigyelőket is, 5) politikai párttok tagjai. Valamint önkéntes alapon ilyen nyilatkozatot tehet bármelyik 18. életévét betöltött állampolgár.

E bevallások elektronikus formában történnek, és az így közölt adatok az érvényes adatvédelmi előírások betartásával az állampolgársági hivatalnál (belügyminisztérium) és az egységes demográfiai nyilvántartásban, valamint az egységes választási névjegyzékben kerülnek nyilvántartásba. A benyújtott bevallások hitelességét az állampolgársági hivatal, míg a többes állampolgárság felderítésével kapcsolatos teendőket Ukrajna Biztonsági Szolgálat látja el (7. cikk).

---

<sup>29</sup> Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6369 sz. jegyzett, Volodonor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet az állampolgárság területén Ukrajna nemzetbiztonságát fenyegető veszélyek megelőzéséről és elhárításról. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.22.

A törvénytervezet terjedelmes Záró és Átmeneti Rendelkezéseiben találjuk a bevallások megtételére vonatkozó határidőkre vonatkozó előírásokat, valamint 53 (a biztonsági szolgálatról szólóról, az oktatási, önkormányzati, a választási, az erdőgazdálkodási, a hadkötelességi, a természetvédelmi, a népképviselők jogállásáról, a közjegyzőségről stb, stb) ágazati törvényeknek, a többes állampolgárok foglalkoztatásának, kinevezésének, megválasztásnak, tagságának stb. korlátozást (tiltását) tartalmazó előírásokat. Melyek szerint többes állampolgár nem tölthet be vezető, illetve felelős beosztást a felsorolt ágazatok intézményeiben, illetve vállalatainál. Például nem lehet semmilyen állami vagy önkormányzati oktatási intézmény vezetője, még óvodának vagy bölcsődének sem. Azon túl, hogy nem lehet semmilyen fegyveres testület, rendvédelmi szerv, közjegyzőség stb. munkatársa, nem lehet munkatársa semmilyen államhatalmi, vagy szervnek, vagy intézménynek. Nem tölthet be semmilyen választott tisztséget, nem lehet politikai pártnak tagja, a választások, vagy referendumok folyamán agitációs tevékenységet nem folytathat.

A tervezet 8. cikke szerint e törvény előírásainak megsértése törvény szerinti felelősségre vonással jár. E felelősség mikéntjét a törvénytervezetsomag ötödik dokumentuma, Az Ukrajna közigazgatási szabálysértések kódexének, Ukrajna büntető kódexének, és Ukrajna büntetőeljárás kódexének és az állampolgárság területén történt törvénysértésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 6372.sz. törvénytervezet tartalmazza.<sup>30</sup> Mely szerint az állampolgársággal kapcsolatos deklaráció (bevallás) nem határidős betérjesztése, illetve annak elmulasztása ötvenről százig terjedő adómentes személyi jövedelem<sup>31</sup> (egy ilyen jövedelem értéke 2021. évben 17 hrivnya) mértékű bírságot és egy év időtartamú foglalkozástól való eltiltást von maga után. Szándékos,

<sup>30</sup> Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6372 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által betérjesztett törvénytervezet Ukrajna közigazgatási szabálysértések kódexének, Ukrajna büntető kódexének, és Ukrajna büntetőeljárás kódexének és az állampolgárság területén történt törvénysértésekkel kapcsolatos módosításáról. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.23.

<sup>31</sup> Egy adómentes személyi jövedelem: Az ukrán jogrendben, a számos inflációs esemény nyomán, minden évre a Kormány által meghatározott összeg, valójában pénzérték ekvivalens, melyek egyebek mellett a kiszabott bírságok mértékének meghatározásához is alkalmaznak.



a valóságnak nem megfelelő adatközlés négyezertől ötezerig terjedő adómentes személyi jövedelem mértékű bírságot, illetve három év szabadság korlátozást vonhat maga után. A törvénycsomag harmadik, a 6370.<sup>32</sup> és negyedik a 6371.<sup>33</sup> számú tervezetei a vámszolgálat és a bírósági ágazatokban írják elő a többes állampolgárok foglalkoztatásának tilalmát, kiegészítését adják a 6369. sz. tervezetben feltüntetett 53, a többes állampolgárok számára tiltott ágazatnak.

A fentebbiekből megállapítható, hogy az ukrán vezetésnek feltett szándéka az utóbbi évek során az ukrán állampolgárok körében tömegessé vált „többes állampolgárosodás” jelenségének jogi úton való kezelése. Erre a kihívásra két síkon próbálnak meg választ adni. Egyrészt maximálisan lehetővé tenni a kivándorló ukránok számára az ukrán állampolgárság megőrzését, valamint leegyszerűsíteni a bevándorló ukrán gyökerekkel rendelkező személyek részére az ukrán állampolgárság megszerzését. Másrészt az országban élő, más ország állampolgárságát felvevő saját állampolgárait, mint az államhoz nem teljesen lojális személyeket, maximálisan korlátozni állampolgári, különösen politikai jogaikban. Ezért, egyrészt üdvözlendőnek és támogatandónak tekintjük e törvénykezdeményezés csomag azon javaslatait, melyek az Alkotmánynak az egyes állampolgárságra vonatkozó tételét, mint az ország közigazgatási egységei állampolgársága meglétének tilalmát, és nem az ukrán állampolgárok többes állampolgárságának kizárását értelmezi, valamint megerősíti, hogy az ukrán állampolgár függetlenül bármilyen más állampolgárságától, az Ukrajnával való jogviszonyban kizárólag csak Ukrajna állampolgárnak tekintendő. Valamint az ukrán állampolgárság megszerzésének joga megadásának szándéka mindazok számára, akik származásuk, illetve születési

---

<sup>32</sup> Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6370 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna Vámkódexe 570. cikkének, Ukrajna nemzetbiztonságát az állampolgárság területén való veszélyeztetések elhárításával kapcsolatos módosításáról. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.24.

<sup>33</sup> Ukrajna Verhovna Radájában 2021.12.02-án, 6371 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet, a Bírósági szervezetről és a bírók jogállásáról szóló Törvénynek Ukrajna nemzetbiztonságát az állampolgárság területén való veszélyeztetések elhárításával kapcsolatos módosításáról. Letöltés helye: [www.w1.c1.rada.gov.ua](http://www.w1.c1.rada.gov.ua); letöltés ideje: 2022.04.24.

helyük szerint erre jogosultak. Valamint az is, hogy ukrán állampolgárságukból kiléphetnek mindazok, akik megszerezték más állam polgárságát, illetve ennek jogérvényes ígéretével rendelkeznek és ehhez, az adott személynek nem kell állandó jelleggel külföldön élnie, mint ahogy ezt a jelenleg hatályos vonatkozó jogszabály megköveteli. Ugyancsak üdvözlendő az a kezdeményezés, mely szerint az érvényes szabályzástól eltérően, nem vonná maga után az ukrán állampolgárság elvesztést más állam polgárságába való belépés.

Ugyanakkor elfogadhatatlanok, mert összeegyeztethetetlen Ukrajna Alkotmányának diszkriminációt tiltó, és az egyenlő bánásmód elvével és előírásaival azok a törvénykezdeményezések melyek az Ukrajna területén élő többes állampolgárok hátrányos megkülönböztetéséhez vezetnek. Ilyen szabályozás elfogadásával Ukrajna alapjaiban sértené meg az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. és 25. cikkében,<sup>34</sup> valamint az Európa Tanács emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Egyezményének 14. cikkében,<sup>35</sup> és az ahhoz csatolt 12. Jegyzőkönyvben,<sup>36</sup> a diszkrimináció tilalmára és a közügyekben való korlátozások nélküli részvételre vonatkozó alapvető emberi jogokat.

## 6 Utószó

A korábbi, 2017. és 2019. évi tanulmányunkban foglaltak, valamint ebben az írásban bemutatott jogszabályok és hivatalos jogértelmezések alapján megállapíthatjuk, hogy Ukrajnában a 2014. évet követően egy több parlamenti cikluson átívelő, gyakorlatilag minden hatalmi ág, illetve szerv (Parlament (-ek), Államelnök -(ök), Kormány (-ok), Alkot-

---

<sup>34</sup> Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Letöltés helye: [www.net.jogtar.hu](http://www.net.jogtar.hu); letöltés ideje: 2022.04.24.

<sup>35</sup> Az Európa Tanács emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezménye. Letöltés helye: [www.net.jogtar.hu](http://www.net.jogtar.hu); letöltés ideje: 2022.04.24.

<sup>36</sup> Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. Letöltés helye: [www.europatanacs.hu](http://www.europatanacs.hu); letöltés ideje: 2022.04.24.

mánybíróság) egyetértésével, az ebben érdekelt nemzeti kisebbségek tiltakozása, és az illetékes nemzetközi szervezetek vonatkozó észrevételeinek, ajánlásainak figyelmen kívül hagyásával, az Alkotmány, valamint a vonatkozó nemzetközi szerződések betűjével és szellemiségével merőben ellentétes rendszerszintű jogszabályi háttér jött-jön létre.

Bár még számos újabb, a nemzeti kisebbségeket hátrányosan érintő, jogszabály elfogadása várható, de ugyanakkor, az Alkotmánybíróság 1-p/2021 sz. Határozatával a nemzetiségi-nyelvi politika új („posztmajdanos”) modelljének kialakítása már megtörténtnek tekinthető. Hiszen ebben a dokumentumban az Alkotmánybíróság átértelmezte Ukrajna érvényes Alkotmányát, gyakorlatilag megszüntetve mindazon garanciákat, melyeket a szabad anyanyelvhasználatra, az anyanyelven való oktatásra, a szabad identitásválasztásra és a nemzetiségi, illetve nyelvi alapon való diszkrimináció tilalmára vonatkoznak.

Így, Ukrajna függetlenségének három évtizede alatt a nemzeti kisebbségek jogvédelmét illetően, a szovjet típusú nemzetiségpolitika kiteljesedésétől, számos demokratizáló, „európaivá tevő” próbálkozás után, eljutott a nemzetiségi és nyelvi alapon való diszkrimináció diadaláig. A többnemzetiségű, többnyelvű állam koncepciójától az ukránul beszélő ukránok állama eszméjéig. Számos jel utal arra, hogy ez az állapot tartós lesz.

Mivel a magyar közösséget korábban joggal nevezhattük a demokratikus ukrán nemzetiségi politika egyik legnagyobb nyertesének, ma megalapozottan azt állíthatjuk, hogy e politika radikális változásával e közösség veszíti a legtöbbet. Csak remélhetjük, hogy nem mindent. Hiszen, a nemezi-kulturális jogfosztáson túl, az országot sújtó általános szociális-gazdasági válság okozta megélhetési nehézségek által kiváltott tömeges külföldi munkavállalás együtt hatása egyre több honfitársunkat készíti a szülőföld elhagyására. Ami ma már szemmel láthatóan idézi elő a magyarok által lakott települések lakosságcsökkenését, illetve lakosságcseréjét.

## Irodalomjegyzék

5049. sz., 2021.02.08-án jegyzett törvénytervezet: *Az ukrajnai önkormányzatokról szóló törvény módosításáról, az önkormányzatok szerveinek Ukrajna állami szimbólumainak és külföldi államok szimbólumainak használatáról.*
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: *Fourth Opinion on Ukraine. Adopted on 10 March 2017, published on 5 March 2018.* Letöltés helye: [www.rm.coe.int](http://www.rm.coe.int); letöltés ideje: 2022.04.14.
- Denber, Rachel: *New Language Requirement Raises Concerns in Ukraine. The Law Needs Safeguards to Protect Minorities' Language Rights.* *Human Rights Watch*, 19. January 2022 [online]. Letöltés helye: [www.hrw.org](http://www.hrw.org); letöltés ideje: 2022.04.17.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which Concerns the use of the State Language and Minority and other languages in education. Opinion № 902/2017 CDL-AD (2017) 030.* Letöltés helye: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int); letöltés ideje: 2022.04.14.;
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Ukraine - Opinion on the Law on supporting the functioning of the Ukrainian Language as the State Language. Opinion № 960/2019 CDL-AD(2019)032.* Letöltés helye: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int); letöltés ideje: 2022.04.13.
- Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács: *2021. február 26-án kelt határozat az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről.*
- 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.
- Ukrajna Alkotmánybírósága: *2018. február 28-án kelt 2-p/2018 sz., Ukrajna 57 népképviselőjének, az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfeleléssége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata.*
- Ukrajna Alkotmánybírósága: *2019. július 16-án kelt 10-p/2019 sz., Ukrajna 48 népképviselőjének, az oktatásról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfeleléssége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata.*
- Ukrajna Alkotmánybírósága: *2021. július 14-én kelt 1-p/2021 sz., Ukrajna 51 népképviselőjének, az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényének Ukrajna Alkotmányának megfeleléssége tárgyában benyújtott keresete ügyében hozott határozata.*

- Ukrajna Elnöke: 2021.03.04. kelt 85/2021. sz. Ukáz a Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanács 2021. február 26-án kelt Az állampolgárság területén fellelhető, a nemzetbiztonságot veszélyeztető fenyegetések elhárításával kapcsolatos halaszthatatlan teendőkről szóló határozatának hatálybalépéséről.
- Ukrajna Elnöke: 2021.07.16-án kelt, 305/2021. sz. Ukáz az állampolgárság területén megvalósuló politika koordinálásával kapcsolatos pótlólagos intézkedésekről.
- Ukrán Legfelsőbb Tanácsa: 2020. évi 807-IX. számú Határozata a járáások létrehozásáról és megszüntetéséről.
- Verhovna Rada: *Ukrajna Törvénye a nemzeti közösségekről Ukrajnában.*
- Verhovna Rada: *Ukrajna 2001. január 18-án kelt, 2235-II sz. Törvénye Ukrajna állampolgárságáról.*
- Verhovna Rada: *Ukrajna 2014. október 14-én kelt, 1700-VII sz. Törvénye a korrupció megelőzéséről.*
- Verhovna Rada: *Ukrajna 2015. évi 157-VIII. számú törvénye a területiális közösségek önkéntes egyesüléséről.*
- 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 2019. évi 396-IX. számú törvénye, Ukrajna Választási Kódexe.*
- Verhovna Rada: *Ukrajna 2021. évi 1616-IX. számú törvénye Ukrajna őshonos népeiről.*
- Verhovna Rada: *Ukrajna 2020. évi 463-IX. számú törvénye a teljes általános középoktatásról.*
- Verhovna Rada: 2021.12.02-án, 6368 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna állampolgárságáról szóló törvényének az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének indokaival és rendjével kapcsolatos módosításairól.
- Verhovna Rada: 2021.12.02-án, 6372 sz. jegyzett, Volodomor Zelenszkij Ukrajna Elnöke által beterjesztett törvénytervezet Ukrajna közigazgatási szabálysértések kódexének, Ukrajna büntető kódexének, és Ukrajna büntetőeljárás kódexének az állampolgárság területén történt törvénysértésekkel kapcsolatos módosításáról.

