

KISEBBSÉGVÉDELEM
MINORITY PROTECTION
X. szám (2024)

A Károli Gáspár Református Egyetem tudományos folyóirata

Budapest

2024

Szerkesztőbizottság elnöke:

Kardos Gábor

Szerkesztőbizottság tagjai:

Bodó Barna

Bozóki Antal

Csóti György

Dabis Attila

Gerencsér Balázs

Gyenyey Laura

Korhecz Tamás

Kruzslicz Péter Pál

Manzinger Krisztián

Miklósné Zakar Andrea

Móré Sándor

Orosz Ildikó

Rixer Ádám

Varga Attila

Kiadja:

Károli Gáspár Református Egyetem

Felelős kiadó:

Trócsányi László Henrik

Társfőszerkesztők:

Dabis Attila, Manzinger Krisztián

Székhely:

1091. Budapest, Kálvin tér 9.

Honlap: www.portal.kre.hu

E-mail: kisebbsegvedelem@kre.hu

Tördelés: Csernák Krisztina

Grafikai, nyomdai és kötetészeti munkálatok: L'Harmattan Kiadó

HU ISSN 2676-8992

TARTALOM

Alapvető kérdések

Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek)	7
---	---

Kisebbségvédelem Európában

Mészáros Anikó: Az uniós kisebbségvédelem felé: Az Európai Parlament nemzeti és nyelvi kisebbségeket érintő tevékenységének szemléje (2019–2024)	47
--	----

Aktualitások

Xabier Ezeizabarrena: Scottish Devolution & Basque Historical Titles: Two Nations Searching for Co-sovereignty? . .	85
Francisco Bouza Serrano: Galician Language and Identity Today – Can Legal Protection And Promotion Save a Language?	126

Jogesetek

Manzinger Krisztián: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2024. július 24-i ítélete a Djeri és mások kontra Lettország ügyben (ügyiratszámok 50942/20 és 2022/21)	157
--	-----

Abstracts	167
----------------------------	-----

I. fejezet

Alapvető kérdések

- 1. Varga Attila:** A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek)

*Varga Attila**

A ROMÁNIAI NEMZETI KISEBBSÉGEK ALKOTMÁNYOS JOGAI AZ ALKOTMÁNY- BÍRÓSÁGI ESETGYAKORLAT TÜKRÉBEN (NORMÁK, ÉRTELMEZÉSEK, ESETEK)

1 Bevezető gondolatok alapvető fogalmak meghatározásáról és értelmezéséről

A nemzeti kisebbségek jogainak alkotmányos szabályozása az elmúlt két évtizedben sem Romániában, sem az európai államok túlnyomó többségében lényegesen nem változott – a leglényegesebb kivétel talán Szerbia a közép-európai térségben. E jogok gyakorlati érvényesítése legtöbbször egy javítandóan alacsony szinten stagnál – ez igaz Romániára is, de bizonyos országokban kifejezetten romlott – Ukrajna és Lettország lehetnek itt elsősorban példák –, illetve e jogok érvénysülésének, mint jogállami elvárásnak és követelménynek a számonkérése lényegében megszűnt.

Ennek okai többesek, amelyek még csak vázlatos áttekintése is meghaladná jelen tanulmány kereteit és fókuszát, így érdemes összességében annyit rögzíteni, hogy a kisebbségek kérdése sok országban ismét politikaivá vagy akár nemzetbiztonsági kockázatként kezeltté vált, ami értelemszerűen kihatott a nemzetiségi jogok kapcsán tett nemzetközi vállalások ellenőrzését végző európai intézmények és fórumok munkájára és az általuk tett javaslatok hatásaira is. Célszerűnek mutatkozik tehát – bízva abban, hogy lesz, aki majd visszanyúl hozzá – ha mai jogtudós monográfiát készít a nemzetiségekről, illetve megidézi, a közgondolkodásban tartja azokat az immáron jogi kuriózumoknak számító, jóllehet továbbra is hatályos jogirodalmi/nemzetközi jogi relikviákat, amelyek főleg az 1990-es években születtek Európában.

* Alkotmánybíró, Románia Alkotmánybírósága, egyetemi docens, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem.

A probléma már abban is jelentkezik napjainkban, hogy a nemzetiség, mint fogalom meghatározásától is igyekeznek az intézmények távol maradni, ami túlzott politikai óvatosságnak tekinthető és a nemzetiségi jogok érvényesülését rontja. Különösen igaz ez annak okán, hogy a megelőző mintegy fél évszázadban több kiváló pontosságú definíció is született. Francesco Capotorti jogászprofesszor 1979-ben az ENSZ-ben bemutatott jelentésében a nemzeti kisebbségeket úgy határozta meg, hogy azok „az adott állam állampolgárai, számbeli szempontból kisebbséget alkotnak, nincsenek domináns pozícióban, a lakosság többi részétől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek alapján különböznek, valamint tagjaikat az a közös szándék vezérli, hogy az adott nemzetiség saját identitását, önazonosságát megőrizzék.”²

Az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlésének 1993. évi 1201-es ajánlása, mely az ET Miniszteri Bizottságának politikai elkötelezettsége hiányában sohasem vált az Emberi Jogok Európai Egyezményének kiegészítő jegyzőkönyvévé, így jogi kötőerővel sem rendelkezik, de ma még így is megkerülhetetlen hivatkozási alappá vált, az 1. cikkében a következőképpen határozta a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek csoportját: „a) az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatokat tartanak fenn ezzel az állammal; c) sajátos etnikai, kulturális vagy vallási nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; d) kellően reprezentáltak, bár szemszerű kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakosságához viszonyítva; e) arra törekednek, hogy együtt megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományaikat vallásukat vagy nyelvüket.”³

² Capotorti 1979, 568. pont.

³ Recommendation 1201 (1993).

2 Az nemzeti kisebbségek alkotmányos jogainak csoportosítása

Az egyes, alkotmányban rögzített kisebbségi jogok csoportosítása előtt a kisebbségvédelmi rendelkezéseknek, mint egésznek a különböző országokban megvalósult szintjeit érdemes áttekinteni. Adott államok kisebbségvédelmi szabályrendszere ugyanis megmutatja konceptuális viszonyulását a nemzetiségi kisebbségekhez és rámutat arra, hogy hogyan tekint helyzetükre annak révén, hogy a számukra biztosított státuszt és jogokat hogyan illeszti be a létező közjogi berendezkedésébe. Többféle tipizálás lehetséges, a szerző meglátása szerint az egyes államok kisebbségvédelmének jogi rendszere tekintetében három megoldási szint különböztethető meg.

Az első megoldási szint az, amikor a többségi nemzet formálisan ugyanolyan jogokat biztosít a nemzetiségek számára, mint amilyenekkel a többségi nemzethez tartozók is rendelkeznek. Ez, vagyis a jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma a kisebbségvédelem minimális (legalacsonyabb szintű) megvalósulásának számít. Ebben a megoldási módozatban formális egyenlőséget biztosítanak a nemzetiségeknek, ám a nemzetiségi közösségek helyett mindössze a nemzetiségekhez tartozó egyéneket tekintik jogalanyoknak, ezért csak az egyének számára fogalmaznak meg individuális jogosítványokat. A jogi szabályozás akkor is individuális jelleget kap, ha az adott jogot a kisebbség csak közösségként tudja gyakorolni.⁴ A kisebbségvédelemnek ezt a legalacsonyabb szintjét találjuk meg Románia alkotmányában és kisebbségvédelmi rendszerében, de ide sorolható még Franciaország, Szlovákia vagy Bulgária vonatkozó szabályozása is.

A második szinten a többségi nemzet a nemzetiségeket nemcsak egyénekként, hanem közösségként is számon tartja, illetve a nemzetiségi közösségek és azok tagjai számára fogalmaz meg kollektív és egyéni jogosultságokat. A második szintre példaként Magyarországot, Spanyolországot, Ausztriát, Németországot hozhatjuk.

⁴ Móré 2020, 33-34.

A harmadik fokozat esetében a nemzetiségek az államszervezetben is önállóan jelennek meg, vagyis önálló intézményrendszert alkotnak. Ennek egyik formája az, amikor egy autonóm terület, régió vagy föderatív egység jelentős önállóságot kap ügyeinek intézésében. Ilyenkor az adott nemzetiség nemcsak államalkotó tényezőként jelenik meg, hanem meghatározott ügyekben törvényhozó és végrehajtó hatalommal is rendelkezik,⁵ ennek példái az olaszországi Dél-Tirol és a finnországi Åland-szigetek lehetnek.

Ennek a felosztásnak az előrebecsátása azért célszerű jelen tanulmány szempontbából, mert az nagyban segít a továbbiakban a román alkotmányi/törvényi (néhol egyértelmű, máskor ellentmondásos) szabályok, rendelkezések csoportosításának a megértésében.

A nemzeti kisebbségek jogainak többféle, különböző kritériumok szerinti csoportosítása létezik a témával foglalkozó magyar, román és nemzetközi szakirodalomban.⁶ Ha a jog alanya, címzettje felől tekintünk a kisebbségi jogokra, akkor megkülönböztethetjük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni (individuális) jogait és a nemzeti közösségek kollektív jogait. Ugyancsak beszélhetünk a nemzeti kisebbségi jogok tartalma szerint politikai képviseleti jogokról, anyanyelv használatra vonatkozó jogokról, autonómia jogokról stb.

Tekintettel arra, hogy a jelen tanulmány kifejezetten a román alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, valamint az alkotmánybírósági esetgyakorlatot tekinti át, a lehetséges csoportosítást is a létező, hatályos alkotmány rendelkezései határozzák meg. Ez egyben be is határolja és le is szűkíti a csoportosítás lehetőségeit. Természetesen beszélhe-

⁵ U.o., 34-35.

⁶ Néhány mű: Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó. 1996, Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2007, Trócsányi László: *Európa egysége és sokszínűsége: a nemzeti kisebbségek*. Konklúzió. In: Trócsányi László - Delpérée, François: *Európa egysége és sokszínűsége? A kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa.*, Budapest: Nyitott Könyv Kiadó. 2003, Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*. Kolozsvár: Minerva Kiadó. 1944, Balog Artúr: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*, Csíkyszereda: Kájoni Kiadó. 1997, Ionescu, Cristian: *Constituția României, Titlul I. Principiile Generale, Art. 1-14, Comentarii și explicații*. București: Editura C.H. Beck. 2015, Diaconu, Ion: *Minoritățile. Identitate. Egalitate*. București: IRDO. 1998.

tünk olyan román alkotmányos rendelkezésekről (és ezek vannak többségben a román alkotmányban) amelyek nemzetközi eredetűek, mások pedig a román alkotmányozó saját elképzelése szerinti szabályozások. Vizsgálhatjuk a nemzeti kisebbségek jogait aszerint is, hogy az alkotmány mely részében, mely fejezeteiben kerülnek szabályozásra. Eszerint vannak a nemzeti kisebbségeket érintő szabályozások az alapelvek fejezetében, az alapvető emberi jogokról szóló fejezetben, de néhány a nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezés az államszervezetre vonatkozó fejezetekben is fellelhető.

Végezetül vizsgálhatjuk a nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket mintegy koncentrikus körökként, amennyiben létezik egy legbelső kör, a magja a szabályozásoknak. Ide azok a rendelkezések tartoznak, amelyek közvetlenül érintik és szólnak a nemzeti kisebbségekről. A következő körök pedig közvetetten vagy éppen áttételesen, mint állampolgárokat érintik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket és/vagy magát a nemzeti közösségeket. Ebben a megközelítésben a legtágabb körnek tekinthetjük lényegében az alkotmány egészét, a maga teljességében.

Ahogy hangsúlyoztuk, a nemzetállami megközelítést alkalmazó Románia alkotmánya a nemzetiségek egyéni jogait ismeri el, a kollektív – nemzetiségi – jogok legitimitását pedig tagadja. Ez azonban nem teljesen érvényesül, hiszen némileg paradox módon – mivel a román politikai felfogás nem ismeri el a nemzetiségek kollektív jogait, a vonatkozó szakirodalmat pedig konszenzushiány és a különféle megközelítések sokasága jellemzi – az alkotmányi szabályozás a nemzetiségi önszerveződésnek jelentős terepet biztosítani képes vallásfelekezetek autonómiáját nem csak elismeri, de garantálja is. Hasonlóképpen, a nemzeti kisebbségek – egyébiránt pozitív diszkriminációt megvalósító – kedvezményes parlamenti mandátumszerzési lehetősége sem értelmezhető egyéni, csak közösségi jogként.

E tanulmányban a román alkotmány nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseinek egy szűkebb keresztmetszete kerül bemutatásra: azoknak a közvetlen előírásoknak az ismertetése kap teret, amelyek jelenleg a nemzeti kisebbségekre vonatkozó román alkotmányos szabályozások gerincét képezik. Ezen előírásokra vonatkozó ro-

mán szakirodalmi álláspontokat, valamint a magam megállapításait ismertetem. Ezek után következik majd az egyébként a kérdésben nem túl bőséges román alkotmánybírósági esetgyakorlat ismertetése és néhány következtetés megfogalmazása.⁷

3 A nemzeti kisebbségekre közvetlenül vonatkozó rendelkezések értelmezése

Az alábbi táblázat tartalmazza az alkotmány nemzeti kisebbségeket legközvetlenebbül érintő rendelkezéseit. Ezek részint az általános elvek kezdő fejezetében, részint az alapjogi katalógusban, részint pedig az államszervezeti fejezetekben találhatóak.

⁷ A románul nem beszélő érdeklődő tájékozódási lehetőségeit javítja, hogy a román alkotmánybírósági döntések magyar nyelven is elérhetőek, hiszen azokat Románia Hivatalos Közlönyének (*Monitorul Oficial*) első része – amely a parlament által elfogadott törvényeket és egyéb dokumentumokat, elnöki rendeleteket, kormányrendeleteket és kormányhatározatokat, illetve az Alkotmánybíróság döntéseit tartalmazza – magyar nyelven is megjelenik.

1. Táblázat: A román alkotmány nemzeti kisebbségekre közvetlenül vonatkozó rendelkezései⁸

Cikkely	A rendelkezés szövege
6. cikk	<p><i>Az identitáshoz való jog</i></p> <p>(1) Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez.</p> <p>(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek.</p>
29. cikk	<p><i>Lelkismereti szabadság</i></p> <p>(1) A gondolatok, a vélemények, akárcsak a vallásos hitek szabadsága, semmilyen formában sem korlátozható. Senki sem kényszeríthető valamely vélemény elfogadására vagy a meggyőződésével ellenkező vallásos hithez való csatlakozására.</p> <p>(2) A lelkiismereti szabadság garantált, ezt a tolerancia és kölcsönös tisztelet szellemében kell kinyilvánítani.</p> <p>(3) A vallási felekezetek szabadok és a saját alapszabályzataik szerint szerveződnek meg, a törvény feltételei között.</p> <p>(4) A vallási felekezetek közötti kapcsolatokban tilos a vallási gyűlöletkeltés bármely formáját, eszközét, aktusát vagy cselekményét igénybe venni.</p> <p>(5) A vallási felekezetek autonómok az állammal szemben, és ennek a támogatását élvezik, ideértve a vallásos lelkigondozás megkönnyítését a hadseregben, a kórházakban, a börtönökben, a menhelyeken és az árvaházakban.</p> <p>(6) A szülőknek vagy a gyámoknak jogukban áll a saját meggyőződésük szerint biztosítani a kiskorú gyermekek nevelését, akikért felelősek.</p>
30. cikk	<p><i>A kifejezés szabadsága</i></p> <p>(1) A gondolatok, a vélemények vagy a hitvallások kifejezésének szabadsága, és bármilyen alkotások szabadsága, élő szóval, írással, képekkel, hangokkal vagy más tömegkommunikációs eszközökkel, sérthetetlen.</p> <p>(2) Tilos bármilyen cenzúra alkalmazása</p> <p>(3) A sajtószabadsághoz hozzátartozik a sajtókiadványok szabad alapítása.</p> <p>(4) Egyetlen kiadványt sem lehet megszüntetni.</p> <p>(5) A törvény a tömegkommunikációs eszközöket finanszírozási források feltárására kötelezheti.</p> <p>(6) A kifejezés szabadsága nem sértheti meg a személy méltóságát, becsületét, magánéletét és saját arculathoz való jogát.</p> <p>(7) A törvény tiltja az ország és a nemzet gyalázását, az agressziós háborúra, a nemzeti, a faji, az osztály- és vallási gyűlöletre való buzdítás, a diszkriminációra, a területi szeparatizmusra vagy a nyilvános erőszakra való uszítást, valamint a jó erkölccsel ellenkező obszcén megnyilvánulásokat.</p> <p>(8) A köztudomásra hozott információkért vagy alkotásért a polgárjogi felelősség a kiadót vagy az alkotót, a szerzőt, a művészi rendezvény szervezőjét, a sokszorosító eszköz, a rádió- vagy televízióállomás tulajdonosát terheli, a törvény feltételei között. A sajtóvéteket törvény állapítja meg.</p>

⁸ A felsorolásból tudatosan maradt ki az alkotmány 1. cikkének (1) bekezdése, amely szerint „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”, tekintettel arra, hogy ez egy részletesebb elemzést igényel és a nemzetállam fogalom mai értelmezése jelentősen eltér akár az 1990-es évekbeli értelmezéstől.

<p>32. cikk</p>	<p><i>A tanuláshoz való jog</i></p> <p>(3) Garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához, illetve az ahhoz való jog, hogy ezen a nyelven oktathassák őket, e jogok gyakorlásának a módozatait törvény révén állapítják meg.</p> <p>(5) Az oktatás minden fokon állami, magán- és felekezeti intézményekben folyik, a törvény feltételei között.</p> <p>(6) Az egyetemi autonómia garantált</p> <p>(7) Az állam biztosítja a vallási oktatás szabadságát, minden egyes vallásfelekezet sajátos követelményei szerint. Az állami iskolákban a vallási oktatást törvény útján szervezik meg és garantálják.</p>
<p>62. cikk (2) bekezdés</p>	<p><i>A (parlament) Házak megválasztása</i></p> <p>(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviseletükhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.</p>
<p>73. cikk (3) bekezdés r. pont</p>	<p><i>A törvényhozás</i></p> <p>(3) Organikus törvénnyel szabályozandó r. a romániai nemzeti kisebbségek jogállása</p>
<p>120. cikk</p>	<p><i>Helyi közigazgatás. Alapelvek</i></p> <p>(1) A területi közigazgatási egységek közigazgatási a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentráálásának az elvén alapul.</p> <p>(2) Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbségeket tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgáltatásokkal való kapcsolatokban az organikus törvény feltételei között.</p>
<p>128. cikk</p>	<p><i>Az anyanyelv és a tolmács használata az igazságszolgáltatásban</i></p> <p>(1) Az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le.</p> <p>(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy anyanyelvükön fejezzék ki magukat a bírói hatóságok előtt, az organikus törvény feltételei között.</p> <p>(3) A (2) bekezdésben előírt jog gyakorlásának módozatait, ideértve a tolmácsok és fordítások használatát, úgy kell megállapítani, hogy ne akadályozzák az igazságszolgáltatás megfelelő lebonyolítását, és ne okozzanak többletköltségeket az érintetteknek.</p> <p>(4) A román nyelvet nem értő vagy nem beszélő idegen állampolgároknak és hontalanoknak jogukban áll tudomást szerezni az iratcsomóba foglalt összes iratról és munkálatról, és a bírói hatóságok előtt tolmács útján beszélni és következtetéseket megfogalmazni, a büntetőperек esetén e jogot ingyenesen biztosítják.</p>

3.1 Identitáshoz való jog

Az Alkotmány 6. cikke abból a tényből indul ki, hogy Romániában nemzeti kisebbségek élnek a romántól eltérő saját nemzeti identitással. Ezek az identitások objektíve léteznek és léteznének akár abban az esetben is, ha az Alkotmány nem említene őket. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek léte a jogi szabályozáson túl létező valóság, társadalmi realitás. Az elemzett 6. cikk, pontosabban az eredeti – 1991-es – alkotmányozó hatalom a cikk megfogalmazása – egész pontosan annak (1) bekezdése – révén elismeri ezt a realitást és biztosítja a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogait.

Az identitás alkotóelemeiként a nemzetiséget, a kultúrát, a nyelvet és a vallást tartalmazza a szöveg. Anélkül, hogy egyenként meghatároznánk a kulturális, nyelvi, vallási kisebbségek belső, mélyebb tartalmát, elmondható, hogy az identitás gyakorlásának módja az identitás megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére egyaránt vonatkozik. Az alkotmány 6. cikk (1) bekezdésében szereplő felsorolás azonban értelemszerűen jelent egyfajta leszűkítést is, hiszen az identitásnak lehetnek egyéb dimenziói, mint a hagyományok, a történelem, a politika, a jog, vagy akár a gazdaság is. Megjegyzendő az is, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom számára az etnikai és a nemzeti identitás kategóriái nem voltak teljesen egyértelműek és ebből fakadóan elkülöníthetők, de végül az a gyakorlat alakult ki, hogy etnikai alatt elsősorban a roma kisebbséget értették, megkülönböztetve a többi nemzeti kisebbségtől.

A 6. cikk (1) bekezdés megfogalmazása – kisebbségekhez tartozó személyek – egyértelműsíti az alkotmány álláspontját az egyéni kisebbségi jogok vs. kollektív kisebbségi jogok sokszor parttalanak tűnő romániai vitájában.⁹ Ugyanakkor valójában egyáltalán nem volt

⁹ Számptalan tanulmány készült Romániában magyar és román nyelven egyaránt, valamint konferenciák sora foglalkozott a nemzeti kisebbségek jogaival, autonómia-törekvéseivel, a lehetséges jogszabályi háttérrel. Ebbe a sorba illeszkedik a Magyar Kisebbség című kolozsvári folyóirat, amely az egyéni és kollektív jogok témájának egy egész számot szentelt (1996/3. sz.). Ennek vitaindítója Kardos Gábor írása volt, aki a kollektív jog nyugati elutasításának gyökerére is rávilágított: „(...) az egyéni jogok fontosságát a nyugati politikai és tudományos kánon számára újra és újra megerősítette a diktatórikus gyakorlat, amely politikai absztrakciók függvényévé tette azok gyakorlását. Ez az oka

haszontalan ez a vita, hiszen ma már a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogain túlmutatóan általánosságban elfogadott – és ezt a később bemutatott alkotmánybíróági döntések is visszaigazolják –, hogy a kulturális, a vallási és a nyelvi identitáshoz tartozó jogok egy része kétségtelenül individuális jellegű, de csak közösségben gyakorolható. Annak elfogadása és elismerése azonban még annak ellenére is várat magára, hogy ezeken a területeken olyan jogok is vannak/lehetnek, amelyek a közösség jogai, tehát kollektív jogok.¹⁰

A nyelvi identitás erősen kötődik a kisebbségi nyelv státuszához, amely szabályozott részint az alkotmányban, részint más, a nemzeti kisebbségek nyelvének a közszféra különböző területein (elsősorban oktatás, helyi közigazgatás, igazságszolgáltatás) való használatát biztosító jogszabályokban. A kisebbségi nyelvhasználat joga nem teremtett hivatalos nyelvi státust – az Alkotmány 13. cikke egyetlen hivatalos nyelvet említ, a román –, hanem mindössze azt a minőséget, hogy az elismert kisebbségek bizonyos feltételek teljesülése esetén bizonyos állami vagy önkormányzati intézményekkel való kapcsolattartásban használhatják anyanyelvüket.

Romániában a nemzeti kisebbségek jogainak törvényi szabályozását nagyban elősegítette a különböző nemzetközi dokumentumok, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Charta – amelynek Románia részéről való aláírása és ratifikálása között közel tíz év telt el¹¹ – és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény.¹²

A romániai szakirodalom a belső és külső szabályozásokat is figyelembe véve a következő, nyelvi identitáshoz tartozó jogokat és szabadságokat nevesíti:

annak, hogy a nyugati intellektuális tradíció elutasítja a kollektív – tehát a közösséget megillető – jogok elismerését, sőt kevéssé hangsúlyozza az egyéni jogok egyébként szükségszerű kollektív gyakorlását.” Kardos 1996, 235.

¹⁰ A kérdésről bővebben: Muraru – Tănăsescu 2019, 69.

¹¹ A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 1998 februárjában lépett hatályba, de Románia csak a 2007. évi 282. sz. törvénnyel ratifikálta, (megjelent a Hivatalos Közlöny 2007. évi 752. számában).

¹² A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 1995-ben lépett hatályba, Románia az 1995. évi 33. számú törvénnyel ratifikálta (megjelent a Hivatalos Közlöny 1995. évi 82. számában).

- a) az anyanyelv megőrzése és fejlesztése, mint a nemzeti (etnikai) identitás lényegi eleme,
- b) a kisebbségi anyanyelv szabad használata a magánéletben és a közéletben, szóban és írásban,
- c) a vezetéknév és keresztnév anyanyelven történő használata és ennek hivatalos elismerése,
- d) az anyanyelv tanulása és az anyanyelvi oktatáshoz, tanuláshoz való jog,
- e) a földrajzi és helyrajzi elnevezéseknek anyanyelven történő ki függesztése,
- f) a kifejezés szabadsága alapján anyanyelven történő információk közlése és az információkhoz való hozzáférés,
- g) az anyanyelv használata a közigazgatási hatóságokkal való érintkezésben.¹³

Ez a felsorolás közel sem tekinthető teljesnek, hiszen hiányzik belőle például a közintézmények kisebbségi nyelvű megnevezése kifüggesztésének joga, illetve sajnálatos módon a romániai jogi szakirodalom azt is kevésbé részletezi, hogy a jogszabályi rendelkezések ellenére számtalan olyan eset lehet a gyakorlatban, amikor az anyanyelvhasználat joga csorbát szenved.

Az igazi csavart viszont a 6. cikk (2) bekezdése jelenti, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitáshoz való jogokkal kapcsolatosan hozott állami intézkedések kereteit, illetve korlátait határozza meg, vagyis azt, hogy a 6. cikk (1) bekezdésben biztosított jogok gyakorlásának összhangban kell lennie a román állampolgároknak az alkotmány 16. cikkében rögzített egyenlősége elvével és diszkrimináció tilalmával. Az alaptörvény 16. cikke akkor is érvényes és elegendő garancia lenne, ha a 6. cikk (2) bekezdése egyáltalán nem létezne. Ez a kétszeres megerősítés túlzott óvatosságra utal az eredeti alkotmányozó hatalom részéről, és mintegy az identitáshoz való jog kinyilvánításának ellensúlyozására került a szövegbe, amolyan többségvédelmi biztosítékként. A kisebbségvédelmi rendelkezéseknek,

¹³ Ionescu – Dumitrescu 2017, 161-162.

identitáshoz való jogok érvényesítésének természetes velejárója lehet ugyanis, hogy olyan állami intézkedésekre is sor kerül, amelyek adott esetben pozitív módon diszkriminálnak, tehát az esetleges hátrányok kompenzálásaként előnyös megkülönböztetést alkalmaznak a kisebbségek irányában. Ezek épp a kiegyenlítő jellegük miatt nem sértik sem a jogegyenlőség alkotmányos elvét, sem az ebből adódó diszkriminációmentességnek a követelményét.

Amikor a román alkotmányjogi szakirodalom ezzel kapcsolatosan a román állampolgárok közötti teljes egyenlőséget hangsúlyozza, elvi, elméleti alapon vonja kétségbe a pozitív diszkrimináció létjogosultságát, miközben konkrét alkotmányos és törvényi rendelkezések tartalmaznak ilyen jellegű szabályozásokat, hiszen egy sor (és nemcsak a nemzeti kisebbségek identitására vonatkozó) jog másképpen nem érvényesülhetne.

3.2 *Lelkiismereti szabadság (vallásszabadság)*

A román alkotmányjogi szakirodalomban általánosan elfogadott értelmezés és meghatározás szerint a lelkiismereti szabadság a természetes személy azon lehetősége, hogy rendelkezzen valamely világnézettel és azt kifejezze magánszférában vagy közösségben, legyen vagy nem valamely vallásos meggyőződése, tartozzon, avagy nem egy vallásos felekezethez, megtartsa vagy nem az adott felekezet szertartásait. A lelkiismereti szabadság összetett alapjog, amely több részjogot is magába foglal. Ezek szabadságjog jellege meghatározza az állam kötelező viszonyulását tiszteletben tartásukhoz, érvényesítésük biztosításához és abban kifejezésre jut egyrészt a szabad egyén és a hatalmat gyakorló állam sajátos viszonya, másrészt az állam és az egyház jelenlegi, újraértelmezett kapcsolata.

Az ember világról alkotott elképzelése, világképe a legáltalánosabb megközelítésben kétféle lehet: vallásos és nem vallásos. Ennek kialakításában és megvallásában az egyén abszolút szabadsággal kell, hogy rendelkezzen, ez ugyanis hozzátartozik egyén emberi minőségéhez, emberi méltóságához. A lelkiismereti szabadságot ezért nem is lehet

csak az egyenlő emberi méltósághoz való jogból levezetni. Ugyanakkor a lelkiismereti szabadság három további alapjogot, szabadságjogot is magába foglal, nevezetesen: a vallásszabadságot, a gondolkodás és a kifejezés szabadságát. Az alkotmány lelkiismereti szabadságról szóló cikke tartalmazza ezért azokat az egyéni jogokat, jogosultságokat, amelyek a vallásszabadságra mint gondolati és kifejezési szabadságra, továbbá a vallásos (vagy nem vallásos) meggyőződés megvallására, gyakorlására vonatkoznak. Ugyanakkor a cikk magában foglalja az alapjognak egy jelentős közösségi, kollektív, intézményi dimenzióját is, az egyházak autonómiáját az állammal szemben. A vallásszabadságnak tehát megvannak a maga egyéni jogosultságai, míg intézményi vonatkozásban az állam és egyház viszonyának keretében az egyházak állam által elismert és elfogadott jogállása.¹⁴

3.3 Kifejezés szabadsága és annak korlátai

Az alkotmány 30. cikkében szabályozott kifejezés szabadsága komplex, szerteágazó tartalmú és az egyik legrégebbi, legnagyobb múltú alapjog, amely magában foglalja az ember azon jogát, hogy élő szóban vagy írásban, képben, hangban vagy más kommunikációs eszközökkel nyilvánosan kifejezze gondolatait, véleményét, vallásos meggyőződését, illetve szellemi alkotásait. A felsorolásból is jól kivehető, hogy a kifejezés szabadsága az egyszerű véleménynyilvánítástól a sajtószabadságon és a cenzúra tilalmán keresztül egészen a vallásos hit kifejezéséig és a legkülönbözőbb művészeti alkotások megjelenítésének szabadságáig terjed. A sajtószabadság jogilag teljesen egészében szabályozott: a lapalapítás szabadságától a cenzúra és a kiadvány megszüntetésének tilalmáig, illetve a véleménynyilvánítás korlátainak, és a jogi felelősség szabályainak megállapításáig. Ez a cikk rendkívül fontos általában valamennyi állampolgár számára, de hangsúlyosan

¹⁴ Ezt a lelkiismereti szabadságról és az egyházak jogállásáról szóló 2006. évi 489. törvény szabályozza, mely a Hivatalos Közlöny 2007. évi 11. számában, majd a módosítások, kiegészítések miatt újra közölve a Hivatalos Közlöny 2014. évi 201. számában került kihirdetésre.

igaz ez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, illetve a nemzeti kisebbségi közösségek esetében, hiszen garanciális jellegű például a 6. cikkben foglalt identitáshoz való jogaik érvényesítése tekintetében.

A 30. cikk érvényesülése a nemzeti kisebbségek tekintetében felelősnek mondható a gyakorlat alapján, ami elsősorban azokhoz a korlátozásokhoz kötődő jogértelmezési anomáliákra vezethető vissza, amelyeket a cikk (6) és (7) bekezdései tartalmaznak. A (6) bekezdés alapján a kifejezés szabadsága nem sértheti a személyek méltóságát, becsületét, magánéletét és saját önképhez való jogát. Ez a tiltó rendelkezés mindenképpen szükséges és elengedhetetlen azzal a feltétellel, hogy valamennyi jogalkalmazó és az állampolgárok is ezt mindenre nézve egyenlően és azonos tartalommal alkalmazzák, illetve tartják tiszteletben. A (7) bekezdésben foglalt korlátok – egyebek mellett az ország és a (román) nemzet gyalázásának, illetve a nemzeti gyűlöletre uszítás kivételei – az alkalmazás során nyerik el igazi jelentőségüket, hiszen, ha ezek bármelyikében a kettős mérce érvényesül, az önmagában indokolt korlátja a véleménynyilvánítás szabadságának a visszájára fordulhat. Ez különösen sújtja a nemzetiséghez tartozókat: a gyakorlatban van arra példa, hogy közhatóság kettős mércét alkalmaz nemzeti kisebbséghez tartozó személlyel szemben vagy úgy, hogy nem védi meg őket kellőképpen, vagy úgy, hogy túlzó módon sújtja. A kifejezés szabadsága alóli kivétel a területi szeparatizmusra uszítás is, amely a leginkább arra alkalmas, hogy alkotmányos akadályt képezzen a nemzeti kisebbségek autonómia-törekvéseinek; ez viszont már politikai síkon megnyilvánuló igény jogi eszközökre való hivatkozását jelentheti, ami mind jogi, mind politikai szempontból rendkívül káros lehet.

3.4 Az anyanyelvű oktatáshoz való jog

Az alkotmány 32. cikke az oktatáshoz való joggal, mint alapvető emberi joggal foglalkozik. Miközben a cikk (2) bekezdése kijelenti, hogy „az oktatás minden fokon román nyelven folyik”, a következő, (3) bekezdésben, mintegy a főszabály alóli kivételként, az alkotmány biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az anyanyelvű oktatást.

A bekezdésben foglalt rendelkezés két különálló helyzetet szabályoz. A mondat első része azt fogalmazza meg, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van anyanyelvük megtanulásához, anyanyelvük elsajátításához, vélelmezve azt az egyébként létező helyzetet, hogy azt nem ismerik. Ez több Romániában élő nemzeti kisebbség (görög, olasz, örmény, török, tatár stb.) esetében gyakran a tényleges helyzetet is jelenti. A rendelkezés következő része azonban az anyanyelven való oktatást biztosítja, ami azt feltételezi, hogy az adott nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek (gyermek) mindegyikük anyanyelvüket ismerik és ezen a nyelven biztosított számukra az oktatás a törvény előírásai alapján. Ez utóbbi jog magában foglalja az anyanyelvű oktatáshoz való jognak (az egyéni jogon túl) azt a közösségi dimenzióját is, hogy adott nemzeti kisebbség anyanyelvű oktatási intézményeket hozhat létre. Az anyanyelvű oktatáshoz való jogban tehát egyidejűleg lehet, illetve van jelen e jognak a kifejezetten egyéni vonatkozása, másrészt az egyén jogának az az aspektusa, hogy ezt a jogot csak közösségben gyakorolhatja. Harmadrészt pedig az alkotmányos előírás magában foglalja az anyanyelvű oktatási intézmény létrehozásának, működtetésének a jogát is, aminek címzettje értelemszerűen nem lehet más, csak a közösség. Ez különösen egyértelmű, ha a rendelkezés szövegét összevetjük az (5) bekezdéssel, amely az oktatás alapformáit szabályozza, vagyis azt írja elő, hogy az oktatás lehet állami, magán- és felekezeti a tanulmányok minden fokán. Bármennyire is nyilvánvaló azonban az anyanyelvű oktatásnak a kollektív jogot magában hordozó értelmezése, a román alkotmányjogi szakirodalom nem osztja ezt.

3.5 Parlamenti (politikai) képviselet

A 62. cikk (2) bekezdése a Romániában elismert nemzeti kisebbségek országos, parlamenti szintű politikai képviseletét alanyi – kollektív – jogként garantálja, mégpedig egy pozitív diszkriminációt rögzítő rendelkezéssel. A rendelkezés azt jelenti, hogy mindazon nemzeti kisebbségek, amelyeknek a parlamenti választásokon induló szervezetei

nem érik el a mandátum megszerzéshez szükséges szavazatszámot, de megszerzik az országosan kiszámolt választási hányados (az egy rendes mandátumhoz szükséges szavazatok) 10%-át egy mandátumot kapnak a Képviselőházban. Adott nemzeti kisebbséget csak egyetlen szervezet képviselhet.

Ilyen módon minden egyes parlamenti választás alkalmával a saját kulturális, érdekvédelmi szervezettel (melyek tehát nem politikai pártok) rendelkező nemzeti kisebbségek a fenti feltételek teljesítése esetén egy képviselő helyet szereznek. Ezt a kétségtelenül kedvező alkotmányos rendelkezést a romániai magyarságnak eddig nem kellett használnia, mert érdekképviseleti szervezete minden választáson elérte a pártokra kiszabott 5%-os bejutási küszöböt. A kialakult gyakorlat szerint a többi 17 nemzeti kisebbségi képviselő a Képviselőházban közös frakciót alakít és a frakcióknak járó minden jogosultságot gyakorolnak a hozzászólásoktól a javaslattevési jogon át a szavazásig, beleértve a frakciókat megillető adminisztratív jogosultságokat is.

A román alkotmányjogi szakirodalom úgy tartja számon, hogy ennek a rendelkezésnek az alkotmányba kerülése az 1991-es az „emberi dimenzióról” szóló Koppenhágai konferencia záródokumentumában foglaltaknak köszönhető, amely kiemelten foglalkozott a nemzeti kisebbségek jogaival. A román szerzők (és politikusok) azt hangsúlyozzák, hogy a dokumentum éppen azt rögzíti, miszerint a nemzeti kisebbségek nem rendelkeznek kollektív jogokkal, de a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kaphatnak olyan jogokat, amelyeket a közösség más tagjaival együtt gyakorolhatnak, illetve más egyéni jogok is biztosíthatók számukra.

Ezzel szemben a romániai magyar jogpolitikai felfogásban a 62. cikk (2) bekezdése egyértelműen kollektív jogot rögzít, hiszen a kedvezményes úton, a pozitív diszkrimináció révén szerzett politikai képviselet nem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket illeti és kifejezetten az adott nemzeti közösséget illeti meg.

3.6 Nemzeti kisebbségekről szóló – organikus – törvény

Az alkotmány 73. cikk (3) bekezdése a tételesen nevesített organikus törvények¹⁵ szabályozási tárgykörébe tartozó kérdésnek tekinti a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvényt (r. pont). Ezt úgy lehet és kell is értelmezni, hogy egy ilyen jogszabályt a román parlamentnek el kell fogadnia, hiszen az alaptörvény erre kifejezetten hivatkozik megjelölve egyben a törvény jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét is. Az elfogadásra a mai napig nem került sor, amivel a román jogalkotó – magyar terminológia szerint – mulasztásos alkotmányértésben van, miközben a román jogrendszerben azért ma is vannak – miközben a román jogrendszerben vannak különböző törvényekben és egyéb jogszabályokban a nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezések

Az elfogadás vonatkozásában a politikai akarat hiányát jól mutatja, hogy a 2004-2008-as törvényhozás ciklus elején a román kormány – a kormányprogram alapján – benyújtott egy a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet, amit a parlament elkezdett megtárgyalni. A Szenátus, mint első olvasatú ház végül hosszas vita után, de elutasította az előterjesztést, míg az a Képviselőházban, amely e tárgykörben a döntő ház, a törvénytervezet az elfogadás során elkészítendő bizottsági jelentés megszövegezéséig sem jutott el. A következő, 2008-2012 ciklusban az új kormány formálisan nem vonta vissza a törvénytervezetet (bár lett volna lehetősége rá az eljárási szabályok szerint, ha nem ért egyet a javaslattal), de nem is támogatta a parlamenti vita folytatását. A helyzet azóta sem változott, az előterjesztés a mai napig sem megvitatva, sem elutasítva nincsen a román parlament döntő háza által. A törvényhozási mulasztást viszont az Alkotmánybíróság nem állapíthatta meg, hiszen nincs rá lehetősége: megalkotott törvény hiányában nem lehet alkotmányossági normakontrollt kezdeményezni, ami hiátus – vagyis egy organikus törvény alkotmányos

¹⁵ Az alkotmány 73. cikk (3) bekezdése sorolja fel az organikus törvénnyel szabályozandó kérdések körét, míg a 76. cikk (1) bekezdés értelmében az organikus törvények elfogadásához mindkét ház tagjainak – nem csak a jelenlévőknek a – többsége szükséges.

előírás ellenére való el nem fogadása – fontos kihívást jelent a román alkotmányosság szempontjából.

3.7 Anyanyelvhasználat a helyi közigazgatásban

Az alkotmány 120. cikk (1) bekezdés értelmében a helyi közigazgatás alkotmányos alapelvei a decentralizáció, a helyi autonómia és a közszolgáltatások decentralizációja. A 2019-es közigazgatási törvény 5. cikk j. pontja értelmében a helyi autonómia úgy határozható meg, mint a választott helyi közhatóságok azon törvényes képessége, hogy saját felelősségükre, a törvény keretei között, függetlenül döntsenek a helyi (területi) közösségeket érintő problémákban.¹⁶ Ilyen módon a helyi autonómia az alkotmányos demokrácia egyik fő alkotóeleme, egyben ellensúlya a központi vezetésnek és az önkormányzatok leghatékonyabb formája, ahogy azt számtalan Európa Tanácsi dokumentum is rögzíti. A román alkotmányos megoldásban azonban, még ha el is van ismerve a helyi autonómia, mint alapelv nem jelenik meg az autentikus önkormányzatiság.

A 120. cikk (2) bekezdése egyrészt alkotmányos garanciaként tartalmazza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek használhatják anyanyelvüket a helyi közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatukban azokban a területi közigazgatási egységekben, ahol jelentős számban élnek, másrészt rögzíti a helyi közigazgatási hatóságok kötelezettségét e jog érvényesülése érdekében. A jog tényleges gyakorlása organikus törvényben megállapított feltételektől függ, a közigazgatási törvénykönyv pedig a „jelentős számban élnek” alkotmányos kifejezést a gyakorlatban 20%-os létszámarányban határozta meg, vagyis azokban a területi közigazgatási egységekben írta elő a helyi hatóságok számára az anyanyelvhasználat biztosítását, amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részaránya eléri a 20%-ot.¹⁷

¹⁶ Az 57/2019. sz. sürgősségi kormányrendelettel kihirdetett közigazgatási törvény 5. cikk j. pontja alapján. Közzé téve a Hivatalos Közlöny 2019. évi 555. számában.

¹⁷ Az anyanyelvhasználatra vonatkozó rendelkezés a 94. cikkelyben található. Eszerint: (1) „Azokban a területi közigazgatási egységekben, ahol valamely nemzeti kisebbség

3.8 Anyanyelvhasználat igazságszolgáltatásban

Az Alkotmány vonatkozó 128. cikke az 1991-es változathoz képest jelentősen módosult 2003-ban azáltal, hogy bekerült a (2) és (3) bekezdés. A módosítás – minden később ismertetett hiányossága ellenére – egyben szemléletváltást is jelentett, hiszen világos és egyértelmű különbséget tett a Romániában élő nemzeti kisebbségek és a román nyelvet nem beszélő külföldi állampolgárok között. Azt egyértelműen rögzíti a cikk, hogy a bírósági eljárás nyelve a román, ugyanakkor az anyanyelvhasználat jogát biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak. Ez a jog viszont az előírás alapján is korlátozott, a gyakorlati érvényesülésének esélye pedig még csekélyebb: alapvetően a szóbeliségre és kevésbé az írásbeliségre vonatkozik, hiszen az eljárási iratokat továbbra is kizárólagosan román nyelven lehet és kell megszerkeszteni. Ráadásul, ha nem román nyelvű iratban fordul valaki a bírósághoz, akkor annak hiteles fordító által elkészített fordítását is mellékelnie kell, abban az esetben is, ha ezt valamely nemzeti kisebbség nyelvén tette meg.

A (3) bekezdésben foglaltak szűkös tartalma ráadásul a gyakorlatban további gyakran akadályokba ütközik, mivel egyrészt a bíróságok költségvetésébe be nem tervezhető többletköltséggel jár a bíróság előtti anyanyelvhasználat, másrészt maguk az érintettek is értékelhetik úgy, hogy az anyanyelvhasználat ronthatja esélyeiket a bíróság előtt, és ezért gyakran nem élnek e jogukkal. Ez a rendelkezés tehát klasszikus példája annak, hogy az alkotmányos előírások egyes esetekben a gyakorlatban nem érvényesülnek.

séghez tartozó személyek részaránya az utolsó népszámlálás szerint meghaladja a lakosság a 20%-ot, az alárendelt közigazgatási egységek, valamint a dekoncentrált közszolgáltatók biztosítják az adott nemzetikisebbség nyelvének a használatát az Alkotmány, a jelen törvénykönyv és azon nemzetközi szerződések rendelkezéseinek megfelelően, amelyekben Románia részes fél. (2) Az (1) bekezdésben megnevezett helyi közigazgatási hatóságok dönthetnek a nemzeti kisebbség nyelvének használatáról a területi közigazgatási egységben, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek aránya nem éri el az (1) bekezdésben előírt részarányt.

4 A nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmánybíróági esetgyakorlat

Az Alkotmánybíróság eddigi ítélkezési gyakorlatában a nemzeti kisebbségek jogaira, alkotmányos státusára vonatkozó elvi jelentőségű megállapítások csak eseti jelleggel és érvennyel születtek, amelyeket az előzetes vagy utólagos normakontroll során fogalmazott meg a társas testület. Az ítélkezési gyakorlat során azonban mégis kialakult egy többé-kevésbé koherens alkotmánybíróági álláspont a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogainak értelmezésére vonatkozóan, legalábbis néhány alapelvi szintű rendelkezés értelmezése tekintetében, mint amilyenek a nemzeti kisebbségek identitáshoz való joga, valamint az anyanyelv-használati jogok. Ezek az alkotmánybíróági esetgyakorlatban megfogalmazódott álláspontok azonban nem mentesek bizonyos ellentmondásoktól.

A nemzetállam-fogalom már-már szakrális, de mindenképpen tabuként történő kezelésében van egy folytonosság és következetesség, de ennek és a különböző nemzeti kisebbségi jogokhoz való viszonyában már tapasztalható ellentmondásosság, ami időnként a nemzeti kisebbségek előnyére, máskor hátrányára válik. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a törvényekben szabályozott kisebbségi jogok alkotmánybíróági megtámadása gyakran az éppen létező aktuálpolitikai viszonyok és helyzet függvénye, a rendelkezések megítélése pedig az Alkotmánybíróság aktuális összetételétől, a tagok szakmai, emberi vagy éppen a politika által determinált hozzáállásától is függ.

Az alkotmánybíróági esetgyakorlat bemutatása során mindenképpen érdemes két nagy területet megkülönböztetni, pontosabban ezeket külön-külön elemezni. Ezek egyrészt az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos alkotmánybíróági döntések,¹⁸ másrészt a különböző törvényi szintű jogszabályok (törvények és törvényerejű

¹⁸ A magyar alkotmányjogi terminológia szerint helyesebb lenne az *alkotmánybíróági határozatok* kifejezés használata, azonban tudatosan a román kifejezés tükörfordítását használom, azaz *alkotmánybíróági döntéseket*, mert ezeket az alkotmányosági normakontroll keretében hozott döntéseknek ez a nevük, míg a *határozatokat* egyéb hatáskörök gyakorlása esetében fogad el a román Alkotmánybíróság.

kormányrendeletek) kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatos döntések.¹⁹

4.1 Alkotmánymódosításokkal kapcsolatos releváns döntések

Az 1991-es alkotmánynak napjainkig egyetlen átfogó módosítására került sor, 2003-ban.²⁰ Ennek az alkotmánymódosításnak elsődleges célja Románia euro-atlanti csatlakozásának jogi előkészítése volt, olyan alkotmányos rendelkezések bevezetése (pl. integrációs klauzula), amelyek megteremtik a csatlakozás alaptörvényi feltételeit. Az alkotmánymódosítás közel másfél éves folyamatában azonban számos más kérdésben is megmutatkozott a módosítás igénye és szükségessége, végül pedig messze meghaladva az eredeti szándékot egy átfogó alkotmánymódosításra került sor.

Az érvényben lévő alkotmányi szabályok szerint az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvény tervezetét megvizsgálta és ennek nyomán hozta meg a 2003. évi 148. számú döntését.²¹

A nemzeti kisebbségek jogai vonatkozásában a legfontosabb módosítások a következők voltak:

1) az alkotmányba került a felekezeti oktatás, mint önálló oktatási forma;

2) megjelent a helyi közigazgatásban a nemzetiségi anyanyelv szóban és írásban történő használatának joga mindazon területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok részaránya jelentős;

3) megjelent a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok anyanyelvhasználatának a joga a bíróságok előtt.

Mindhárom változtatást megvizsgálta és valamennyit alkotmányosnak minősítette az Alkotmánybíróság, arra hivatkozással, hogy nem

¹⁹ A bemutatott alkotmánybíróági döntések, további más döntésekkel együtt megtalálható: Varga 2019, 98-118.

²⁰ Románia Alkotmányának felülvizsgálatáról szóló 2003. évi 429. számú törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2003. évi 758. számában.

²¹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2003. évi 317. számában.

sértik az örökkévalósági klauzulát,²² hiszen alkotmánymódosítás során az eljárási szabályok értelmében a testület csak ezt az egy aspektus vizsgálhatja.

A felekezeti oktatás vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem sérti az oktatásra vonatkozó alkotmányos rendet, ugyanakkor némileg kétségbe vonta a felekezeti oktatás önálló jellegét, hiszen ez egyaránt megjelenhet az állami, mint a magán iskolákban. Magyarán úgy találta, hogy létezhetnek állami felekezeti iskolák és magán felekezeti iskolák is. Az Alkotmánybíróság szövegjavaslata az volt, hogy az oktatás minden fokon lehet világi vagy vallásos, ami vagy állami vagy magán iskolákban folyik, mindkét esetben a törvényi keretek között. Az alkotmánymódosító parlament nem fogadta el ezt a szövegjavaslatot és meghagyta az állami, felekezeti és magán oktatási formákat. Megjegyzendő, hogy az alkotmánymódosító tervezetek alkotmánybírósági vizsgálatában hozott döntések kötelezők, de nem a javasolt szövegek vonatkozásában, hiszen az Alkotmánybíróságnak nincsen normaszöveg kezdeményező joga.

A helyi közigazgatásban történő nyelvhasználat vonatkozásában nem fogalmazott meg az Alkotmánybíróság semmit, de a jelentős részarány fogalmába egy sajátos, a normaszöveghez nem illeszkedő okfejtésbe kezdett. Eszerint abban a helyzetben, ha egy területi közigazgatási egységben a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek részaránya jelentős, felbomolhat az egyensúly a kisebbség és az ezekben a területi közigazgatás egységben élő román etnikumú állampolgárok között, abban az értelemben, hogy ez utóbbiak képviselői esetleg nem lesznek megválasztva a helyi tanácsokba, ami diszkriminációt eredményezne. Ez az okfejtés az Alkotmánybíróság működése szempontjából általánosságban is egy rendkívül jellemző gondolkodásmód, hiszen egy alkotmányos alapjog (anyanyelvhasználat) biztosítása kapcsán nem

²² Az örökkévalósági klauzulát az Alkotmány 152. cikke tartalmazza, az (1) és (2) bekezdések azokat az alkotmányos értékeket sorolják fel, amelyek nem változtathatók meg a szövegben: a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezések, illetve olyan módosítások, amelyek eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése lenne.

a kérdésre koncentráltak, hanem nemzeti (nemzetállami) reflexként a többséghez tartozók jogainak úgymond védelme jelent meg. A konkrét esetben ez azért visszás, mert az anyanyelvhasználatra vonatkozó szabályozás nem a helyi képviselőtről szól. Az alkalmazott megközelítés problémát okozó kettősségét mutatja az is, hogy ez az aggodalom nem jelent meg az alkotmánybírók részéről olyan esetek vonatkozásában, ha egy román többségű községben, városban néhány százaléknyi nemzeti kisebbség él és a választások során nem jutnak képviselőhöz a helyi tanácsban. Az Alkotmánybíróság megjegyzése mindenestre irrelevánsnak bizonyult a konkrét alkotmányos normaszöveggel kapcsolatban.

Az igazságszolgáltatásban, a bíróságok előtti anyanyelvhasználat vonatkozásában az Alkotmánybíróság egyáltalán nem fogalmazott meg semmilyen észrevételt.

A 2003-as módosítás mellett megemlíthető még két sikertelen, átfogó jellegű alkotmánymódosítási kísérlet: az első 2011-ben, a második pedig 2013-ban volt. Az elkészült alkotmánymódosító tervezetekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság is összegezte saját álláspontját, a 2011. évi 799. döntésben,²³ valamint az 2014. évi 80. döntésben.²⁴ Mivel maga az alkotmánymódosítás egyik esetben sem fejeződött be, hiszen a parlamenti vitájára sem került sor, vagy a politikai szándék hiánya, vagy a korábban még létező, de időközben felbomló, megszűnő politikai többség miatt, így alapvetően kérdéses, hogy ezek a 2011-es és 2014-es döntések, illetve a bennük foglalt megállapítások mennyiben tekinthetők érvényeseknek, rendelkeznek-e precedensértékkel, és mint ilyenek szolgálhatnak-e hivatkozási alapul, egyáltalán mennyiben tekinthetők az alkotmánybírói joggyakorlat szerves részének. Ennek a próbája még nem történt meg, hiszen sem előzetes, sem utólagos normakontroll során maga az Alkotmánybíróság sem került abba a helyzetbe, hogy hivatkozzon ezekre a döntéseire. Mindezek okán úgy vélem, hogy bár önmagukban ezek a döntések érdekesek, de témánk szempontjából nem relevánsak és ezért tartalmuk bemutatásától eltekintek.

²³ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2011. évi 317. számában.

²⁴ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2014. évi 246. számában.

4.2 Egyes törvények alkotmányossági ellenőrzése során hozott döntések

A törvényalkotás során több olyan jogszabály született meg, amelyek valamilyen formában szabályozták a nemzeti kisebbségek jogait; ezek több esetben az alkotmányos rendelkezéseknek adtak részletesebb, konzisztensebb normatív tartalmat. A nemzetiségi jogokat érintő jogszabályok jelentős részét megtámadták a taláros testület előtt alkotmányossági normakontrollt kérve, akár mert túlzottnak tartották a rendelkezést (magyarán túl sok jogot biztosítónak), avagy éppen azért, mert úgy vélték, hogy az új törvényi szabályozás szabta keret az alkotmányi rendelkezés szintje alá kerül, és ezért lehet alkotmányellenes.

4.2.1 Anyanyelvi oktatás terén született főbb alkotmánybírósági döntések

Az 1995. évi 72. döntés²⁵

A döntés a parlament által 1995-ben elfogadott új (1989 utáni első) tanügyi törvényt érintette, amely átfogóan szabályozta az egész tanügyi rendszert. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollban vizsgálta a törvényt a képviselők és szenátorok által megfogalmazott kérdések mentén. Ezek közül az egyik kérdés a kötelező vallásoktatás bevezetését kifogásolta, egy másik pedig a nemzeti kisebbségek anyanyelven való oktatására vonatkozó szabályokat tartotta elégtelennek, néhol diszkriminatívnak. A törvény kétségtelenül biztosította egy bizonyos szinten az anyanyelv elsajátításának jogát és az anyanyelven való oktatást az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően, azokat többnyire a lehető leghatározottabban értelmezve; azonban a kereset szerzői e jogokat vagy nem tartották elégségesnek, vagy épp ellenkezőleg, alkotmányosan összeegyeztethetőnek mondván, hogy túl sok jogot biztosítanak. A törvény alkotmányosságát tehát úgy a nemzeti kisebbségek szemzőgéből, azok érdekei alapján kifogásolták és a szabályozásokat elég-

²⁵ Megjelent a Hivatalos Közlöny 1995. évi 167. számában.

telennek minősítették, mint a román nemzetállam restriktíven értelmezett koncepciója alapján.

Az 1990-es évek első felének, és különösen törvénnyel kapcsolatos egyik legjelentősebb szakmai, de egyben szimbolikus vitája arról szólt, hogy a törvény csak az elemi iskolában (1-4. osztályok) írta elő a román nyelv és irodalom speciális tankönyvek által való oktatását a nemzeti kisebbségek számára, míg a gimnáziumi (5-8. osztályok) és líceumi (9-12. osztályok) oktatásban ugyanazt a tanmenetet és tankönyveket rendelte használni, mint a román tannyelvű iskolákban. A Románok történelme és a Románia földrajza nevű tantárgyakat szintén csak az elemi iskolákban lehetett a kisebbségek anyanyelvén tanulni, a felsőbb tagozatokon ezeket a tárgyakat már románul kellett oktatni. Összességében az Alkotmánybíróság, elemezve valamennyi kifogást, az egyes cikkelyekkel kapcsolatban a törvényt egészében, úgy ahogy a parlament azt elfogadta, alkotmányosnak minősítette, és mint megalapozatlant elutasította a kereseteket. Ez a döntés az 1990-es évek első felének nacionalista légkörében nagyon jelentősnek minősült és máig hatóan biztosította az anyanyelvi oktatási rendszer működésének legfontosabb jogi garanciáit.

A 2011. évi 2. döntés²⁶

2011-ben újabb oktatási törvényt fogadott el a parlament, amelyet előzetes normakontroll keretében vizsgált az Alkotmánybíróság. A törvényt több szempontból is bírálták a kereset szerzői, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatása vonatkozásában döntően két kérdésre fókuszálva: egyrészt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvű oktatásának megszervezésére, másrészt a román nyelv és irodalom speciális program és külön tankönyv szerinti oktatására vonatkoztak a keresetek.

Az oktatási intézmény megszervezése kapcsán a fő kifogás a minimum hallgatói létszám előírásához kapcsolódott. A törvény főszabályként 300 főben határozta meg az önálló jogi személyiséggel rendelkező iskolák tanulói létszámának minimumát, azonban a nemzeti kisebbsé-

²⁶ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2011. évi 136. számában

gi nyelven oktató intézményeket mentesítette ez alól. Az előterjesztők azzal érveltek, hogy ez hátrányos a románok számára, mert Hargita, Kovászna, Maros, Szatmár és Bihar megyékben előállhat az a helyzet, hogy a román nemzetiségi tanulóknak nem lesz iskolájuk valamely településen. Hasonlóan kifogásolták azt a rendelkezést is, amely szerint azok a nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók, akiknek lakhelyükön nincsen kisebbségi anyanyelvi iskolájuk és a legközelebbi hasonló iskolában tanulnak, az utazási költségeiket elszámolhatják, mondván, hogy ilyen jogot a törvény nem biztosít a román nyelven tanuló diákok számára. Végül pedig bírálat érte azt a rendelkezést is, miszerint a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatási intézményekben az egyik igazgató kötelezően az adott nemzeti kisebbséghez tartozó oktató kell, hogy legyen.

Az Alkotmánybíróság elemzését a nemzeti kisebbség fogalmának igencsak változatos meghatározásaival kezdte, idézve Francesco Capotorti és Gudmundur Alfredsson jogtudományi meghatározásait, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1134-es Ajánlását, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, (26. cikk), a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát (27. cikk), a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját. A taláros testület úgy találta, hogy mindezek a nemzetközi egyezmények és ajánlások elismerik a nemzeti kisebbségek sajátos helyzetét, ami az államok részéről sajátos magatartást tesz szükségessé.

Az Alkotmánybíróság kijelentette továbbá, hogy a törvényeknek minimálisan tiszteletben kell tartaniuk az Alkotmány, valamint a Románia által aláírt nemzetközi jogi dokumentumok előírásait, de akár tovább is fejleszthetik azokat. Megállapításuk szerint a vizsgált tanügyi törvény éppen ezen rendelkezéseket ülteti életbe és fejleszti tovább olyan módon, hogy lehetővé teszi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális identitásának folytonos fejlődésének biztosítását. Sorra véve mindegyik kifogást az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyik sem sérti az Alkotmány rendelkezését és az új törvényi rendelkezések összhangban vannak az idézett nemzetközi jogi szabályozásokkal és standardokkal.

Megállapította továbbá a taláros testület, hogy a tanügyi törvény nem ír elő egyetlen kollektív jogot sem a nemzeti kisebbségek számára, csak egyéni jogokat biztosít, így az alkotmány keretei között marad. Hangsúlyozta azt is, hogy egyetlen nemzetközi jogi okmány sem teremt kötelezettséget kollektív jogok biztosítására a nemzeti kisebbségek vonatkozásában és a román törvényhozó sem nyilvánított ki olyan szándékot, hogy ilyesmit akarna szabályba ültetni. Az, hogy léteznek speciális programok a román nyelv elsajátítására a nemzeti kisebbségek számára, e közösségek sajátos helyzetének figyelembe vételét jelenti, azt, hogy ezeknek a személyeknek romántól eltérő az anyanyelvük. Következésképpen a nemzeti kisebbségek sajátos helyzete szükségessé teszi az eltérő jogi megközelítést is annak érdekében, hogy valamennyi személy számára biztosítva legyen a minőségi oktatáshoz való hozzáférés és a tényleges egyenlőség. Nem utolsósorban a román állam intézményeinek a kötelessége – hangsúlyozta a testület –, hogy megfelelő óraszámban biztosítsák a román nyelv és irodalom tanulását.

Mintegy összegzően e kérdéssel kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az a joga, hogy használják az anyanyelvüket az oktatásban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, nem sérti a román nyelv hivatalos jellegét, ahogyan azt az Alkotmány 13. cikke előírja, és amely jelleget közvetett módon az Alkotmány 152. cikkének (1) bekezdése (örökkévalósági klauzula) is megerősít. Az Alkotmánybíróság ennek alapján elutasította az alkotmányossági óvást és a törvényt alkotmányosnak minősítette.

A 2018. évi 118. döntés²⁷

Előzetes normakontroll keretében a parlament tagjai megtámadták azt a törvényt, amely létre kívánta hozni a marosvásárhelyi II. Rákóczi Ferenc Római Katolikus Főgimnáziumot.²⁸ Az Alkotmánybíróság megal-

²⁷ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 367. számában

²⁸ Az iskola története és az újbóli létrehozás politikai és jogi aspektusai kapcsán ld. Bodó 2021, 129-175.

pozottnak minősítette a keresetet, ugyanis középiskola létrehozása a helyi közigazgatási hatóságok, illetve a kormány hatásköre, következésképpen a parlament a törvény elfogadásával megsértette egyrészt a helyi autonómiát, másrészt a hatalommegosztás alkotmányos elvét. Az Alkotmánybíróság kifogásolta azt is, hogy a szabályozás egyedi (azaz nem normatív) jogszabálynak minősül, márpedig a törvényhozás csak normatív, általános jellegű szabályozás tárgykörökben alkothat törvényt.

A döntés azonban szűk, 5-4 arányban született, a négy ellenző bíró pedig különvéleményt fogalmazott meg, amelyben kifejtették, hogy a törvény normatív, hiszen nem egyetlen jogviszonyra vonatkozik, hanem egy sor jövőbeni jogviszonyt szabályoz teoretikusan. Egy kisebbségi középiskola létrehozása nem kizárólagosan helyi ügy, hanem országosnak is tekinthető, hiszen egy kisebbségi alapjog, a nemzeti kisebbségeknek anyanyelvükön való oktatás jogának érvényesítéséről, oktatási intézmény létrehozásáról van szó iskolaalapítások esetében. Meglátásuk szerint nem sérült a helyi autonómia sem, hiszen a törvényhozás csak akkor avatkozott be, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi hatóságok nem tudják (nem akarják) létrehozni az iskolát, miközben az alkotmányosság lényege, hogy például a helyi autonómia-ára hivatkozva sem csorbíthatók alapvető emberi jogok. Végezetül a különvéleményt megfogalmazók szerint a hatalommegosztás elve sem sérült, hiszen nem vont el hatáskört a kormánytól.

Összességében azonban a taláros testület alkotmányellenesnek minősítette a törvényt.

4.2.2 A közigazgatási hatóságok és bíróságok előtti anyanyelvhasználat

Az 1996. évi 40. döntés²⁹

Az Alkotmánybíróság a helyi közigazgatásról szóló 1991. évi 69. számú törvény módosítását jelentő jogszabályt vizsgálta ebben a döntésében. Ez a módosítás írta elő például, hogy azok „a nemzeti kisebbségekhez

²⁹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 1996. évi 76. számában.

tartozó állampolgárok, akik a helyi hatóságokhoz anyanyelvükön fogalmaznak meg egy kérést, azt román nyelvű fordítással együtt kell, hogy benyújtsák.” Ezt a kereset szerzői az anyanyelvhasználat korlátozásának minősítették, és mint ilyen alkotmányellenesnek vélték.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy egyrészt az állampolgároknak azon lehetősége, hogy anyanyelvükön fogalmazzák meg a hatóságok irányába a kérésüket, összhangban van az Alkotmány 6. cikkének (1) bekezdésével. Az, hogy „a kéréshez csatolni kell annak román nyelvű fordítását, nincsen ellentétben ezzel a joggal, ellenkezőleg, egy lehetséges diszkriminációt előz meg, ami bekövetkezhetne a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokkal szemben, hiszen az adott kisebbségi nyelvet nem ismerő hatóság hosszabb ideig oldaná meg a kérést, ami hátrányos lehet a kérelmező számára.” Következésképpen a rendelkezés a taláros testület meglátása szerint összhangban van az Alkotmány 16. cikkével, amely az állampolgárok közötti jogegyenlőséget írja elő.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően mint megalapozatlant elutasította a kérést és a kifogásolt törvényi rendelkezést alkotmányosnak minősítette. A gyakorlatban azonban egyértelmű – ahogy arra az igazságszolgáltatásban való anyanyelvhasználat korlátaik kapcsán is utaltunk –, hogy a rendelkezés lényegileg a szóbeli kommunikációra korlátozza az intézmények előtti anyanyelvhasználat jogát.

A 2017. évi 328. döntés³⁰

Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében egy olyan elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált, amely kiegészített két hatályban lévő törvényt. Ezek a 2006. évi 95. számú törvény az egészségügyi reformról, a másik a 2011. évi 292. számú törvény a szociális asszisztenciáról. A kifogásolt kiegészítés az anyanyelvhasználatot bővítette az egészségügyi és szociális intézményekben az által, hogy ezeknek az intézményeknek mindazokban a területi közigazgatási egységekben (községek, városok, megyék), amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek/lakosok aránya eléri a 20%-ot vagy

³⁰ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 424. számában.

legkevesebb 5000 lakost, biztosítaniuk kell olyan egészségügyi, orvosi és szociális szakemberek alkalmazását, akik ismerik az adott nemzeti kisebbség nyelvét. A szabályozás újdonsága, hogy egyrészt ezek az intézmények mindent meg kell tegyenek az említett személyzet alkalmazására, másrészt, hogy a korábban is létező 20%-os küszöb mellé alternatív küszöbként bevezette az abszolút számban kifejezett 5000 főt.

Az alkotmányossági óvást 124 képviselő nyújtotta be, miközben a törvényt egyetlen tartózkodás mellett, lényegében egyhangúlag fogadták el ezt megelőzően a parlamentben. A kérelmezők kifogásolták, hogy az alternatív küszöb sérti a jogegyenlőséget és diszkriminációhoz vezet, másrészt pedig a törvényszöveg nem kellően világos, pontos és előrelátható, mivel nem lehet tudni, hogy az ilyen módon alkalmazottaknak egy vagy több kisebbség nyelvét kell ismerniük.

Az Alkotmány 128. cikkének (2) bekezdése értelmében mindazon területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségek részaránya jelentős, ezek anyanyelvét lehet használni. A jelentős részarányt az említettek alapján a közigazgatási törvény 20%-ban határozta meg. Ugyanakkor – és ezt az Alkotmánybíróság a döntésben is megfogalmazta – nincsen semmilyen alkotmányi akadálya annak, hogy a törvényhozó bővítse e jogok körét, vagy azok alkalmazási lehetőségét. Következésképpen, ha egy adott területi közigazgatási egységben élő nemzeti kisebbség jelenléte meghaladja a két küszöb valamelyikét, mindent meg kell tegyenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel való megfelelő kommunikáció biztosítása érdekében az adott nyelvet ismerő szakszemélyzet alkalmazására. Mondhatjuk, hogy ez a megközelítés az anyanyelvhasználat joga mellett az egészségvédelemhez való alapjog (34. cikk) érvényesítését is elősegíti.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy nyilvánvalóan valamennyi nemzeti kisebbség számára érvényes a rendelkezés, amennyiben a részaránya, vagy lakosságszámra vonatkozó feltételt teljesíti az adott területi közigazgatási egységben. Végül a taláros testület felhívta a figyelmet arra is, hogy a kifogásolt törvényes rendelkezés nem csak a román alaptörvény rendelkezéseivel van összhangban, de a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával is. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányossági óvást mint

megalapozatlant elutasította, a törvényes rendelkezéseket pedig alkotmányosnak nyilvánította.

4.2.3 Egyéb, a nemzeti kisebbségek jogait érintő ügyekben hozott alkotmánybírósági döntések

Az 1994. évi 47. döntés³¹

1994-ben a parlament elfogadta a háborús veteránok, a hadi rokkantak és hadi özvegyek számára biztosított jogokról szóló 44. sz. törvényt, amellyel szemben előzetes normakontrollt kért a törvényhozók egy csoportja. Az Alkotmánybírósághoz forduló képviselők és szenátorok azt kifogásolták, hogy a törvény a juttatásokat ahhoz a feltételhez köti, hogy az érintettek „nem harcoltak a román hadsereg ellen”. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a jogalkotó kizárta a jogosultak köréből mindazokat, akik „kötelezően lettek besorozva vagy mozgósítva azon román területeken, amelyek ideiglenesen megszállva voltak 1940-1945 között (a második bécsi döntés alapján), és [amelynek lakosai az állami sorozás következtében] harcoltak a román hadsereg ellen.” A keresetet megfogalmazók szerint ez a megkülönböztetés diszkriminatív, mivel egyrészt ilyen alapon nem lehet megkülönböztetni a jogosultak körét (történelmi kérdésekben nem lehet a jog eszközével igazságot tenni), másrészt konkrétan csak a magyarokra vonatkozott a kizárás, a németekre, akiket a német hadseregbe soroztak és harcoltak a román hadsereg ellen már nem.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek és hátrányos megkülönböztetésnek minősítette „a harcoltak a román hadsereg ellen” kitétele. Az okfejtésük szerint a bécsi döntést utólag semmisnek nyilvánították, vagyis olyanak, amiből nem fakadhat joghátrány. Ezen érvelés alapján egy olyan jog megvonása, amely a bécsi döntés joghatásaira (például a kötelező besorozásra) épül, a semmissé nyilvánított második bécsi döntés nem létező joghatásainak elismerését eredményezné a jelenben. A törvényi rendelkezés azért is diszkriminatív a taláros

³¹ Megjelent a hivatalos Közlöny 1994. évi 139. számában.

testület szerint, mert senki sem terhelhető egy olyan kötelezettség nem teljesítésével (a besorozásnak való ellenszegülés), amely kötelezettség teljesítése lehetetlen volt.

Az Alkotmánybíróság ezért helyt adott a kifogásnak és a megtámadott cikket alkotmányellenesnek minősítette.

Az 1995. évi 64. döntés³²

Előzetes normakontroll keretében vizsgálta az Alkotmánybíróság egy olyan törvényt, amely ideiglenes jelleggel határátkelési illetéket vezetett be. Ezt a parlament tagjai különböző érveket felvonultatva támadtak meg, arra hivatkozva, hogy sérti a szabad közlekedés jogát. Olyan kritika is megfogalmazódott, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokat ez az intézkedés különösen erősen sújtja, hiszen akadályozza a szabad kapcsolattartást adott esetben más országban élő rokonaikkal, illetve mindazokkal, akikkel közös etnikai, kulturális, nyelvi, vagy vallási identitással rendelkeznek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint egyrészt az intézkedés alkotmányos, különösen, hogy csak ideiglenes jellegű, másrészt nincsen diszkriminatív jellege, hiszen minden állampolgárra egyformán vonatkozik. Elvi jelentőséggel állapította meg ugyanakkor, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak ugyanolyan kötelezettségeik vannak, mint a román nemzetiségű állampolgároknak, ha ez másképpen lenne, akkor ez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára privilégiumok biztosítását jelentené.”

A 2004. évi 53. döntés³³

Utólagos normakontroll keretében egy bukaresti kerületi bíróságon folyó polgári per keretében felmerült a Romániai Magyar Demokrata Szövetség feloszlásának a kérése. A perben a Nagy-Románia Párt a politikai pártokról szóló 2003. évi 14. sz. törvény 55. cikkének alkotmányosságát kifogásolta, amely álláspontjuk szerint sérti az Alkotmány állampolgárok jogegyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát rögzítő

³² Megjelent a Hivatalos Közlöny 1995. évi 131. számában.

³³ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2004. évi 240. számában

16. cikkét. Azt is megjegyezték, hogy diszkrimináció áll fenn a többi egyesület irányában az által, hogy az RMDSZ részt vehet a választásokon, ami egyben azt jelenti, hogy a törvény megengedi, hogy „a szervezet tisztán politikai tevékenységet végezzen ellentétben [az alapszabályában rögzített] céljaival.” A pert tárgyaló bukaresti kerületi bíróság megalapozottnak tekintette a keresetet, mivel szerinte is egyenlőtlenség keletkezik a különböző egyesületek, nem-kormányzati szervezetek között és végső soron az RMDSZ privilegizált helyzetbe kerül a többi egyesülethez képest.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során rögzítette, hogy a párttörvény 55. cikke szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok választásokon részt vevő szervezeteire néhány kivétellel alkalmazandók a párttörvény előírásai. (A norma ezeket a kivételeket konkrétan megjelöli.) Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a kifogás szerzői lényegében azt nehezményezték, hogy a párttörvény 55. cikke a választásokon szereplő kisebbségi szervezeteket a politikai pártokkal teszi egyenlővé és ezáltal egy különleges jogállást teremt számukra, eltérőt a többi egyesülettől és alapítványtól (nem-kormányzati szervezettől). A taláros testület megállapította, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés nem sérti az Alkotmány 16. cikkét, éppen ellenkezőleg, az esélyegyenlőség érvényesítését biztosítja az Alkotmány 4. cikkének (2) bekezdése szerint.

Ezen felül a testület a kifogásolt törvényi rendelkezést szükségesnek vélte az Alkotmány 62. cikk (2) bekezdésével is összevetni, amiből egyértelműen kiderült számára, hogy a nemzeti kisebbségi szervezetek sajátos jogállását maga az alkotmány teremti meg az által, hogy lehetővé teszi számukra a parlamenti képviselést. Következésképpen mindazok a szervezetek, amelyek egyébként az Alkotmány 40. cikkében biztosított társulási jog alapján jönnek létre, különböző jogállásúak lehetnek aszerint, hogy részt vesznek a választásokon vagy sem. Ha részt vesznek, akkor az esélyegyenlőség biztosítása érdekében szükséges a politikai pártokkal azonos bánásmód. Az Alkotmánybíróság ezekre tekintettel az alkotmányossági kifogást, mint megalapozatlant, elutasította.

5 Összegző következtetések

A román alkotmányban foglalt rendelkezések lényegében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogairól szólnak. A kollektív, közösséget megillető jogokat, így a személyi és/vagy területi autonómiához való jogot az alaptörvény nem ismeri el. Ennek ellenére bizonyos, csak közösségben érvényesíthető jogok, például a nyelvi jogok gyakorlása, az anyanyelvi oktatáshoz való jog, illetve a közösséget illető politikai képviselő kollektív joga, mégis jelen vannak az alkotmányban.³⁴

Az alkotmánybíróági esetgyakorlattal kapcsolatban megállapítható, mintegy sommásan, de a helyzetet reálisan értékelve, hogy nem a nemzeti kisebbségek jogai az a terület, ahol az Alkotmánybíróóság igazán kreatív lenne, avagy a bírói aktivizmus szerint viszonyulna az alapjogok ezen részéhez. Általában sem jellemző az alkotmánybírói/alkotmánybíróági aktivizmus Romániában az alapjogok területén. E téren sokkal inkább a textualista szemlélet terjedt el, ami nevéhez híven kevésbé nyitott az alkotmány szövegének a változó kontextusok fényében való értelmezéséhez.

Nincsen megkülönböztetett hatáskörrel, illetve odafigyeléssel végzett alapjogi bírászkodás, ugyanakkor értelemszerűen sok alkotmánybíróági döntés foglalkozik az alapvető emberi jogok értelmezésével. Jelentősnek mondható az alapjogi tesztek, különösen az arányossági teszt alkalmazása, és természetesen van jó néhány referencia-értékű döntés is, de nagy alapjogi kérdésekben (élethez való jog, halálbüntetés tilalma, abortusz, eutanázia, egyéni/kollektív jogok, kisebbségi jogok stb.) nem születtek komoly elméleti megalapozottságú döntések, mint ahogyan jelentős, meghatározó integrációs, vagy alkotmányos identitással foglalkozó, ezeket tisztázó döntések sem.

³⁴ Ahogy arra Dabis felhívja a figyelmet, a jelenleg hatályos alkotmány számos kedvező utalást tartalmaz, az autonómia különböző formáira, így pl.: „A 29. cikkének (5) bekezdése a személyes autonómiára vonatkozik a lelkiismereti szabadság formájában, melynek értelmében a vallási felekezetek autonómiát élveznek az állam relációjában. A 32. cikk (6) bekezdése garantálja az egyetemek funkcionális autonómiáját, míg a 120. cikke a területi közigazgatási egységek helyi autonómiájának elveit határozza meg. Végül, a 117. cikk (3) bekezdése lehetőséget biztosít autonóm igazgatási hatóságok létrehozására”. Lásd: Dabis 2022, 54.

Ugyanakkor, még ha némileg kritikai élel fogalmaztam is meg az aktivizmus hiányát az Alkotmánybíróság részéről, mégis pozitívan kell értékelnünk, hogy az Alkotmánybíróság nem adott olyan értelmezést a nemzeti kisebbségekre vonatkozó törvényi rendelkezéseknek, amelyek eltávolították volna a jogi szabályok tartalmát az alkotmányi előírásoktól. Ez még akkor is fontos, ha egyébként sok esetben „ennél többet” – akár az érvényesített „többségvédelmi” szempontok okán – nem tehetett.

A vizsgált, de általában a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos alkotmánybíróági döntések java része a különböző tanügyi törvények kifogásolt rendelkezései kapcsán az anyanyelvi oktatás jogával és annak terjedelmével foglalkozik, rendszerint elfogadva, alkotmányosnak minősítve a törvényi rendelkezéseket. Foglalkozott továbbá a taláros testület az anyanyelvhasználattal az oktatáson kívül a helyi közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, szigorúan tiszteletben tartva és tartatva a román nyelv (kizárólagos) hivatalos jellegére vonatkozó alkotmányos előírást, és többnyire leszűkítve, mondhatni textualista és nem aktivista módon értelmezve az alkotmány anyanyelvhasználatra vonatkozó rendelkezéseit. Megállapítható, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatára vonatkozó nemzetközi jogi egyezmények rendelkezéseit tiszteletben tartja a testület, és egy-két, leginkább utóbbi időben hozott döntéseiben elismeri, hogy a törvényhozónak jogában van bővíteni a kisebbségi jogokat, a nemzetközi standardoknál magasabb szinten biztosítani különböző jogosítványokat. Ez azért fontos, mert sokáig – és a régi beidegződések továbbélése miatt lényegében sokszor még ma is – a román politikai elit jelentős része a nemzeti kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásokra mint maximumokra tekint, holott ezek épp ellenkezőleg, a részes államok számára a belső szabályozások minimum standardját jelentik.

Az alkotmány rendelkezései elismerik a helyi (közigazgatási), az egyetemi és a felekezeti autonómiákat, és mintegy alapelvként rögzítik, egyébként helyesen, hogy az autonómia nem jelent teljes önállóságot és függetlenséget, hiszen működése során tiszteletben kell tartani az ország egészére nézve szóló törvényeket. Az Alkotmánybíróság eddigi működése során direkt módon nem fogalmazott meg elvi álláspontot

a kisebbségi autonómiával, annak személyi elvű vagy területi jellegű formájával kapcsolatosan, ennek oka pedig, hogy a törvényhozás nem fogadott el ilyen értelmű törvényeket, annak ellenére, hogy lettek benyújtva (még kormány által is) ilyen szabályozási tárgykörű jogszabálytervezetek.

A parlament mind a mai napig adós a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény elfogadásával, amelyet az Alkotmány mint elfogadandó organikus törvényt nevesít. Ugyanakkor ezt a helyzetet az Alkotmánybíróság nem tudta/tudja szankcionálni, mert nincs hatásköre az alkotmányos törvényhozási mulasztást (mint amilyenben e kérdés kapcsán jelenleg is van a román parlament) megállapítani és kötelezni a parlamentet a törvény elfogadására.

A többségvédelmi reflex alkalmazása okán több alkotmánybírói döntés visszatérő elvi megállapítása, hogy a nemzeti kisebbségek jogai nem sérthetik a többség jogait, a jogegyenlőséget, és nem vezethetnek diszkriminációhoz. Ez önmagában legitimnek tekinthető, bár egy Alkotmánybíróságtól elvárható lenne, hogy bármilyen alapjog esetén, így a nemzeti kisebbségi jogok esetében is a jogok címzettjeinek a szempontjából értelmezze az adott alapjogot és nem, de legalábbis kevésbé az állam, a hatóságok, vagy a többségi nemzet szemszögéből. Igaz azonban az is, hogy a taláros testület keze itt meg van kötve, hiszen ezt a szemléletet maga az Alkotmány vezette be a 6. cikk (2) bekezdésével, amely az (1) bekezdésben megfogalmazott nemzeti kisebbségi identitás-jogok mellé rendelte korrekcióként a „többségvédelmi” szempont érvényesítését.

Irodalomjegyzék

Könyv

- Balog Artúr: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Csíkszereda: Kájoni Kiadó. 1997
- Diaconu, Ion: *Minoritățile. Identitate. Egalitate*. București: IRDO. 1998.
- Fábián Gyula – Ötvös Patricia: *Kisebbségi jog I-II*. Kolozsvár: Kom-Pres. 2003.
- Ionescu, Cristian: *Constituția României, Titlul I. Principiile generale, Art. 1-14, Comentarii și explicații*. București: Editura C.H. Beck. 2015.
- Ionescu, Cristian – Dumitrescu, Corina Adriana (coord.): *Constituția României, comentarii și explicații*. București: Editura C.H. Beck. 2017.
- Jura, Cristian: *Drepturile omului. Drepturile minorităților naționale*. București: Editura C.H. Beck. 2006.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó. 1996.
- Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2007.
- Mikó Imre: *Nemzetiségi jog, nemzetiségi politika*. Kolozsvár: Minerva Kiadó. 1944.
- Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon, Politikai képviselőik és jogvédelmük*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2020.
- Muraru, Ioan –Tănăsescu, Elena Simina (coord.): *Constituția României, Comentarii pe articole, Ed. 2*. București: Editura C.H. Beck. 2019.

Könyvfejezet

- Trócsányi László: Európa egysége és sokszínűsége: a nemzeti kisebbségek. Konklúzió. In. Trócsányi László – Delpérée, François: *Európa egysége és sokszínűsége? A kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa*. Budapest: Nyitott Könyv Kiadó. 2003.

Folyóiratcikk

- Bodó Barna: Jog és politika Romániában: A marosvásárhelyi katolikus líceum esete. *Kisebbségvédelem* 4(2). 2021, 129-175.
- Dabis Attila: Hatékony részvétel kontra szuverenitás: a regionális hatalommegosztásra vonatkozó romániai toposzok értelmezése. In: *Kisebbségvédelem VI. szám* (2022).
- Horváth István: Kisebbségi nyelvi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában. In: *Magyar Kisebbség* 14(1-2). 2009, 208-220.

Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? In. *Magyar Kisebbség* 2(1-2). 1996, 235-240.

Varga Attila: A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban. In. *Acta Humana* 7(3). 2019, 87-118.

Varga Attila: A nyelvi jogok alkotmányos szabályozása Romániában. In. *Pro Minoritate* 23(3). 2013, 29-41.

Online dokumentumok

Recommendation 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights.

Capotorti, Francesco: *The Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/384, 1979.

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

- 2. Mészáros Anikó: Az uniós kisebbségvédelem felé:
az Európai Parlament nemzeti és nyelvi kisebbségeket
érintő tevékenységének szemléje (2019–2024)**

AZ UNIÓS KISEBBSÉGVÉDELEM FELÉ: AZ EURÓPAI PARLAMENT NEMZETI ÉS NYELVI KISEBBSÉGEKET ÉRINTŐ TEVÉKENYSÉGÉNEK SZEMLÉJE (2019–2024)

1 Bevezető

Jelen írás elkészülte a 2024. júniusi Európai Parlamenti (EP) választásokat követően felállt új Európai Parlament őszi ülészakára esik, amelyet a biztos-jelöltek meghallgatása dominál, de a kisebbségi törekvéseknek negyven éve fórumot szolgáltató Kisebbségi Intergroup újra alakulásáról is ebben az időszakban döntenek az EP-képviselők. Érdekes az év első felében lezárult korábbi ötéves törvényhozási ciklusra kisebbségvédelmi szempontból visszatekinteni, hogy az elmúlt évek eseményeinek ismeretében lehetséges legyen megfogalmazni azokat a jövőbeli elképzeléseket, amelyek előbbre vihetik az uniós, illetve valójában világviszonylatban egyaránt megtorpan¹ ilyen jellegű fejlődést.

A tanulmány elsősorban az elmúlt ötéves időszakban született parlamenti és bizottsági dokumentumokon keresztül mutatja be a kisebbségvédelem területén kifejtett uniós szintű együttműködés legfontosabb elemeit. A fókuszban az Európai Parlament és a kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó Európai parlamenti képviselők (EP-képviselők) munkája áll. Az általános bemutatást a Minority Safe-Pack kisebbségvédelmi európai polgári kezdeményezés parlamenti szakaszának ismertetése követi. A parlamenti szakbizottságok közül ezt követően azok tevékenysége kerül megemlítésre, amelyek napirendjükre tűzték vita, meghallgatás, petíció megtárgyalása, illetve jelentés elké-

* Vincze Loránt Európai parlamenti képviselő tanácsadója.

¹ Lásd António Guterres, ENSZ főtitkár beszédét az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata létrehozásának 30. évfordulója alkalmából szervezett magas szintű találkozón. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2024.10.16.

szítése formájában a nemzeti vagy nyelvi kisebbségek témáját. A szakbizottsági szint ismertetése után a nemzeti kisebbségekkel és regionális nyelvekkel foglalkozó frakcióközi közös munkacsoport² aktivitásának összefoglalása következik, amely egyike a 27 ilyen jellegű, nem hivatalos, de a parlament által elismert szervként működő csoportnak, és a kisebbségvédelem terén biztosítja a rendszeres eszmecsere lehetőségét az uniós jogalkotók, valamint a civil szféra képviselői számára. A cikk továbbá kitér azokra az egyéb eszközökre, amelyek az EP-képviselők rendelkezésére állnak mandátumuk során, hogy egy-egy számukra fontosnak tartott témát parlamenti szintre emeljenek, ilyen például az írásbeli választ igénylő kérdések benyújtásának lehetősége a többi uniós intézményhez, de elsősorban az Európai Bizottsághoz, mint a Szerződések órához. A kisebbségvédelem, ezen belül is a nyelvi jogok, és az őshonos nemzeti kisebbségeket érintő diszkriminatív vagy annak vélt intézkedések számos képviselői kérdés témáját alkották az elmúlt időszakban. Tekintettel arra, hogy az uniós szintű stratégia és/vagy átfogó védelmi keret³ a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogaira vonatkozóan várat magára, ezért kifejezetten fontos a kisebbségvédelem fejlesztése érdekében tett parlamenti lépések figyelemmel kísérése. A cikk ezt a sokrétű, néha kevésbé látványos tevékenységet kívánja az érdeklődők elé tárni.

A 2019 és 2024 közötti időszak egyértelműen a nagy kihívások idejének⁴ mondható az uniós politikák terén, mindez pedig közvetlenül és közvetve is kihatással volt a kisebbségvédelem területére. A 2020-ban kitört COVID-19 világjárvány az Európai Parlament működését jelentősen befolyásolta, közelebbről, kisebbségvédelmi szempontból vizsgálva az ún. Minority SafePack kisebbségvédelmi európai polgári kezdeményezés útját valamelyest késleltette és az új körülmények kezei közé, nagyrészt az online térbe szorította annak megtárgyalását.

² Az Európai Parlament közös munkacsoportjai leírás. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 15.

³ Carrera et al. 2017.

⁴ Ehhez lásd Ursula von der Leyen elnök 2023. évi értékelő beszéde az Unió helyzetéről Letöltés helye: www.state-of-the-union.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 15. és Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure 9th term. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.15.

Egy pozitív hozadéka említhető a járvány következtében kialakult új parlamenti munkarendnek. Az online találkozók gyakorivá válásával, az ülések technikai hátterének ilyen jellegű biztosítása magával hozta azt a gyakorlatot, miszerint az Európai Parlament Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek kérdésével foglalkozó Frakcióközi Munkacsoportja⁵ (röviden Kisebbségi Intergroup) ülései- nek internetes, meghíváson alapuló követése is lehetővé vált az érdekelt szervezetek számára a korábban csupán személyes jelenléttel számoló ülések mellett. Továbbá, az EP társjogalkotóként jelentős szerepet játszott abban, hogy gyorsított eljárásban került elfogadásra az átmeneti intézkedéseket tartalmazó jogszabály, amely a folyamatban lévő európai polgári kezdeményezéseket hátrányosan érintő járvány miatti korlátozó intézkedések hatásait volt hivatott enyhíteni.⁶

Az alábbi összefoglaló kitér a járvány utáni újraindítás időszakára, amelyet beárnyékkolt az Európai Bizottság közleménye⁷ a már említett polgári kezdeményezésre vonatkozóan, illetve az EU szomszédságában zajló háborús konfliktus, amelyek a kisebbségvédelemre vonatkozóan új helyzetet eredményeztek. Egyrészt a háború sújtotta ország kisebbségi politikájával kapcsolatos kritikák elhalkulni látszottak, másrészt Ukrajna uniós tagjelöltté válásával ismét aktuális témává válhatnak a koppenhágai kritériumok, azon belül a kisebbségvédelem kérdése.

⁵ Hivatalos nevén *Intergroup on Traditional Minorities, National Communities and Languages*. A 2014-2019 időszak intergroupjainak listája. Letöltés helye: www.politico.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 15.

⁶ „2020. július 15-én a Parlament és a Tanács átmeneti intézkedéseket fogadott el a Covid19-járvány által az európai polgári kezdeményezés végrehajtására gyakorolt hatások kezelésére. Az új szabályok lehetővé teszik a járvány hatásai által érintett polgári kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakának meghosszabbítását.” Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.15

⁷ A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről C(2021) 171 final. Letöltés helye: www.eur-lex.europa.eu ; letöltés ideje: 2024.10.15.

2 Az EP összetétele kisebbségi szempontból 2019 és 2024 között

A 2019-ben megalakult Európai Parlamentben számos magát nemzeti kisebbséghez tartozónak valló, és kisebbségi vagy regionális nyelvet beszélő képviselő szerzett mandátumot.

A kárpát-medencei magyar közösségek képviselését illetően, az erdélyi Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) pártja ismét két EP-képviselővel volt jelen az EP-ben, Winkler Gyula és Vincze Loránt személyében, továbbá, a magyarországi Fidesz-KDNP listáján keresztül biztosított volt a vajdasági és kárpátaljai közösség képviselése, Deli Andor és Bocskor Andrea révén. Nem sikerült mandátumot szereznie a felvidéki magyarságnak (sem a Most-Híd vegyespárt jelölte, a korábbi EP-képviselő Nagy József, sem az MKP színeiben listavezető korábbi EP-képviselő Csáky Pál nem jutottak be az EP-be), ezzel első alkalommal EP-képviselő nélkül maradt a csaknem félmillió szlovákiai magyar közösség.⁸ Az európai kisebbségvédelem területén több évtizedes tapasztalattal rendelkező erdélyi származású Gál Kinga fideszes politikus az Intergroup társelnöki feladatainak ellátásában is ismét szerepet vállalt.

A kisebbségi magyar közösségek képviselői mellett, az EP 9. ciklusában (2014-2019) jelen volt a belgiumi német közösség képviselője, Pascal Arimont (Christlich Soziale Partei, EPP), a németországi dán Rasmus Andresen (Bündnis 90/Die Grünen, Zöldek/EFA) a franciaországi, korzikai képviselő François Alfonsi (Régions et Peuples Solidaires, Zöldek/EFA), a katalán Jordi Canas (Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía, Renew), továbbá, a dél-tiroli német Herbert Dorfmann (Südtiroler Volkspartei, EPP), a katalán Antoni Comin i Oliveres (Junts per Catalunya – Lliures per Europa), a lengyelországi sziléziai Łukasz Kohut (Independent, korábban SD, jelenleg EPP), a katalán Clara Ponsati Obiols (Junts per Catalunya – Lliures per Europa), a katalán Carles Puigdemont I Casamajó (Junts per Catalunya – Lliures per Europa), és a szintén katalán Diana

⁸ További részletek a kisebbségi összetételről: Brucker 2024.

Riba i Giner (Esquerra Republicana de Catalunya, Zöldek/EFA), az ész-tországi orosz kisebbséget képviselő Yana Toom (Eesti Keskerakond, Renew), a mandátum végén az Intergroup tevékenységéből kémkedés gyanúja miatt kizárt lettországi orosz Tatiana Ždanoka (Latvijas Krievu savienība), illetve a litvániai lengyel közösséget képviselő Waldemar Tomaszewski (Lietuvos lenkų rinkimų akcija – Krikščioniškų šeimų sąjunga, ECR), a finnországi svéd Nils Torvalds (Svenska folkpartiet, Renew), korábbi Intergroup társelnök, a bulgáriai török közösséget képviselő Ilhan Kyuchyuk (Movement for Rights and Freedoms, Renew), a baszkföldi származású Izaskun Bilbao Barandica (Partido Nacionalista Vasco, Renew), valamint az olaszországi Friuli régió képviselője Elena Lizzi (Lega, ID). A Kisebbségi Intergroup újbóli megalakulását kivétel nélkül az összes felsorolt EP-képviselő támogatta, az aktív és rendszeres munkában a képviselők szűkebb csoportja vett részt, továbbá nem kisebbségi közösséghez tartozó EP-képviselőkre is számíthatott az Intergroup, ilyen volt például a németországi CDU egyik EP-képviselője Niclas Herbst, aki többek között a fríz nyelv németországi Amrun szigetén használt „öömrang” dialektusának védelmében lépett fel.

Az Intergroup a parlamenti szabályok értelmében 2019 decemberében alakulhatott meg, és ettől az időponttól tarthatott üléseket. A frakcióközi munkacsoportokat minden törvényhozási ciklus elején újra kell alakítani ahhoz, hogy folytatni tudják munkájukat és ehhez a témát vivő képviselőknek meg kell szerezniük a parlamenti politikai csoportok többségének támogatását. Az esetlegesen elért előremutató eredményektől függetlenül a Kisebbségi Intergroup megalakulása nem automatizmus, hanem azt hosszasan előkészítő munka és politikai egyeztetések előzik meg, mivel minden politikai csoport előbb egy saját prioritási listát készít a támogatandó Intergroupokról és ezeket a listákat egyeztetik a vezetők.

Az EP-képviselők mozgásterét és aktivitását nagyban meghatározta, hogy az adott kisebbségi közösség milyen politikai célt tűzött ki magának az ötéves parlamenti időszakra. Rátéekintve az egyes nemzeti közösségek prioritásaira, egyértelmű, hogy az említett magyar EP-képviselők számára a Minority SafePack kisebbségi polgári kezdeményezésen túl – amiről a későbbiekben még esik szó – a nyelvi, okta-

tási jogok, valamint a bővítés- és szomszédságpolitika bírt nagy jelentőséggel. A belgiumi német Pascal Arimont számára a határvidékek és régiók helyzete, illetve az ún. geoblocking⁹ voltak kiemelten fontosak. Mindkét téma megjelenik a kisebbségi magyar képviselők munkájában is. A geo-blocking részét képezte a Minority SafePackról szóló EP-állásfoglalásnak, a Kisebbségi Intergroup napirendjén is szerepelt, illetve a 0653/2020. számú a schengeni rendszerről és a COVID19-válság során hozott intézkedésekről szóló petíció megtárgyalásakor Vincze Loránt támogatta annak állásfoglalás formájában való plenáris elé vitelét.¹⁰ A koronavírus járvány alatti határlezárások kapcsán az erdélyi és más kisebbségi képviselők az elsők között szólaltak fel a határok mentén élő közösségek jogainak érdekében. Ennek eredményeképpen például a Petíciós Bizottságba (PETI) beérkezett, a belga/német/holland/luxemburgi határrégiók képviselői által megfogalmazott és fent említett petíciót alapul véve a plenáris ülés elfogadta azt az állásfoglalást,¹¹ amely a világjárvány idején történt belső schengeni határok lezárásának a határrégiók közösségeire kifejtett negatív hatásaira hívta fel a figyelmet. Sok esetben az ilyen határrégiókban a határ két oldalán az emberek azonos nyelvet beszélnek (mert például nemzeti, nyelvi kisebbséghez tartoznak) és az uniós szabad mozgásnak köszönhetően a mindennapi élet szerves részét képezi az egyik tagállamból másikba történő rendszeres utazás családi, gazdasági, tanulmányi és egyéb érdekből.¹²

A 2019-es európai parlamenti választásokat követően a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának (AFCO) a választásokat értékelő jelentése alapján állásfoglalást fogadott el.¹³ Ebben a jelentésben hagyományosan megjelenik a választási jogszabályok további javításának igénye

⁹ Területi alapú tartalomkorlátozás az online kulturális, média szolgáltatások terén.

¹⁰ A PETI ülés jegyzőkönyve 2020. július 2. Letöltés helye: europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.15.

¹¹ Az Európai Parlament 2020. november 24-i állásfoglalása a schengeni rendszerről és a Covid19-válság során hozott intézkedésekről (2020/2801(RSP) HL C 425., 2021.10.20, 7–9.

¹² Dabis – Filep 2023.

¹³ Az Európai Parlament 2020. november 26-i állásfoglalása az európai választások értékeléséről (2020/2088(INI)) HL C 425., 2021.10.20, 98–106.

elsősorban a célból, hogy a választásra jogosult polgárok ne legyenek korlátozva vagy akadályozva a választáson való részvételükben. Az állásfoglalás 5. pontjában olvasható, hogy az etnikai, nyelvi és egyéb kisebbségekhez csekély számú képviselő tartozik, ennek értelmében

„hangsúlyozza, hogy nemzeti és európai szinten többet kell tenni a kisebbségek választási listákra való felvételének és megválasztásának további növelése érdekében, és felhívja a tagállamokat és az európai választásokon részt vevő politikai pártokat, hogy fogadjanak el proaktív intézkedéseket az alulreprezentált csoportok képviseletének növelése érdekében.”¹⁴

A Kisebbségi Intergroup munkájának bemutatásakor, illetve a korábban felsorolt képviselők listájából is jól látható, hogy míg a kutatók¹⁵ európai szinten a nemzeti kisebbségek és kisebbségi nyelveket beszélők arányát az EU lakosságának 8-10%-ára teszik, az EP-ben az ilyen háttérű, származású képviselők ennek az aránynak nagyjából a felét tették ki a 2019-2024-es törvényhozási ciklusban. Tehát elmondható, hogy míg a 2019-es választások a korábbi évtizedekhez képest a legmagasabb (50,66%-os) részvételi aránnyal zárultak, ez a pozitív trend nem fejtett ki azonos hatást e közösségekben, nem erősödött a kisebbségi képviselet.

¹⁴ U.o., AE./5-ös bekezdés

¹⁵ ENAR-s-Election-Analysis-Ethnic-minorities-in-the-new-European-Parliament-2019-2025. Letöltés helye: www.enar-eu.org; letöltés ideje: 2024. 10. 16. Továbbá kisebbségekre vonatkozó kutatási adatok: Pan et al. 2018.

3 A Minority SafePack Európai Polgári Kezdeményezés parlamenti útja

A Minority SafePack¹⁶-ügyének megvitatása az EP-ben az erdélyi Vincze Loránt koordinálásával haladt és jelentős számú képviselőt állított az őshonos nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme mellé, ráadásul a kezdeményezésnek köszönhetően a mandátum elején nagy érdeklődés övezte az Intergroup tevékenységét. A teljes nevén „Minority SafePack – Egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezés (EPK) jogi vitákkal¹⁷ gazdagított útjának európai parlamenti szakaszához 2020 második felében érkezett el, ezt megelőzően a szervezők 2020. január 10-én nyújtották be a kezdeményezést a Bizottsághoz,¹⁸ és februárban találkoztak a Bizottság képviselőivel. A világjárvány okozta rendezvényszervezési korlátozások miatt az uniós jogszabályban előírt három hónapos határidő,¹⁹ amelyen belül lehetőséget kell adni a szervezőknek a kezdeményezés tartalmának nyilvános európai parlamenti meghallgatáson való bemutatására, pár hónappal kitolódott, mindez a szervezőkkel egyeztetve történt és megfelelő időt biztosított arra, hogy a kombinált, személyes és online részvétellel a későbbiekben meg tudjon valósulni a meghallgatás. A polgári kezdeményezések a bizottsági regisztrációt követően a támogató aláírások gyűjtésének szakaszában kapnak jelentősebb figyelmet, azt követően pedig a parlamenti szakasz az, amely a kijelölt szaktanárságok részvételével megszervezett

¹⁶ Bővebben a kezdeményezésről: Manzinger Krisztián – Vincze Loránt 2017. Továbbá itt: Gabriel N. Toggenburg 2018, 362-391.

¹⁷ A kezdeményezés hivatalos oldala annak teljes útjával. Letöltés helye: citizens-initiative.europa.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 16.

¹⁸ Minority SafePack – Egymillió aláírás a sokszínű Európáért. Letöltés helye: citizens-initiative.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

¹⁹ „14. cikk (2) A szervezői csoportnak a kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az Európai Parlament által tartott nyilvános meghallgatás keretében bemutassa a kezdeményezést.” Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg.) PE/92/2018/REV/1 HL L 130., 2019.5.17, 55–81.

közmeghallgatás és a plenáris vita keretében ad lehetőséget az EPK-k témájának a szélesebb nyilvánosság előtti ismertetésére.

Az Európai Polgári Kezdeményezéseket szabályozó új rendelet,²⁰ amely 2020. január 1-én lépett hatályba, megerősítette, hogy a parlamenti szakasz egyértelműen lehetőséget ad a kezdeményezések részletesebb bemutatására és arra, hogy azokkal kapcsolatban a Parlament véleményét egyfajta ajánlásként megfogalmazza az Európai Bizottság irányába, amely közleményét a parlamenti szakaszt követően fogadja el. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről, pontosabban annak 14. és 16. cikke rendelkezik a kezdeményezésekkel kapcsolatos parlamenti feladatokról. A 14. cikk fogalmazza meg többek között a Parlament további feladatát, amely a kezdeményezés politikai támogatottságának felméréséből áll. A rendelet vonatkozó szakaszához igazodó Európai parlamenti eljárási szabályzat 228. cikkének²¹ értelmében a Parlament a polgári kezdeményezésről a közmeghallgatást követően plenáris ülésen vitát tart, és határoz arról, hogy a vitát állásfoglalással zárja-e le. Ezt a döntését az EP minden kezdeményezéssel kapcsolatban egyedileg hozza meg, az adott téma politikai támogatottságának, összeurópai jelentőségének megvizsgálását követően.

Az említett rendelet továbbá lehetőséget ad arra is az EP számára, hogy véleményt mondjon a kezdeményezéssel kapcsolatban a Bizottság jogi és politikai következtetéseit felvázoló közleményét illetően. Az eljárási szabályzat értelmében a Parlament szakbizottsági meghallgatást vagy újabb plenáris vitát is tarthat abban az esetben, ha a Bizottság a polgári kezdeményezésre válaszul nem terjeszt elő megfelelő javaslatot. A Minority SafePack esetében a Kulturális és Oktatási Bizottságban (CULT) került sor rövid eszmecserére a Bizottság képviselőjével

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg.) PE/92/2018/REV/1 HL L 130., 2019.5.17, 55–81.

²¹ Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 228. cikk: A polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos közmeghallgatások és viták. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

2021. február 25-én²², amelynek keretében az EP-képviselők többsége kifejtette elégedetlenségét a konkrét lépéseket illetően, azzal érvelve, hogy azok egyike sem foglalt magába jogalkotási javaslatot a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme érdekében. Mindezt azért lényeges hangsúlyozni, hogy érzékelhető legyen, milyen kihívások és lehetőségek állnak a polgárok által indított uniós kezdeményezések előtt az intézményi szakaszok során. A Minority SafePack több mint tíz éves története méltó példája az őshonos kisebbségek európai szintű küzdelmének jogaik védelme érdekében.

A parlamenti meghallgatás²³ 2020. október 15-én, a járványügyi előírásoknak megfelelően korlátozott személyes részvétellel zajlott. Az eseményt három parlamenti szakbizottság, a LIBE,²⁴ CULT²⁵ és PETI²⁶ szervezte közösen, illetve, meghívottként a REGI,²⁷ JURI,²⁸ ITRE²⁹ és ECON³⁰ bizottságok tagjai is részt vettek rajta, ez is mutatja, hogy a kezdeményezés nagyon tág témakört érint. A meghallgatás célja, hogy a kezdeményezők széles körben, a nagy nyilvánosság és az uniós intézmények előtt bemutatassák az EPK-t, továbbá, hogy politikai oldalról támogatókat szerezzenek az elképzeléseiknek. A képviselők ezen az alkalmon találkozhatnak a kezdeményezés elindítóival és kifejthetik véleményüket az EPK-ban megfogalmazottakról. Az Európai Bizottság képviselőjében Věra Jourová értékekért és átláthatóságért felelős bizottsági alelnök volt jelen, aki kifejtette, hogy a Bizottság figyelemmel követi a meghallgatás felszólalóit, véleményt nem fogalmaz meg a kezdeményezéssel kapcsolatosan az eseményen.

²² Eszmecsere a Bizottsággal a „Minority SafePack” európai polgári kezdeményezéséről. CULT Napirendtervezet. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

²³ ECI Hearing on 'Minority Safepack - one million signatures for diversity in Europe 15-10-2020. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

²⁴ Állampolgári Jogi, Bel-és Igazságügyi Bizottság.

²⁵ Kulturális és Oktatási Bizottság.

²⁶ Petíciós Bizottság.

²⁷ Regionális Fejlesztési Bizottság.

²⁸ Jogi Bizottság.

²⁹ Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság.

³⁰ Gazdasági és Monetáris Bizottság.

A már hivatkozott rendelkezések értelmében, és az EP-képviselők jelentős többségének kisebbségi témához való pozitív hozzáállásának köszönhetően 2020 decemberében plenáris vitára és egy a kezdeményezés céljait támogató állásfoglalás elfogadására került sor. A szavazáson jelenlévő 694 EP-képviselőből 524 támogatta, 103 tartózkodott, és csupán 67 szavazott az állásfoglalás ellen.³¹ „Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért”³² címet viselte és a Parlament támogatásáról biztosította a kezdeményezést, továbbá, felhívta a Bizottságot, hogy *„lépjen fel, és tegyen javaslatot az uniós Szerződéseken, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeleten, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvén alapuló jogi aktusokra”*.³³

A nemzeti kisebbségeket érintő másik európai polgári kezdeményezés, amely a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) nevéhez fűződik, a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért”³⁴ címet viseli és nagy valószínűséggel parlamenti szakaszát a 10. törvényhozási ciklusban (2024-2029) kezdi majd meg. Ez az európai polgári kezdeményezés is elutasításra került első lépésben az EB részéről, de a szervezők a Minority SafePack-hez hasonlóan a Bizottság döntését az Európai Unió Bíróságán támadták meg, amely a SafePacktól eltérően csak másodfokon adott igazat a szervezőknek. A támogató aláírások gyűjtése a járvány idejére esett, ami jelentős nehézséget okozott a szervezők számára. Az EP a Tanáccsal közösen átmeneti rendelkezéseket³⁵

³¹ Results of vote in Parliament (A szavazás eredménye). Letöltés helye: oeil.secure.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

³² Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezésről (2020/2846(RSP)) HL C 445., 2021.10.29, 70–74.

³³ *U.o.*, 20. bekezdés.

³⁴ Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért. Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2019)000007. Letöltés helye: citizens-initiative.europa.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 16.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról PE/23/2020/REV/1 HL L 231., 2020.7.17., 7-11.

fogadott el, lehetővé téve a kezdeményezőknek, hogy az aláírásgyűjtés időtartamát meghosszabbítsák, ez a rendelkezés vonatkozott az SZNT kezdeményezésére is, amelynek támogatói aláírásgyűjtése 2021-ben zárult le sikeresen.

4 Kisebbségi kérdések az EP szakbizottságaiban

Kisebbségi jellegű konkrét kérdésekkel a parlament szakbizottságai közül néhányban találkozhattunk. Jelen írás eltekint a nem az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó, elsősorban a Külügyi Bizottság (AFET) napirendjén szereplő témáktól, illetve az általánosan használt kisebbség fogalmába beletartozó szexuális, nemi, vallási és egyéb kisebbségek, illetve hátrányos helyzetű csoportok jogait érintő parlamenti tevékenységek bemutatásától és a nemzeti és nyelvi kisebbségekre összpontosít.

4.1 Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE)

A LIBE bizottság hivatott foglalkozni az állampolgári, biztonsági és belügyek mellett az alapvető jogok védelmével, a korábbi években ez a szakbizottság készített néhány olyan jelentést, amelyek tartalmukat tekintve részben vagy teljes egészében a nemzeti és nyelvi kisebbségekre vonatkoztak (Ilyen volt pl. Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2018. november 13-i állásfoglalás,³⁶ amely Nagy József szlovákiai magyar EP-képviselő nevéhez fűződik, illetve, az első, a kelet-európai bővítést követően elfogadott jelentés Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI))).³⁷

³⁶ Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI)). P8 TA(2018)0447. Letöltés helye: eur-lex.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

³⁷ Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI)) HL C 124E., 2006.5.25., 405–415.

A kiemelt dokumentumok mellett a LIBE az évente elkészített, alapvető jogok helyzetéről szóló jelentéseiben szintén foglalkozott a nemzeti kisebbségekkel, a téma megközelítése nagyban attól függött, ki volt a témáért felelős EP-képviselő. A 9. törvénykezési ciklusban (2019-2024) az alapvető jogok helyzetét tárgyaló, illetve a jogállamisággal kapcsolatos éves jelentések foglaltak magukban a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó, néhány elemet. Erről tanúskodik a szakbizottság öt éves munkáját összefoglaló jelentés is.³⁸ A jogállamisági mechanizmusra vonatkozó jelentések megjelentését követően, az EP itt próbálta az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek teljes sorára kiterjeszteni magát a mechanizmust. Ezt mutatja a legutolsó, még a 9. ciklusban elfogadott erre vonatkozó állásfoglalás.

Továbbá megjegyzendő, hogy megjelenik az EP nemzeti és nyelvi kisebbségek szempontjából kevésbé kedvező megközelítése, amely általánosan a kisebbségeket, hátrányos helyzetű személyekként kezeli. A különböző kisebbségeket „egy kalap alatt”, együtt felsorolva említik a parlamenti jelentések.³⁹ Mindez nehezen enged teret annak, hogy egy-egy probléma, specifikum, mint például a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzete és jogaik részleteiben megvitatásra kerüljenek. Az EP alapvető jogokkal és jogállamisággal foglalkozó legutóbbi jelentései ezt mutatják, továbbá hasonló, értelmezési kérdéseket vet fel az Európai Bizottság elnökének megbízólevele, az új „Egyenlőség” portfóliót illetően.⁴⁰ Mindez feltételezhetően betudható annak a ténynek is, hogy az EUSZ 2. cikke értékei között ott szerepel a kisebbségek védelme, ugyanakkor a megkülönböztetés tilalmának hatálya nem terjed ki a nemzeti kisebbséghez való tartozásra és a nyelvi alapú diszkriminációra, mindez csak az EU Alapjogi Chartájában jelenik meg.

³⁸ LIBE Activity Report 2019 – 2024. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

³⁹ A törekvés már a megelőző, 2014-2019-es EP-ciklus idején jelentkezett, ld. Manziinger 2018, 16.

⁴⁰ Mission letter to Hadja Lahbib Commissioner-designate for Preparedness and Crisis Management; Commissioner-designate for Equality. Letöltés helye: commission.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

Például az Európai Parlament fent említett 2024. február 28-i állásfoglalása a Bizottság 2023. évi jogállamisági jelentéséről szóló jelentésről (2023/2113(INI)),⁴¹ az „Egyenlőség, megkülönböztetésmentesség és pluralizmus” cím alatt fejt ki a testület álláspontját általánosan a kisebbségek helyzetéről, és sajnálattal jegyzi meg, hogy nem történt előrelépés védelmük terén. Az 59. pontban *„hangsúlyozza a kifejezetten a kisebbségi csoportokat és a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek tagjait célzó megkülönböztetés, gyűlöletbeszéd és bűncselekmények minden formája elleni küzdelem szükségességét”*⁴² és arra szólítja fel a Bizottságot, hogy a következő jogállamiságról szóló jelentésében külön foglalkozzon a kisebbségekkel is, vizsgálva *„az idegengyűlölet, a rasszizmus, az antiszemitizmus, az iszlamofóbia, a cigányellenesség, az LMBTIQ-fóbia, a gyűlöletbeszéd és a megkülönböztetés valamennyi formáját az összes tagállamban”*.

A LIBE-ben kidolgozott, két évet (2022-2023) áttekintő alapvető jogokra vonatkozó jelentés (Az Európai Parlament 2024. január 18-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban – a 2022 és 2023 közötti időszakra vonatkozó éves jelentés (2023/2028(INI))⁴³ a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzetével nagyon visszafogottan foglalkozott és az oktatás lehetőségének biztosítására fektette a hangsúlyt. Ebből is látszik, hogy elkötelezett képviselői tevékenység hiányában a hatáskörrel rendelkező szakbizottság sem foglalkozik mélyre hatóan a nemzeti kisebbségek témakörével, mindehhez valószínűsíthetően hozzájárult a Bizottság részéről hiányzó impulzus is.

⁴¹ Az Európai Parlament 2024. február 28-i állásfoglalása a Bizottság 2023. évi jogállamisági jelentéséről szóló jelentésről (2023/2113(INI)). Letöltés helye: europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁴² *U.o.*, 59. pont.

⁴³ 33. emlékeztet annak fontosságára, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó gyermekek megtalálhassák a nyelvükön oktató iskolákat; ösztönzi a nemzeti kisebbségek képviselőinek bevonását az oktatási rendszerrel kapcsolatos döntéshozatali folyamatokba. Az Európai Parlament 2024. január 18-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban – a 2022 és 2023 közötti időszakra vonatkozó éves jelentés (2023/2028(INI)). Letöltés helye: europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

4.2 Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság (IMCO)

A korábban kifejtettek fényében is jelentős eredmény volt tapasztalható a belsőpiaci bizottság munkájában, amely nem tipikusan azon szakbizottságok közé tartozik, amelyek napirendjén kisebbségvédelmi kérdésekkel is foglalkoznak. Mindez mögött ismét a kisebbségi származású képviselők közös munkáját érdemes megfigyelni. A belsőpiaci szabályok minden uniós polgár életére hatással vannak, van néhány olyan terület ugyanakkor, amelynek szabályozása különösen hatással lehet a kisebbségi vagy regionális nyelveket beszélőkre. A digitális fejlődés hozta magával azt a jelenséget, amelyben az európai nyelvek és a kisebbségek által beszélt nyelvek újabb kihívásokkal szembesülnek. A határok nélküli belső piac ezen a területen egyelőre nem teljesen érvényesül és ez hátrányosan érinti azokat a nyelvi, nemzeti kisebbségi származású fogyasztókat, akik például rendelkeznek anyaországgal, és a szomszédos államban élnek és vonatkozik rájuk a területi alapú tartalomkorlátozás (ismert angol kifejezéssel a geoblocking). Ezt a kérdést a Minority SafePack EPK is orvosolni kívánta. A helyzetnek rendezése érdekében egészítették ki a Kisebbségi Intergroup illetékes tagjai az IMCO bizottság jelentését, amely a területi alapú tartalomkorlátozásokról szóló rendelet végrehajtására vonatkozott. A plenáris ülésen elfogadott állásfoglalás⁴⁴ több pontjában is kitér a tapasztalt problémákra és változást sürget. Aláhúzza, hogy ezek a jellegű területi alapú tartalomkorlátozások különösen negatívan hatnak a kisebbségi nyelvek beszélőire és a határ menti régiók lakóira. A 25. pontban *„felhívja a Bizottságot, hogy javasoljon olyan kézzelfogható megoldásokat, amelyek lehetővé teszik a fogyasztók, különösen a határokon átnyúló régiókban élő vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó polgárok számára a határokon átnyúló, egymástól eltérő katalógusokon átívelően a tartalmakhoz való jogszerű hozzáférést”*.⁴⁵

Az állásfoglalás említést tesz arról az érdekelt felekkel indított európai párbeszédéről, amely arra hivatott ütemtervet kidolgozni, hogy

⁴⁴ Az Európai Parlament 2023. december 13-i állásfoglalása a területi alapú tartalomkorlátozásról szóló 2018. évi rendeletnek a digitális egységes piacon való végrehajtásáról (2023/2019(INI)) Letöltés helye: europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁴⁵ *U.o.*, 25. pont.

milyen módon javítható az audiovizuális tartalmakhoz való határon átnyúló hozzáférés. Kisebbségi szempontból érdekes megjegyezni és a jövőben figyelemmel követni a párbeszédet azért is, mert első alkalommal kapott meghívást a témával kapcsolatos egyeztetésekre nemzeti kisebbségeket képviselő szervezet, a FUEN (Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója) 2021-ben az Európai Bizottságtól.

4.3 Alkotmányügyi Bizottság (AFCO)

A kisebbségvédelmet célzó parlamenti munka legátfogóbb eredményeként a 9. törvényhozási ciklusban a Minority SafePack állásfoglalás mellett az az Alkotmányügyi Bizottságban készült jelentés nevezhető, amely az Európa Tanács és az Európai Parlament közötti kapcsolatokat veszi górcső alá és javasol egyben a jövőbe tekintő, szorosabb együttműködési formákat.⁴⁶ Az AFCO jelentés szerzője Vincze Loránt EP-képviselő volt, aki többek között a kisebbségvédelem terén szerzett nemzetközi tapasztalatait⁴⁷ és ezek alapján kialakított javaslatait foglalta bele a parlamenti dokumentumba. Az Európai Unió és az Európa Tanács stratégiai partnerei egymásnak az emberi jogok, szabadságok, a demokrácia és jogállamiság terén, ugyanakkor ez a több évtizedes együttműködés, amelynek elsősorban az ún. egyetértési megállapodások adnak keretet, tovább fejleszthető többek között a Lisszaboni Szerződésben foglaltak értelmében. (A két intézmény között megerősödött a kapcsolat a jogállamiság, és a demokrácia területén, valamint az EU-nak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása révén.) Az együttműködés erősítése a kisebbségvédelem szempontjából szintén lehetőségként kínálkozik. A végső állásfoglalás három alfejezetében más-más témához kapcsolódóan foglalkozik a kisebbségvédelem kérdésével és próbálja bemutatni azokat a kapcsolódási pontokat

⁴⁶ Az Európai Parlament 2023. április 18-i állásfoglalása az EU és az Európa Tanács közötti intézményi kapcsolatról (2022/2137(INI)). Letöltés helye: europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁴⁷ Vincze Loránt 2016 óta tölti be Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) elnöki tisztségét.

az EU és az ET között, amelyek az uniós kisebbségvédelem fejlődésében hozhatnak változást.

Az állásfoglalás bevezető rendelkezései elismerik az Európa Tanács, mint egyetlen páneurópai kormányközi szervezet több évtizedes tevékenységét a kisebbségvédelem terén. A strasbourgi székhelyű Európa Tanács Európában egyedüli szervezetként biztosít jogi eszközöket és dolgozott ki mechanizmusokat a kisebbségek védelme érdekében. Az ET égisze alatt elfogadott Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (FCNM), valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (ECMRL) máig a legátfogóbb európai szintű nemzetközi megállapodások, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a regionális és kisebbségi nyelvek védelmét és előmozdítását célozzák.

Az állásfoglalás *„Partnerség a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló uniós mechanizmus ügyében”* alcím alatt utal a kisebbségvédelmi keretegyezményre, amely az uniós kisebbségvédelemben máig egy fontos hivatkozási alap. A dokumentum szerint *„az Európai Uniónak a jogállamiság és az alapvető jogok EU-n belüli nyomon követésének részévé kell tennie a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény normáit”*.⁴⁸ Továbbá, konkrét elképzeléssel szolgál azt illetően, milyen módon valósulhatna meg a megerősített együttműködés a kisebbségvédelem terén, amely *„az Európa Tanács normáinak és ajánlásainak való fokozott megfelelést eredményezné”*.⁴⁹ Az állásfoglalás 32. pontja felhívja az EU-t, hogy csatlakozzon a fentiekben említett két kisebbségi vonatkozású egyezményhez, illetve, hogy alakítson ki szorosabb jogi kapcsolatot a kisebbségi jogok terén, beleértve a bővítési folyamatokat.

Az *„Együttműködés az oktatás, a kultúra és a nyelvi sokszínűség területén”* alcím alatt szereplő 41. pontban a szöveg a kisebbségi nyelvek és kultúrák védelmére és előmozdítására fekteti a hangsúlyt, kiemelve, hogy az összehangolt tevékenység, elsősorban az ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája által biztosított jogok és ellenőrzés

⁴⁸ Az Európai Parlament 2023. április 18-i állásfoglalása az EU és az Európa Tanács közötti intézményi kapcsolatáról (2022/2137(INI)), 31. pont. Letöltés helye: europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁴⁹ *U.o.*, 31. pont.

alapján segíthet abban, hogy az EU-n belül jobban felismerhetők legyenek a terület kihívásai és megfogalmazható legyen a szükséges uniós támogatás. E célból a Bizottságnak és a nyelvi karta szakértői bizottságának szisztematikus együttműködése szintén fontos lenne. Végül az EU bővítésével kapcsolatosan is megemlítsre kerül a kisebbségek védelme, amely jelenleg is lényeges eleme a teljesítendő csatlakozási kritériumoknak. Az állásfoglalás szerint a bővítési folyamatban az EU és ET között működő partnerség további erősítésére is van tér, amely növelné támogatás hatékonyságát a tagjelölt országok irányába, hogy megfelelően végre tudják hajtani a szükséges reformokat és biztosítsák a demokrácia, jogállamiság, kisebbségvédelem területén megfogalmazott csatlakozási feltételeket.

4.4 Petíciós Bizottság (PETI)

A Petíciós Bizottság (PETI) az EP egy speciális bizottsága, amelynek elsődleges feladata a polgárokkal való közvetlen kapcsolattartás. A bizottság napirendjét a polgárok által benyújtott petíciók alkotják. Rövid áttekintésül, petíciót bármely EU-s polgár az EU bármely hivatalos nyelvén beadhat az Európai Parlamenthez, azonban a petícióban felvetett témának, problémának az EU tevékenységi körébe kell tartoznia. A 9. törvényhozási ciklusban számos kisebbségi nyelvhasználatra, kisebbségi nyelvi oktatásra és a nemzeti kisebbségek helyzetére és jogaira vonatkozó petíciót tárgyalt meg a bizottság. Megjegyzendő, hogy a benyújtott petíciók töredéke kerül nyilvános ülésen megvitatásra, ezért is lényeges az a munka, amelyet a bizottságban tagként az EP-képviselők elvégeztek, mivel a kimutatások szerint is jelentős számú kisebbségi petíció került a PETI napirendjére, erről tanúskodnak a bizottság legutóbbi éves tevékenységi összefoglalói, amelyek hagyományosan számot vetnek egy-egy parlamenti évben megtárgyalt petíciós témákról és a bizottság ezekhez fűződő további aktivitásairól. Itt említendő meg a 2021-es évről készült beszámoló, amelynek jelentéstevője az RMDSZ EP-képviselője, Vincze Loránt volt. Az Európai Parlament 2022. december 15-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2021. év során

folytatott tanácskozásainak eredményéről (2022/2024(INI)) annak 24. pontjában rámutatott arra, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos petíciók, „különösen az anyanyelvi oktatáshoz való joggal, a nyelvi és kulturális jogokkal, valamint más jogokkal, például a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos megkülönböztető gyakorlatok”⁵⁰ a bizottság napirendjén maradtak. Az ezt követő évben Vincze EP-képviselő által benyújtott módosító indítvány ismét megjegyezte a kisebbségekkel foglalkozó petíciók megtárgyalásának fontosságát és felhívta a figyelmet arra, hogy közmeghallgatást szerveztek az EU kulturális és nyelvi sokszínűségéről, kifejezetten a kisebbségi nyelvekre fókuszálva.⁵¹ A képviselői módosító indítványban megfogalmazásra került továbbá, hogy a bizottság „szükségesnek tartja, hogy az EU támogassa a regionális és kisebbségi nyelvek tanítását és használatát”.⁵²

Az említett közmeghallgatást, amelyet szintén képviselői javaslatra szerveztek, egy parlamenti tanulmány elkészítése követte. A „Minority and minoritised languages as part of the European linguistic and cultural diversity”⁵³ címen megjelent parlamenti tanulmány a kisebbségi nyelvekről szól az európai nyelvi és kulturális sokszínűség keretében. A tanulmány részletes bemutatása meghaladja ezen írás kereteit, ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a tanulmányban felvázolt helyzetkép egyben tükröt mutat a tagállamok és az uniós intézmények felé a kisebbségeket, kultúrájukat és nyelvüket érintő gyakorlatokkal kapcsolatban. A tanulmány kiemeli, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint az elmúlt évtizedekben a legtöbb nemzeti és nyelvi kisebbség lélekszáma csökkent, a szerző, aki maga is egy nyelvi kisebbségi közösség (az olaszországi ladinok) tagja, ugyanakkor pozitív példákkal bizonyítja, hogy ez a negatív trend megfelelő intézkedések-

⁵⁰ Az Európai Parlament 2022. december 15-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2021. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről (2022/2024(INI)) HL C 177., 2023.5.17, 129-138.

⁵¹ Hearing on Cultural and linguistic diversity in the EU. Letöltés helye: europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁵² Az Európai Parlament 2023. november 23-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2022. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről (2023/2047(INI)). (18.pont). Letöltés helye: europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁵³ Videsott 2023.

kel megállítható. Az uniós keretet vizsgálva a tanulmány szembe állítja egymással a környezet, növény-és állatfajok sokféleségének védelme érdekében tett európai erőfeszítéseket és a kisebbségek által képviselt nyelvi és kulturális sokszínűség védelmében kifejtett visszafogott uniós tevékenységet.

4.4.1 Petíciók

A leghosszabb ideig nyitva tartott kisebbségi témájú petícióként a 0070/2012. számú Beneš-dekrétumokról⁵⁴ szóló petícióról beszélhetünk.⁵⁵ A petíciók szerepét tekintve elmondható, hogy egy adott problémára, kérdésre kívánják a legtöbbször az uniós intézmények figyelmét felhívni és megoldást kieszközölni. A Beneš-dekrétumok ügye a szlovákiai magyarságot érintő olyan horderejű kérdés, amelyre máig nem született megoldás és valószínűsíthető, hogy a petíciók (2014-ben szintén benyújtottak a témával kapcsolatban egy újabb petíciót⁵⁶) léte teljes egészében nem elegendő ennek a kérdésnek a rendezésére, ugyanakkor nemzetközi szintű figyelmet a bővítési tárgyalásokat követően főként ebben a formában kaphatott a téma. A petíció elmúlt 12 éve alatt⁵⁷ a politikai, és jogi környezet is megváltozott, a petíció támogatói olyan intézkedéseknek lehettek tanúi, amelyek megkérdőjelezhetik az Európai Bizottság eddigi álláspontját, miszerint a dekrétumok nem fejtenek ki a jelenlegi helyzetben semmilyen joghatást, vagyis azok alapján már nem történnek ingatlan-elkobzások nemzetiségi alapon. Az elmúlt öt évben ennek megcáfolására vállalkoztak petíciók, politikusok. A Bizottság

⁵⁴ Bővebben erről a témáról: Mészáros 2014, 29-46. Letöltés helye: nkerepo.uni-nke.hu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁵⁵ A petíció pontos nyilvántartási címe: Juhász Imre magyar állampolgár által benyújtott 0070/2012. számú, 2 aláírást tartalmazó petíció a szlovák nemzeti tanács által a Beneš-dekrétumok sérthetetlenségéről hozott 1483/2007. számú határozat hatályon kívül helyezéséről

⁵⁶ M. P. szlovák állampolgár által benyújtott 2098/2014. számú petíció a Beneš-dekrétumokról

⁵⁷ Közlemény a képviselők részére (A PETI összefoglalója a két petícióról a Bizottság véleményével). Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

hivatalos véleményének legutóbbi fejleményekkel történő egyeztetése várat magára.

2012-ben a Juhász Imre által benyújtott petíció beérkezését követően a Petíciós Bizottság elkészítette összefoglalóját a petícióról, amelyben felkérte az Európai Bizottságot véleményének megfogalmazására a témában. A Bizottság első válaszában jogtörténeti jellegű dokumentumoknak nevezi a dekrétumokat, amelyeknek már nincs joghatásuk és azt tanácsolja a petíciósnak, amennyiben egyéni jogai sérülnek a dekrétumokkal kapcsolatban, az Európai Emberjogi Bírósághoz fordulhat panaszával. Ezt a véleményét a Bizottság 2019-ben megismételte. 2014 februárjában a Jogi Bizottság (JURI) véleményt fogadott el a 0070/2012 sz. petícióval kapcsolatban, amely kifejti, hogy a Beneš-dekrétumok még élő jogi hivatkozási alapok a szlovák jogrendszerben és ennek alapján indokolt lehet a további vizsgálat.

2014 és 2019 között a téma nem került nyilvános ülésen megvitatásra, ugyanakkor sikerült megelőzni a petíciók lezárását. A PETI 2019 márciusában levelet küldött a jogállamiságért felelős EB alelnöknek, Frans Timmermansnak, hogy fejtse ki véleményét a szlovák parlament 2007-ben hozott határozatával és a dekrétumok joghatásával kapcsolatban. A Bizottság válaszában ismét hangsúlyozta, hogy álláspontja nem változott a dekrétumokkal kapcsolatban.

Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága (PETI) 2021. január 26-án ismét napirendjére tűzte a két Beneš-dekrétumokhoz kapcsolódó petíciót, a petíciósok új fejleményekre, az újkori ingatlan-elkobzási ügyek megjelenésére hivatkozva kérték mindezt. A magyar álláspontot Kósa Ádám és Vincze Loránt EP-képviselők képviselték a vitában. A vita kimeneteleként mindkét petíció nyitva maradt és a képviselők többsége kérte a Bizottságtól egy átfogóbb vizsgálat lefolytatását, tekintettel a nyilvánosságot látott új ingatlan-elkobzási ügyekre Szlovákiában. A Bizottság 2021 júliusában közölte a PETI-vel, hogy álláspontján nem változtatott, a strasbourgi emberjogi bíróság ítélete a Bosits-ügyben pedig eljárási kérdésekre vonatkozott, miszerint a Beneš-dekrétumok történelmi jogszabályok, amelyeket a volt Csehszlovákia hatóságai hoztak a csatlakozást megelőzően, és már nincs az uniós joggal ellentétes joghatásuk.

A Bizottság júliusi válaszát követően a két petíciót a PETI titkársága az ún. B-listára⁵⁸ helyezte, amely a mielőbbi lezárást jelenti, kivéve, ha a képviselők kezdeményezik a petíciók listáról való levételét. Vincze Loránt 2022 januárjában kérte a PETI-t, hogy a petíciók maradjanak nyitva. A vizsgálat parlamenti részének folytatásaként a képviselő a LIBE bizottság keretében működő *Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Monitoring Group* (DRFMG) csoportnak javasolta a petíciók véleményezésre történő megküldését. A LIBE úgy döntött, hogy nem készít véleményt a petíciókkal kapcsolatosan. A Bizottság oldaláról – a csehországi – Věra Jourová biztos legutóbb 2023-ban erősítette meg azon álláspontját, hogy a dekrétumok történelmi aktusok és nincs az uniós joggal ellentétes joghatásuk. A petíció a fentieknek köszönhetően a 9. törvényhozási ciklusban is nyitva maradt.

A Bizottsággal folytatott többéves párbeszéd részeként említhetők a képviselők által megfogalmazott írásbeli kérdések⁵⁹ is a témában, amelyek keretében a dekrétumokkal kapcsolatos fejleményekre ebben a formában is felhívták a figyelmet, mindeztidáig lényeges elmozdulás nélkül.

Előrelépés történt ugyanakkor annak a petíciónak az ügyében, amelyet még 2015-ben nyújtott be Lomnici Zoltán a szlovákiai állampolgársági törvénnyel kapcsolatban.⁶⁰ A változást az uniós jognak való megfeleltetés szükségessége eredményezte a petícióval kapcsolatban, egy hasonló, állampolgárság elvesztésével kapcsolatos luxemburgi ítélet kapcsán. Az Európai Bizottság legutóbbi, frissített közleménye alapján a szlovák hatóságoknak az uniós ítélkezési gyakorlat értelmében módosításokat kell eszközölniük az állampolgársági törvényben annak érdekében, hogy biztosított legyen az állampolgárság elvesztése körülményeinek vizsgálata és bizonyos esetekben annak vissza-

⁵⁸ Napirend tervezet – PETI_OJ(2021)12-01_1. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.17.

⁵⁹ Elsőbbségi, írásbeli választ igénylő kérdés P-005511/2021. A kollektív bűnösség elvének uniós jogi vizsgálata. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

⁶⁰ Lomnici Zoltán magyar állampolgár által benyújtott, 4 aláírást tartalmazó 1315/2015. számú petíció a szlovák állampolgársági törvényről. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

állítás. A tagállami állampolgárság szabályozása uniós szempontból leginkább azért vizsgálendő, mert az uniós polgárság a tagállami állampolgársághoz kötődő abból fakadó járulékos státusz, és ha a tagállami szabályozás következtében valaki úgy veszíti el állampolgárságát, hogy nem veszi fel egy másik uniós állam állampolgárságát, akkor az kihatással lesz az uniós polgárságra is. Továbbá vizsgálendő, hogy mennyire érvényesült egy-egy esetben az arányosság értékelése, amikor a törvény rendelkezései szerint valaki elveszítette az adott állam állampolgárságát. A petíció példa arra, hogy az uniós jog is hatással lehet a kisebbséghez tartozó személyeket érintő tagállami döntésekre. Ebben az esetben a Bizottság a luxemburgi bírósági döntések hatására folytatta a párbeszédet az ügyben a nemzeti hatóságokkal, e mellett pedig a nyitva levő petíciónak köszönhetően tájékoztatta a Petíciós Bizottságot és a petícióst. Felvidéki EP-képviselő ugyanakkor ebben az időszakban már nem fejthetett ki tevékenységet az ügy érdekében.

A Kisebbségi Jogvédő Intézet által 2019-ben benyújtott petíció⁶¹ alapját a romániai, szlovákiai és ausztriai rendezetlen kárpótlási (tulajdon visszaszolgáltatásával kapcsolatos) ügyek alkották, amelyekkel az ott élő magyar kisebbség tagjai keresték meg az Intézetet, az intézet pedig a panaszokat petíció formájában küldte el a Parlamenthez. A petíciósok arra kívánták felhíni a figyelmet, hogy a petícióban érintett tagállami közigazgatási és bírósági gyakorlatok az uniós joggal összeegyeztethetetlenek. A petícióhoz köthető panaszokat Romániával kapcsolatban az EB megvizsgálta és nem talált bizonyítékot uniós jogsértésre, továbbá a szlovákiai vizsgálatokat azzal zárta le, hogy az ottani viszonyok sajátos történelmi, gazdasági kontextushoz kapcsolódnak és a Bizottság mérlegelési jogköre lehetővé teszi, hogy csak a stratégiaileg fontos jogsértési esetekre összpontosítson.

A magyar kisebbségekhez köthető petíciók mellett az elmúlt öt évben más nemzeti kisebbséget érintő ügyek is megvitatásra kerültek a Petíciós Bizottságban, mint például a görögországi (nyugat-trákiai) török kisebbség 0058/2019. számú petíciója a török nyelv óvodai okta-

⁶¹ Csóti György magyar állampolgár által a Kisebbségi Jogvédő Intézet nevében benyújtott 0041/2019. számú petíció a tulajdon visszaszolgáltatásáról több tagállamban. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

tásáról. Ebben a petíciók arra hívták fel a figyelmet, hogy az említett nemzeti kisebbség tagjai számára nem teszik lehetővé a görög hatóságok a kétnyelvű óvodák működtetését, elzárva ezzel az anyanyelvi oktatás, és egyben a többnyelvű oktatás előtt az utat. A petícióhoz készített közleményében a Bizottság kifejti, hogy programjain és tevékenységein keresztül támogatja a nyelvtanulást és az Unió gazdag többnyelvű kulturális örökségét,⁶² ugyanakkor nem szolgál konkrét példával a kisebbségi vagy regionális nyelvek ilyen jellegű támogatását illetően.

Szintén a kisebbségi nyelven történő oktatással foglalkozott az a 0753/2022. sz. petíció a lengyelországi német nyelvű kisebbségről),⁶³ amelyet a lengyelországi német közösség képviselői nyújtottak be a kormány azon intézkedését követően, amely csökkentette az állam által biztosított kisebbségi, német nyelvű oktatási órák számát, ezzel nehezítve a kisebbség tagjainak anyanyelv tanulási lehetőségét.

Végül, említést érdemel az ausztriai Karintia tartományban élő szlovén közösség petíciója (109/2023. számú petíció a kisebbségi jogok védelméről Ausztriában⁶⁴), amely azt mutatja be, hogy a meglévő jogi garanciák gyakorlatban való alkalmazása nem valósul meg, ezért szükséges az uniós intézmények fellépése, hogy a kisebbségek jogainak biztosítása megfelelően megvalósulhasson.

Az EP-képviselők támogató hozzáállása ellenére a nemzeti vagy nyelvi kisebbségek jogait érintő kérdésekben az Európai Bizottság tevékenyen pozitív hozzáállása várat magára. A szokásos érvelés a petíciókra adott válaszaiban a következőképpen hangzik a Bizottságtól a kisebbségi kérdéseket illetően: *„a petícióban említett ügy nem kapcsolódik*

⁶² Ozan Ahmetoğlu görög állampolgár által benyújtott 0058/2019. számú petíció a török nyelv óvodai oktatásáról. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

⁶³ U. K. német állampolgár által benyújtott 0753/2022. sz. petíció a lengyelországi német nyelvű kisebbségről. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

⁶⁴ Roman Roblek osztrák állampolgár által a Slowenisches Info-Center, Enotna Lista, Narodni svet koroških Slovencev, Zveza slovenskih organizacij és Skupnost koroških Slovencev nevében benyújtott 1109/2023. számú petíció a kisebbségi jogok védelméről Ausztriában. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

*az uniós jog végrehajtásához. Ezekben az esetekben a tagállamok kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartásának és védelmének hatékony biztosítása a nemzeti jogszabályaiknak és az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségeiknek megfelelően.*⁶⁵ Ez a megállapítás figyelmen kívül hagyja azt a lehetőséget, amely az uniós intézmények kezében van az uniós jó gyakorlatok népszerűsítése és a minőségi, többnyelvű oktatáshoz való hozzáférés biztosítása érdekében. A petíciók kivétel nélkül azt az üzenetet igyekeztek megfogalmazni, hogy az érintett tagállamok, azok hatóságai nem tudják, vagy nem kívánják garantálni azokat az alapvető jogokat a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgáraik számára, amelyekre a Bizottság hivatkozik és ezért fordultak az uniós intézményekhez, ebben az esetben az Európai Parlamenthez a helyzet orvoslása céljából.

5 A Kisebbségi Intergroup elmúlt öt éve

A teljes nevén Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek kérdésével foglalkozó Frakcióközi Munkacsoport⁶⁶ a 9. törvényhozási ciklusban is a kisebbségvédelmi törekvések motorja maradt. Az Intergroup három társelnökének sikerült megfelelő egyensúlyt teremtenie a feldolgozott témák, képviselői javaslatok, a tevékenységek jellege, valamint az egyéb jogvédelmi lépések között.

A munkacsoport dinamikájában sem a járvány, sem a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés parlamenti sikerét követően nyilvánosságra hozott bizottsági közlemény tudomásul vétele nem okozott törést. Ez utóbbival kapcsolatosan az Intergroup levélben fejezte ki csalódottságát a Bizottság elnökének. A 25 ülés mellett több konferenciát, egy ünnepélyes szótár-átadást és több informális és szakértői

⁶⁵ Közlemény a képviselők részére. U. K. német állampolgár által benyújtott 0753/2022. sz. petíció a lengyelországi német nyelvű kisebbségről. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

⁶⁶ A Kisebbségi Intergroup üléseiről és további tevékenységéről annak Facebook oldalán tájékozódhatnak az érdeklődők. Letöltés helye: www.facebook.com/Minority-Intergroup; letöltés ideje: 2024.10.18.

összejövetelt is tartott a munkacsoport az elmúlt 5 évben. A képviselők megerősítették az együttműködést a kisebbségi képviselői és civil szervezetekkel. Az Intergroupon belül a képviselők között is egy nagyon aktív kooperáció alakult ki, ez mutatkozott meg egyebek között a korábban bemutatott szakbizottsági munkák során.

Az Intergroup 2019 és 2024 között két magyar társelnököt is magáénak tudhatott Gál Kinga és Vincze Loránt EP-képviselők személyében. A harmadik társelnöki pozíciót a korzikai François Alfonsi töltötte be. Alfonsi képviselő nevéhez fűződik a 2013-ban elfogadott, a Kulturális és Oktatási Bizottságban (CULT) kidolgozott állásfoglalás,⁶⁷ amely a kisebbségi, regionális és kihalással fenyegetett kategóriába tartozó nyelvek helyzetét térképezte fel és konkrét intézkedések megtételére hívta fel a Bizottságot e nyelvek védelme érdekében.

Az Európai Bizottság által elindított Európa jövője konferencia során a kisebbségi szervezetek a FUEN koordinálásával és az Intergroup támogatásával aktívan részt vettek a kisebbségek számára fontos témák megjelenítésében. A konferencia végkövetkeztetései egyértelmű kisebbségi hivatkozásokot nem, csupán a többnyelvűsége, kultúrára vonatkozó részeket tartalmaztak. Három, kisebbségi kérdésekkel foglalkozó szervezet (NPLD⁶⁸, ELEN⁶⁹, FUEN)⁷⁰ közösen népszerűsítette az online térben elképzeléseit a kisebbségvédelem és nyelvi jogok terén.⁷¹

A konferenciához kapcsolódóan a parlament az AFCO bizottság javaslataiból kiindulva a Szerződés módosításáról szóló átfogó állásfoglalást fogadott el (Az Európai Parlament 2023. november 22-i állásfoglalása az Európai Parlamentnek a Szerződés módosítására irányuló javaslatairól (2022/2051(INL))⁷². A javaslatok között szerepel,

⁶⁷ Az Európai Parlament 2013. szeptember 11-i állásfoglalása a kihalástól fenyegetett európai nyelvekről és az Európai Unió belüli nyelvi sokféleségről (2013/2007(INI)) HL C 93., 2016.3.9, 52-58. Letöltés helye: eur-lex.europa.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 18.

⁶⁸ Network to Promote Linguistic Diversity.

⁶⁹ European Language Equality Network

⁷⁰ *FUEN – Federal Union of European Nationalities, ELEN – European Language Equality Network és NPLD -Network to Promote Linguistic Diversity.*

⁷¹ *Proposals of ELEN, FUEN and NPLD in the framework of the Conference on the Future of Europe.* Letöltés helye: fuen.org; letöltés ideje: 2024.10.18.

⁷² Az Európai Parlament 2023. november 22-i állásfoglalása az Európai Parlament-

hogy kerüljön kibővítésre az EUMSZ 19. cikkében lefektetett megkülönböztetés tilalma, kiegészítve azt egyebek között a nyelv és a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján való megkülönböztetés tilalmával. Továbbá, a parlamenti szöveg a 92 módosítóban aláhúzza, hogy az Unió csatlakozik a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájához és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményhez. A politikai állásfoglalás sorsa az új parlament kezében van.

Az Intergroup vendégül látta Dubravka Šuica demokráciáért és demográfiáért, valamint az Európa jövője konferenciáért felelős bizottsági alelnököt, találkoztát szervezett Didier Reynders jogérvényesülésért felelős biztossal, valamint az ülések vendéglőadója volt Gabriel N. Toggenburg, az Európai Alapjogi Ügynökség (FRA) vezető munkatársa, továbbá Fernand de Varennes, az ENSZ korábbi kisebbségi ügyekkel foglalkozó különleges jelentéstevője, illetve az ET és az EB szakértői. Emellett az Intergroup esettanulmányokat és jó gyakorlatokat mutatott be olyan témákban, mint az oktatási, nyelvi jogok érvényesítése és fejlesztése a tagállamokban, pozitív példaként mutatták be a dél-tiroli ladin közösséget, illetve a baszk és katalán képviselők javaslatára napirendre került a nyelvi egyenlőség a digitális korban témája. A magyar nemzeti közösségek témái szintén napirendre kerültek az elmúlt évek során. Deli Andor javaslatára a szerbiai Magyar Nemzeti Tanács elnöke, Fremond Árpád mutatta be a testület munkáját, szervezeti felépítését, feladatait és beszélt a szervezet előtt álló kihívásokról. Az erdélyi magyar EP-képviselők meghívására Benkő Erika, a Mikó Imre Kisebbségi Jogsegélyszolgálat igazgatója a szervezet kisebbségi jogvédelemmel kapcsolatos tevékenységét ismertette az Intergroupban. Az egyesület azzal a céllal alakult, hogy figyelemmel kísérje és jelezze a romániai magyar közösség tagjait érő bárminemű diszkriminációt és megoldást találjon a diszkriminatív helyzetek megszüntetésére. A szlovákiai magyar közösség helyzetéről Forró Krisztián, a Magyar Szövetség elnöke tartott előadást, kitérve a 2021-es népszámlálás eredményeire. Az elnök szerint az ország legnagyobb nemzeti kisebbségeként

nek a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól (2022/2051(INL)). Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

a magyar közösség nem rendelkezik megfelelő védelmi normákkal, amelyek segíthetnének megelőzni az asszimilációt és a további negatív demográfiai változásokat az érintett régiókban. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) elnöke, Brenzovics László az orosz-ukrán háború előtt volt vendége az Intergroupnak. A feszült ukrajnai állapotok között fokozottan kiszolgáltatott kárpátaljai magyar közösség helyzetét ismertette Bocskor Andrea EP-képviselővel közösen.

A parlamenti mandátum során az Intergroup szervezésében sor került két tematikus konferenciára, 2022 szeptemberében a nyelvi jogok védelmében a „Let’s act against the decline of linguistic rights in the European Union” (Tegyük a nyelvi jogok hanyatlása ellen) című konferencián gyűltek össze szakértők, politikusok, hogy közös cselekvési irányokról beszéljenek, 2023. március 23-án pedig a kisebbségi jogok az uniós bővítési folyamatokban témában tartottak tanácskozást az Intergroup tagjai meghívott szakértőkkel. Az utóbbi rendezvényt Várhelyi Olivér szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztos nyitotta meg, kiemelve a kisebbségi jogok érvényesítésének fontosságát az uniós bővítés során, elmondta, hogy a csatlakozni kívánó államoknak a kisebbségekkel közösen kell megoldásokat találniuk. A Bizottság egyeztet a tagjelölt államokban élő kisebbségek képviselőivel, hogy megbizonyosodjon az intézkedések eredményességéről.⁷³

Ahogy korábban már említésre került, a frakcióközi munkacsoport tagjai különböző politikai csoportokhoz tartoznak, lefedve a főbb politikai irányultságokat, az együttműködésük a képviselőknek ezért is lehet eredményes a parlament szaktanácsadásaiban megjelenő témákban. A plenáris viták kezdeményezése terén szinten eredményes volt az Intergroup képviselői hálózata, az ENSZ kisebbségvédelmi nyilatkozatának 30. évfordulójára⁷⁴ a képviselők egy EP vitát kezdeményeztek, amely alkalmat adott a téma támogatói számára plenáris ülés kereté-

⁷³ Ha egy állam nem tartja be a kisebbségek jogait, a nemzetközi szervezeteknek és az anyaországoknak kell közbelépniük 2023-05-23. Letöltés helye: vinczelorant.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

⁷⁴ A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozat kiadásának 30. évfordulója EP vita 2022.12.15. Letöltés helye multimedia.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.18.

ben a kisebbségek európai helyzetét körbe járni és a Bizottság jelenlétében uniós kisebbségvédelmi fellépést szorgalmazni.

Az ötéves időszak valószínűsíthetően leglátványosabb rendezvényeként említhető meg a Nyelvek Európai Napja alkalmából 2023. szeptember 26-án lezajlott kisebbségi nyelvi szótár kollektív ünnepélyes keretek közötti átadása az Európai Történelem Háza részére. Ez utóbbi az Európai Parlament által életre hívott múzeum, amely Brüsszelben a parlament közvetlen közelében található és az európai történelem legfontosabb mozzanatait mutatja be az ide látogatóknak. A csaknem 70, a Kisebbségi Intergroup keretében, a FUEN tagszervezeteivel együttműködve összegyűjtött szótár a múzeum – nyilvánosság számára látogatható – könyvtárának gyűjteményét gazdagítja, ezzel is felhívva az uniós polgárok figyelmét a kisebbségi és regionális nyelvekre és az európai kulturális és nyelvi sokszínűség számára képviselt hozzáadott értékükre.

Az Intergroup mandátumzáró ülésére 2024. február 29-én került sor Strasbourgban, amely keretében bemutatásra került az angol nyelven az interneten elérhető, az öt év eseményeit összefoglaló tevékenységi összefoglaló.⁷⁵

6 EP-képviselők egyéb tevékenységei

A fent megtárgyaltak mellett figyelmet érdemel az EP-képviselők egyéni, illetve alkalmanként, kisebb csoportokban egy konkrét témához igazodva végzett tevékenysége. A képviselők rendelkeznek az ún. írásbeli kérdés feltételének lehetőségével a többi uniós intézmény felé. Az írásbeli kérdések megfogalmazására az eljárási szabályzatban⁷⁶ leírtak alapján kerülhet sor. Ez egy olyan eszköz a képviselők kezében, amely a nyilvános viták és a jogalkotási folyamatok mellett biztosít megfelelő figyelmet egy-egy téma számára. Ezért a kisebbségeket ért sérelmekről vagy fennálló jogellenes helyzetekről is szokás ilyen módon

⁷⁵ Minority-Intergroup-Activity-Report-2019-24. Letöltés helye: vinczelorant.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

⁷⁶ Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 138. cikk: Írásbeli választ igénylő kérdések. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

például tájékoztatni az Európai Bizottságot, amelynek hat hét áll rendelkezésére, hogy reagáljon a kérdésre. A teljesség igénye nélkül megemlítünk néhány ilyen kérdést és az arra érkezett választ.

A kisebbségi nyelvek európai uniós védjegyrendelet által biztosított oltalmáról kérdezték⁷⁷ a Bizottságot Vincze Loránt és Niclas Herbts EP-képviselők azt követően, hogy tudomásukra jutott, hogy az észak-fríziai nyelv, az „öömrang” szavainak, mondatainak használatát védjegybejegyzések korlátozhatják. A kérdés arra irányult, milyen módon lehet a fennálló helyzetet megoldani és biztosítani a kisebbségi nyelvek védelmét. A válaszában Thierry Breton biztos kifejtette, hogy az a tény, miszerint egy megjelölés az Unió egy regionális nyelvén problematikus jelentéssel bír, bizonyos feltételek mellett okot adhat a lajstromozás megtagadására. Valamennyi nyelvet egyenlőnek kell tekinteni, és az, hogy az érintett nyelv nem az EU hivatalos nyelve vagy munkanyelve, az EUIPO gyakorlatában nem meghatározó kritérium.⁷⁸ A kérdés megválaszolása nem elegendő a felvetett probléma azonnali orvoslására, ugyanakkor a Bizottság reakciója és az a tény, hogy az EP-képviselők ilyen módon is felhívták az ügyre a figyelmét, hozzásegítheti az érintetteket az ügy megoldásához.

Hasonlóan írásbeli kérdéssel hívta fel magyar képviselők csoportja a Bizottság figyelmét a 2019 nyarán a székelyföldi Úz-völgyi világháborús katonai temetőben történt incidensre,⁷⁹ amelyben a magyar kisebbség emlékhelyét célzó támadásokat a román hatóságok nem megfelelően kezelték, a vizsgálat során nem állapítottak meg gyűlöletbeszédet, illetve gyűlölet-bűncselekményt. A Bizottság válaszában megerősítette elkötelezettségét a rasszizmus, az idegengyűlölet és az intolerancia minden formája elleni küzdelem terén, ugyanakkor kijelentette, hogy a nemzeti hatóságok feladata a hátrányos megkülönböztetés, a rasszis-

⁷⁷ Írásbeli választ igénylő kérdés E-000980/2024 és válasz E-000980/2024(ASW). A kisebbségi nyelvek európai uniós védjegyrendelet által biztosított oltalma. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

⁷⁸ Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala.

⁷⁹ Elsőbbségi, írásbeli választ igénylő kérdés P-004554/2020 és válasz P-004554/2020(ASW). A magyar kisebbség hátrányos megkülönböztetése Romániában. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

ta gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények minden állítólagos esetének az alkalmazandó uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban történő kivizsgálása és elbírálása.

Az EP-képviselők a gyűlölet-bűncselekmények elleni uniós fellépés lehetőségeire összpontosítva egy második kérdés keretében pontosítást vártak Helena Dalli biztostól azt illetően,⁸⁰ hogy mit tehet a Bizottság, ha egy tagállam nem megfelelően alkalmazza az uniós jogszabályokat az említett területen. A Bizottság második válaszában több konkrétum olvasható, és bár lábjegyzet formájában, de tájékoztat arról, hogy Romániával szemben a kérdéses témában 2020. október 30-án kötelezettségszegési eljárást indított. Ezt azzal indokolta, hogy a Bizottság beavatkozhat azokban az esetekben, amikor egy tagállam szisztematikusan nem tartja be az uniós jogot, vagy ha a nemzeti jogszabályok nem felelnek meg az uniós jognak.

Az írásbeli kérdések sora hosszú, az írás terjedelmét meghaladná felsorolni az összes, elsősorban kisebbségi vonatkozású kérdést, amellyel az EP-képviselők a Bizottsághoz fordultak. Megemlítendő Vincze Loránt, aki foglalkozott számos európai kisebbséget érintő kérdéssel, és általánosan a kisebbségvédelem uniós politikákban való megjelenítésének lehetőségével. Ez utóbbira szolgálhat példaként a regionális és kisebbségi nyelvek helyzetének javításával kapcsolatos kérdése⁸¹ a képviselőnek az Erasmus+ programon belül, amelyet a nyelvtanítás és a nyelvtanulás átfogó megközelítéséről szóló, 2019. május 22-i tanácsi ajánlásban megfogalmazott gondolatokra épített. A képviselő szerint az Uniónak lépéseket kell tennie a többnyelvű tanulás ösztönzése érdekében, ideértve a regionális és kisebbségi nyelveken történő oktatást is. A Bizottság 2022-ben adott válasza értelmében azt tervezi, hogy konkrét tájékoztatást nyújt az Erasmus+ nemzeti irodáknak arról, hogy miként tudnák még jobban támogatni a regionális és kisebbségi nyelveket.

⁸⁰ Írásbeli választ igénylő kérdés E-005869/2020 és az arra adott válasz E-005869/2020(ASW). A gyűlölet-bűncselekmények elleni uniós fellépés lehetőségei. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

⁸¹ Írásbeli választ igénylő kérdés E-000590/2022 és az arra adott válasz E-000590/2022(ASW). A többnyelvű oktatás előmozdításának uniós támogatása, különös tekintettel a regionális és kisebbségi nyelvekre. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

Egy további, szintén említést érdemlő parlamenti aktivitás lehetősége az évente meghirdetett Európai polgári díj.⁸² A parlamenti díjra olyan személyeket és szervezeteket lehetséges jelölni, amelyek tevékenysége támogatja az uniós együttműködést és a közös európai értékek védelmét.

A képviselők saját tagállamukból javasolhatnak jelölésre érdemes személyt vagy szervezetet, a tagállami zsűrik döntenek el, ki(k) lesznek az adott év díjazottjai. Kisebbségi szempontból nézve, a díjazottnak a többségi nemzet támogatását is bírnia kell, amely a díjra jelöltek általában nagy száma miatt kihívást jelent. Ezen feltételek mellett lett a 2021-es év romániai díjazottja a székelyudvarhelyi fotós, Dávid Botond Geofolk nevet viselő projektjével. A Geofolk népviseletekről készült több ezer fotóból álló gyűjtemény, amely az Európa és a világ kulturális sokszínűségét hivatott bemutatni és megőrizni az utókornak: *„Az 56 ország 240 nemzetiségének több mint kétezer népviselete egyértelmű üzenet arról is, hogy a kisebbségi közösségek kultúrája szerves része Európa kulturális sokszínűségének, támogatandó és megőrzendő közös értékünk”*.⁸³

A 9. parlamenti ciklusban jellemzően kevesebb kulturális rendezvényre kerülhetett sor az egészségügyi megszorító intézkedések miatt. A Parlamenten kívüli rendezvényeknek hagyományosan a brüsszeli Magyar Kulturális Központ, a Liszt Intézet ad otthont. Itt kerültek megszervezésre a Brüsszeli Kárpátalja Napok Bocskor Andrea EP-képviselő együttműködésével, valamint az erdélyi EP-képviselők közreműködésével a marosvásárhelyi „Fekete március” eseményeire emlékező est, és került bemutatásra a Székelység történetéről szóló könyv angol nyelvű változata.

⁸² Parlamenti díjak bemutatása. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2024. 10. 16.

⁸³ Forrás: <https://vinczelorant.eu/hu/tag/europai-polgar-dij/>; letöltés ideje: 2024.11.12.

7 Zárszó

Kétségkívül a 2019-24 közötti évek kisebbségvédelmi törekvéseinek középpontjában a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés állt és ez egyben meghatározta a 9. törvényhozási ciklus első felének parlamenti munkáját. Az Európai Bizottság Minority SafePack-el kapcsolatban elfogadott 2021. január 14-i közleményét követően a kezdeményezés szervezői úgy döntöttek, hogy a luxemburgi bírósághoz fordulnak, hogy az semmisítse meg az Európai Bizottság jogi aktusát. Szerintük a Bizottság többek között nem indokolta meg kellően, miért nem fogadott el jogi aktusokat a kisebbségek jogainak védelme érdekében a kezdeményezés alapján. Az Európai Unió Bíróságának Törvényszéke (T-158/21. sz. ügy) elutasította a kérelmet, a szervezők 2023. január 21-én fellebbezést nyújtottak be a Bírósághoz az ítélettel szemben, ez utóbbi ügyben még nem született döntés.

Az elhúzódó jogi vita mellett kellett újragondolni a kisebbségvédelem kérdéseit, amely azután, hogy a Minority SafePack az uniós biztosok és az EP-képviselők elé került, ismét háttérbe szorult, továbbá egy újfajta kihívással is szembe kerültek a kisebbségek szószólói az orosz-ukrán háború kitörésével. Háborús konfliktusban a nemzeti kisebbségek még inkább kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek, ezt mutatja Ukrajna és a kárpátaljai magyarok példája is. A kisebbségvédelem témája viszont részét képezi az Ukrajnával megkezdett csatlakozási tárgyalásoknak és ez esélyt adhat arra, hogy a koppenhágai kritériumok között fontosnak tartott feltétel teljesítését és betartását az EU ne csak a csatlakozásra váró országoktól várja el, hanem következetes legyen e téren az uniós politikákban is.

Összegezve elmondható, hogy az Európai Parlament, azon belül is a kisebbségi EP-képviselők 2019 és 2024 között tovább vitték és megszilárdították az előző ciklusok eredményeit. Az Európai Bizottságban az áttörés várat magára, a közelmúltban megjelent biztos megbízólevelek⁸⁴ tartalma arra enged következtetni, hogy az új Bizottság

⁸⁴ Az Egyenlőségért felelős biztos-jelölt megbízólevelében szerepel, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme érdekében fog munkálkodni. Mission letter to Hadja Lahbib Commissioner-designate for Preparedness and Crisis Man-

a kisebbségek védelme számára megnyithatja azokat a lehetőségeket, amelyekre a Parlament és az európai nemzeti és nyelvi kisebbségek már régóta igényt tartanak.

Irodalomjegyzék

- Brucker, Balázs: Etnikai és etnoregionális pártok az Európai Parlamentben. KRTK Blog. In: *www.portfolio.hu*. 2024. szeptember 29.
- Carrera, Sergio – Brussels, Guild Elspeth – Vosyliūtė, Lina – Bard, Petra: *Towards a comprehensive EU protection system for minorities*. Brussels: Directorate-general for Internal Policies Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 2017.
- Dabis, Attila – Filep, Béla: The Covid-19 Factor, How the Virus Shapes Relations Between States, Regions and Minorities in Europe. In: Bíró, Anna-Mária – Newman, Dwight (Eds.): *Minority Rights and Liberal Democratic Insecurities, The Challenge of Unstable Orders*. Routledge, 2023, 233-256.
- Manzinger Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? – Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014-2019 között. In: *Kisebbségi Szemle 2018/4*, 7-26.
- Manzinger Krisztián – Vincze Loránt (2017): Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? In: *Pro Minoritate, 2017 nyár*, 3–21.
- Mészáros, Anikó: A Beneš-dekrétumok tegnap és ma az Európai Parlamentben. In: *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben* (szerk. Horváth Attila és Korom Ágoston), Nemzeti Közszerzői Egyetem. 2014.
- Pan, Christoph; Pfeil, Beate Sybille; Videsott, Paul: *National Minorities in Europe. Handbook of European National Minorities Volume 1. 2nd edition*. Wien/Berlin: Verlag Österreich/Berliner Wissenschaftsverlag, 2018.
- Toggenburg, Gabriel N. (2018): The European Union and the protection of minorities: new dynamism via the European Citizens Initiative. In: *European Journal of Minority Studies, 2018/3-4*.
- Videsott, Paul: Brussels: Linguistic and cultural diversity – Minority and minoritised languages as part of European linguistic and cultural diversity. Brussels: European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. 2023.

agement; Commissioner-designate for Equality. Letöltés helye: commission.europa.eu; letöltés ideje: 2024.10.16.

Dokumentumok

- A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről C(2021) 171
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg.) PE/92/2018/REV/1 HL L 130..
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788. rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról PE/23/2020/REV/1 HL L 231.
- Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI)) HL C 124.
- Az Európai Parlament 2013. szeptember 11-i állásfoglalása a kihalástól fenyegetett európai nyelvekről és az Európai Unión belüli nyelvi sokféleségről (2013/2007(INI)) HL C 93.
- Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI)). P8_TA(2018)0447.
- Az Európai Parlament 2020. november 26-i állásfoglalása az európai választások értékeléséről (2020/2088(INI)) HL C 425., 2021.10.20
- Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezésről (2020/2846(RSP)) HL C 445.
- Az Európai Parlament 2022. december 15-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2021. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről (2022/2024(INI)) HL C 177.
- Az Európai Parlament 2023. április 18-i állásfoglalása az EU és az Európa Tanács közötti intézményi kapcsolatról (2022/2137(INI)).
- Az Európai Parlament 2023. november 22-i állásfoglalása az Európai Parlamentnek a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól (2022/2051(INL)).
- Az Európai Parlament 2023. november 23-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2022. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről (2023/2047(INI)).
- Az Európai Parlament 2023. december 13-i állásfoglalása a területi alapú tartalomkorlátozásról szóló 2018. évi rendeletnek a digitális egységes piacon való végrehajtásáról (2023/2019(INI)).

III. fejezet

Aktualitások

- 3. Xabier Ezeizabarrena:** Scottish Devolution & Basque Historical Titles: Two Nations Searching for Co-sovereignty?
- 4. Francisco Bouza Serrano:** Galician Language and Identity Today – Can Legal Protection And Promotion Save a Language?

*Xabier Ezeizabarrena**

SCOTTISH DEVOLUTION & BASQUE HISTORICAL TITLES: TWO NATIONS SEARCHING FOR CO-SOVEREIGNTY?

When, among the happiest people in the world, bands of peasants are seen regulating affairs of State under an oak, and always acting wisely, can we help scorning the ingenious methods of other nations...?

—Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*

1 Foreword

The legal and political process opened with Devolution within the UK-Scottish relations contains similarities and potentials of remarkable real and comparative interest with the constitutional clauses of recognition of Basque Historical rights or titles within the 1978 Spanish Constitution. In my view, the EU framework is suitable in both cases to ease and foster this interest within a context of progressive co-sovereignty at the EU, although the Scottish case might require further EU efforts because the UK is nowadays out of the EU.¹

For the British case, the Devolution process could be easily considered as the last on-time key moment in British “constitutional” history, according to Wicks. This author has selected eight “key moments” as follows: the 1688 “glorious revolution”, the 1707 Union of England and Scotland, Walpole’s long tenure (1721-1742) as the first Prime Minister, the 1832 reform of Parliament, the Parliament Act 1911, the 1950 European Convention on Human Rights, the UK’s accession to

* PhD, Faculty of Law, University of the Basque Country. Lecturer of Administrative Law Dpt. of Constitutional & Administrative Law. P^o Manuel de Lardizabal, 2. 20018 Donostia. Email: bcpecsaj@ehu.eus.

¹ Nevertheless, the results of the 2016 Brexit referendum in Scotland were clear: 62% voted to remain, 38% to leave the EU.

the European Communities and the aforementioned devolution legislation of 1998².

Even a long time before the previous studies, Meadows stated in 1976 that the necessity to turn

“to the question of why devolution has become a political issue at this time. In general terms, the essence of the controversy is reflected in the following statement: “Devolution! The very word contains a threat. The English pronounce it to rhyme with evolution, the Scots with revolution”³.

However, authors like Bogdanor and Voganaur recall the words of Dicey in his “Law of the Constitution” who underlined that

“a British writer on the Constitution has good reason to envy professors who belong to countries such as France... or the United States, endowed with constitutions on which the terms are to be found in printed documents, known to all citizens and accessible to every man who is able to read. Britain remains, together with New Zealand and Israel, one of just three democracies which are still not “endowed” with a “written”, or, more properly, a codified constitution”⁴.

Nevertheless, written or codified, the principle of British parliamentary sovereignty

“is no longer an unchallenged doctrine” (...) “and it is because there is scepticism concerning the value of the doctrine that voices have been heard calling for an enacted constitution. An enacted constitution would, however, have to confront at the outset the problem of whether or not the European Communities Act has limited the sovereignty of Parliament, and whether the practical limitation of sovereignty by the

² Wicks 2007.

³ Meadows 1977. More clearly, in my view, with the concept of recovering and updating sovereignty for Scotland through Historical Rights or Titles.

⁴ Bogdanor et al. 2008, 38.

*Human Rights Act and the devolution legislation should be registered in the Constitution. An enacted constitution would have to confront squarely the doctrine of the sovereignty of Parliament. We have been asked whether the enactment of a British constitution is feasible. Our answer is that there is no reason why it should not be feasible, no reason why, almost alone amongst democracies, Britain should be unable to enact a constitution. The problems involved in this enterprise are, however, formidable*⁵.

This paper will resume certain legal and political comparative sources and reflections on Basque Historical rights and Scottish Devolution within both “constitutional” cases to establish a brief comparative approach. It will underline the potential of these frameworks to develop the concept of co-sovereignty through mutual “constitutional” recognition with the UK and Spain and even towards the EU.

The proposal designed by the Basque Government and Parliament (approved by the Basque Parliament, December 2004) advocates for direct participation by the Basque Country and Navarre in the EU⁶, not in independent terms, but in harmony with other Spanish interests based upon the EU and constitutional principles of solidarity⁷. This would mean the participation of the Basque Country and Navarre within the Committees of the Commission and the Council of Ministers, as well as in the different working groups, as bodies that are permanent designers of new policies and regulations, both of which are also bodies with powers in the enactment of future treaties⁸. In fact, a real example of a new path towards co-sovereignty is stated in the

⁵ *Ibid.*, 56.

⁶ Relations with Navarre and the Basque provinces within French territory (Lapurdi, Basse Navarre and Zuberoa) are also reflected by the Proposal for a new Basque Statute (PSBC) in articles 6 and 7. This is a direct implication arising from the recognition of Basque Historical Titles in the First Additional Clause of the Constitution. *Vid.*, Ezeizabarrena 2019.

⁷ In the same sense, we have the same opinion as Murillo de la Cueva 2000, 133, 143 and 146. This author argues for a new implementation of autonomous participation based on criteria of exclusive competencies in relation to interests affected by EU decisions.

⁸ *Ibid.*, 123 – 124.

proposal for a new political statute for the Basque Country, which was approved by the Basque Parliament (PSBC).⁹

All these previous considerations are only a preliminary sketch of the different reflections that, *de lege ferenda*, inspire the content of this study, which takes a comparative approach to the devolution process in Scotland.

In the Basque case, it is therefore important to consider, if only briefly, some historical data concerning the legal framework that explains and presents the problem of Historical Rights in the different territorial contexts of Euskal Herria (The Basque Land)¹⁰. There are many perspectives in this context through which we could analyse the meaning of the historical rights or titles of the Basque territories. Any of them might be considered valid as long as the bases are solid and reasonable. However, I should underline here that my study chooses to follow the premises and their historic or legal evolution as a true example of a legal framework that has been active until today and still governs a good part of the public legal relationships of the Basque territories with Spain, such as the domestic structure of the Basque territories and their particularities vis-à-vis the rest of the common Spanish provinces.¹¹ If in the Basque case, we are talking from the point of view of a constitutional provision (the 1st Additional clause of the Spanish Constitution), the Scottish case is based upon the idea of Devolution (not necessarily written) but within the context of full historical national recognition of the Scottish nation.

According to Bengoetxea, from the Basque viewpoint, the interest in the Scottish process is not new.¹² In his view, it seems clear that Scotland is leading the path towards a higher degree of self-government

⁹ Plenary session of 30-12-2004. Proposal later rejected by the Spanish Parliament (February 2005). See the full text of the Proposal passed at the Basque Parliament in its English version (PSBC).

¹⁰ Preface and articles 1 & 2 of the PSBC.

¹¹ This is the point of view of many previous authors. Among them, mention should be made of Fernández 1985, as a true and fair view of the whole process.

¹² Bengoetxea, Joxerramon: "Escocia: enseñanzas para el País Vasco. El Diario Vasco, 12.03.2010 [online]. Available at: <https://www.diariovasco.com/escocia-ensenanzas-pais-vasco/>, accessed: 12.03.2010.

with general acceptance by the British establishment. In that sense, he quotes at least three advantages, such as a large democratic tradition, the absence of a written constitution and, therefore, the sovereignty of Parliaments according to their own powers, together with an independent judiciary, which normally avoids interfering in politics.

Bengoetxea stands that there is not only one process but two constitutional processes that may become one in the future. One was referred to the National Conversation launched by the Scottish National Party (SNP), while the other is based upon the report of the Calman Commission created by the Scottish Parliament without the SNP's participation.

In this line, the National Conversation implied a constitutional process for permanent consultation with Scottish society. Within this context, Bengoetxea states three different options:

- a) To maintain the current process of devolution;
- b) To increase Scottish self-government with new powers and, in particular, with financial and tax autonomy;
- c) To decide towards independence while maintaining the sovereignty of the British Crown, the Sterling Pound and the linkages of the Commonwealth.

This third option, maintained by the Scottish National Party and the Scottish Government, is known as "Independence in the EU." Meanwhile, the Calman Commission delivered its report in June 2009, underlining the necessity of a whole new tax and financial public system, which is limited nowadays. The Scottish Parliament has welcomed these proposals.

This option towards independence within the EU requires the Scottish Government to comply with the commitment to organising a referendum in 2010¹³. A different result would have implied a new open treaty on the Union agreement between Scotland and the UK in

¹³ The referendum took place in 2014: 45% in favour of independence, and 55% against was the result.

force since 1707. A clear result in favour of such a negotiation would give reason and more legitimacy to the independence of Scotland. In my view, there are at least two main bones of the Scottish proposal:

- The mutual recognition of Scotland as a nation.
- The example of Quebec.

The first item proclaims a recognition of the right to self-determination upon the previous existence of Scotland as a nation until 1707. The second one follows the principles and rules stated by the Supreme Court of Canada on Quebec (Consultative Opinion, 20-8-1998). In both cases, there is a key role of concepts like negotiation, agreement or treaty (1707) and referendum within a context of new or post-sovereignty through the ideas of Scottish professors like Neil MacCormick or Michael Keating, inter alia

According to Keating,

“Scotland is perhaps unique in facing no legal or constitutional bar to independence, nor much opposition in principle within the host state. (...) I argue that, total independence being impossible in the modern world, the key issue is how to manage interdependency in the (British) Isles, Europe, the Atlantic community, and the world. Even more difficult is the political economy of independence,..(..) For some years I have argued that we have moved from a world of absolute sovereignty to a post-sovereignty era, in which power is shared at multiple levels and self-determination does not necessarily imply statehood”¹⁴.

Moreover,

“concepts of statehood and political order in the eighteenth century are not what they were in the twentieth century, and in the present century they are changing again. So while it is justifiable to trace a Scottish polity and sense of common identity back to the Middle Ages, it is a mistake to confound this with modern nationalism or to assume

¹⁴ Keating 2009, VII:

*that a timeless Scottish frame is available to take over whenever the British one fails. Scottish identity is, rather, reforged and re-invested with political significance in different historical epochs. What we are seeing at present is a new Scottish nation-building project, contrasted with the old Union and in competition with an attempt at rebuilding a British nation. That is taking place in circumstances far removed from the classic nation- and state-building era of the nineteenth century*¹⁵. *“It jars with the sociological fact that some states contain more than one group whose members see themselves as a nation. (...) The “Jacobin” form of democracy, with its assumption of a single demos, has to be abandoned in favour of a more complex and pluralist understanding of democracy, citizenship, and solidarity. (...) In the United Kingdom, state and nation have long been in tension, and neither has a shared meaning*¹⁶.

MacCormick has a similar approach to the historic meaning of the British Union:

*“the United Kingdom is commonly referred to as “England”, “Angleterre”, “Inghilterra”, and the like, and we may in due course reflect why this should be so. But this “England” is properly the British State, at present the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*¹⁷.

McCormick did not see, therefore, a real legal reasoning or practical decision within the 1707 Treaty but a sort of negotiation result of unequal forces. An example of a non-written “constitutional” anomaly with certain federal profiles¹⁸, without statehood formal recognition but indeed maintaining several structures of statehood or real sovereignty, in particular concerning the whole judicial system¹⁹. This might be as

¹⁵ *Ibid.*, 10.

¹⁶ *Ibid.*, 11.

¹⁷ MacCormick 2002, 49.

¹⁸ *Ibid.*, 60.

¹⁹ *Ibid.*, 183.

well a common ground shared by the remarkable institution of Basque Historical titles or rights.

The proposal of the current Scottish Government is useful and remarkable in four main concepts:

- a) Democratic: because is based upon the principle of self-determination internationally recognised;
- b) Constitutional: even though there is no written UK Constitution, it belongs to the mutual recognition as nations such as stated by the 1707 treaty;
- c) Social: because it is an open process to the whole society;
- d) European: recognising the clear will of participation within the EU process according to the EU Treaties in force.

This is also important because the Scottish proposal was based on the same rules and principles of the EU²⁰. In any case, this formal process towards the sovereignty of Scotland is fairly fulfilling the rules of democracy and, in particular, of an agreed Union through the 1707 Treaty. In fact, one of the characteristics in this context is the acceptance by both parties of the core part of their non written “constitutions”: Human Rights and democratic principles.

Keating underlines as well that

“since the 1990s a whole genre of literature has emerged about the question of Britain and the crisis of the Union”²¹. “The shock of a resurgent Scottish nationalism in the 1970s provoked a sharp reaction. Many English scholars refused to take it seriously, arguing that nationalist voting was a mere “protest”, implying that it represented a form of deviant behaviour, while voting Labour or Conservative was somehow normal. (...) The problem here is that pre-British identities

²⁰ According to Keating, “Britain has come apart under the influence of European integration as Scots have embraced Europe while the English reject it. The question of Europe does indeed touch the debate about Scotland’s place in the United Kingdom”, *op. cit.* 4.

²¹ Keating 2009, 1.

were not fully national in the modern sense... (...) Scotland existed before the Union but not as a modern state and society"²².

In the Spanish context, the legal stance of the Spanish Government and the Constitutional Court rendered the Basque Parliament Act for a consultative vote in 2008 unfeasible.²³ Therefore, what seems void under the rules of a modern, written Constitution like the Spanish is perfectly viable without a written Constitution and under pre-colonial rules. In my view, it seems to be a question of democratic culture and State vision from an old democracy like the one that ruled for centuries in the UK.

2 A Piece of Basque History

The particular nature of the "foral"²⁴ Basque regime has constantly been present within any historical analysis of our constitutional and legal texts.²⁵ As a starting point, I also have to underline the curious and relevant observation made by Loperena,²⁶ regarding the very similar terms of the First Additional Clause of the Spanish Constitution (1978) and the Act of 25-10-1839.²⁷ If, as quoted by this author, the Act

²² *Ibid.*, pages. 2 to 9. Within these lines, he also highlights the important participation of Scots in the Empire, something that is also present in the Basque context, in particular, along the most powerful periods of the Spanish empire and worldwide navigation and expeditions. In historical terms, he believes that the UK is very different from France while common grounds with Spain are easy to be found. This idea is also clear, as we will see, within the studies made by J. Arrieta.

²³ Spanish Constitutional Court Judgment 103/2008 (STC 103/2008).

²⁴ And, in that sense, based upon Historical Rights within the Constitution.

²⁵ In a surprising sense, a most important historic landmark was probably set by Antoine D'Abbadie, as has been recently explained to us by Monreal, Gregorio. in his interesting work "El ideario jurídico de Antoine d'Abbadie", Euskonews & Media no. 16, <http://www.euskonews.com>, accessed: 21.10.2024.

²⁶ Loperena 1988, 37.

²⁷ Act of 25 October 1839.

Artículo 1º. Se confirman los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad Constitucional de la Monarquía.

Art. 2º. El Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en

of 25-10-1839 confirms the Basque and Navarrese “*Fueros*” (Rights) at the same time and through a common system, the First Additional Clause of the Constitution confirms and also respects the historical rights of those territories²⁸. All the aforementioned contains basic legal consequences for a contemporary and practical interpretation of the various perspectives and consequences deriving from the concept of Historical Rights²⁹.

Another curious aspect leads us once more to the Constitution that is presently in force, for a brief mention of its Second Derogatory clause in relation to all the above. This indeed represents a paradox within the whole analysis. When the Second Derogatory clause of the Constitution annuls the Act of 25 October 1839 for Alava, Guipuzcoa and Vizcaya, the Constitution shows the difficulties experienced by central governments when interpreting the Basque and Navarrese regimes, as well as the problems of a section of Basque nationalism in its understanding of the relationship of the Basque territories

los mencionados fueros reclame el interés general de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

²⁸ Loperena 1988 *op. cit.*, 37.

²⁹ This is a concept that, in the French Basque Country, within a different perspective and without any constitutional clause at all, is also present in the words of Lafourcade with regard to the peculiar identity of the French-Basque territories (‘Iparralde’ in Basque): *Dans une Europe en pleine mue, les Etats-nations, constructions artificielles, semblent aujourd’hui dépassés. Les revendications identitaires des minorités sont universelles. Pour éviter toute homogénéisation culturelle, chaque peuple doit prendre conscience de sa réalité et, pour cela, connaître son passé et retrouver son identité qu’il doit conserver tout en s’adaptant à la société moderne. Or, le peuple basque, plus que tout autre, possède des caractères propres qu’il a préservés tout au long de son histoire, du moins en Iparralde jusqu’à la Révolution de 1789. Son système juridique, qui servait de fondement à son organisation sociale, ne fut pas influencé par le Droit romain qui, partout ailleurs en Europe occidentale, modifia profondément la tradition juridique populaire. Conçu par et pour une population rurale, il a été élaboré à partir des maisons auxquelles s’identifiaient les familles et qui, comme elles, se perpétuaient à travers les siècles, donnant à la société basque une grande stabilité* (see her work “Iparralde ou les provinces du Pays Basque nord sous l’ancien régime”, *Euskonews & Media* no. 3, <http://www.euskonews.com>, accessed : 22.10.2024.

with the State itself, according to the Constitution.³⁰ Considering all these disagreements, we might be facing one of the most important paradoxes within the process of Spanish constitutionalism.

If the Second Derogatory clause of the Constitution annuls the Act confirming the 'foral' system of 1839, it incurs in a direct and express contradiction of the recognition of and respect for the "foral" Historical Rights assumed by the First Additional clause of the Constitution. The approach is difficult to understand if we do not take into account the political perspective previously mentioned. But the failing might have an even wider reach, because the Derogatory clause only affects Alava, Gipuzkoa and Bizkaia, as Navarre is not mentioned at all. Should we understand, then, that the Act confirming the 'foral' system of 25-10-1839 is still in force for Navarre? There might be various legal answers too, if we forget the political course of the disagreements and fights that have coloured Basque reality up until now. Similar fights and disagreements were also the order of the day during the constitutional process, using arguments that were more political than legal in most of the cases³¹.

In my view, the Historical Rights of the Basque Country constitute the logical transit from the historic concept of '*Fueros*' to the constitutional integration of certain territories which maintained during the whole of that process a voluntary, uninterrupted political and juridical public will of identity³². That is also present very clearly in the case of Scotland.

³⁰ We have to remember here that the Act to "confirm the *fueros*", of 25 October 1839, was considered by a sector of Basque nationalism as an abolishment ruling, even though its sense and aims were simply to adapt the particular regimes in the Basque territories to the new Constitution at that time.

³¹ An interesting example of this was quoted by Tamayo Salaberría, Virginia, in her impressive work *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, Oñati: IVAP, 1994, 617. The author recalls a relevant event from our 'foral' and constitutional history during the debate in the Spanish Parliament on the First Additional Clause of the Constitution about the Basque Historical Rights. At that time, the representatives of the Spanish Socialist Party (PSOE) refused to concede more explicit recognition of the Historical Rights of the Basque territories.

³² This is the core idea of the First additional clause of the Constitution and the whole PSBC.

The common point for both situations is the nature of agreement between two parties throughout history³³, (in Scotland since 1707)³⁴. Additionally, we might emphasize the prevailing challenges in acknowledging that position from both the State and EU viewpoints. Herrero de Miñón has adeptly illustrated potential frameworks for the incorporation of Basque Historical Rights into constitutional reality, while setting aside various political disputes.³⁵

The words of Eduardo Nieto Arizmendiarieta are also clear in this respect.³⁶ But my aim here is not to go deeper into the historical analysis of the concept of Historical Rights, but to mention, at least briefly, some of the real possibilities of this singular legal institution at a domestic level, in order to go further into its particular integration at the EU level as well taking the Basque and Scottish examples as relevant ones in terms of identity, history and recognition of public Law towards co-sovereignty or even sovereignty.

³³ Authors like T. Urzainqui clearly disagree with the idea of agreement, whereas they consider absolutely evident that the Basque territories were conquered in their entirety through military and violent means at different moments of history. See his enormous historical and legal works clarifying the identity of Navarre as the Historical Basque State, while 'Euskal Herria' continues as its cultural global identity, principally through language. In other words, both are the same body with different titles: Urzainqui – Olaizola 1998. Urzainqui 2002. Urzainqui 2004.

³⁴ 1707 Act of Union between Scotland-England, article 1: *“that the Two Kingdoms of Scotland and England shall upon the first day of May next ensuing the date hereof and forever after be United into One Kingdom by the Name of Great Britain And that the Ensigns Armorial of the said United Kingdom be such as Her Majesty shall appoint and the Crosses of St Andrew and St George be conjoined in such manner as Her Majesty shall think fit and used in all Flags Banners Standards and Ensigns both at Sea and Land”*.

³⁵ Herrero De Miñón 1987. Charged with drafting and reporting on the 1978 Spanish Constitution he was the first to interpret Basque Historical Titles in terms of the right to self-determination, understood as voluntary integration within a different political-legal framework.

Herrero De Miñón, 2000a. Herrero De Miñón 2000b. Herrero De Miñón 2000c. Herrero De Miñón 2003a. Herrero De Miñón 2003b.

³⁶ Nieto Arizmendiarieta 1999, 142 – 143.

3 Sovereignty & the Rule of Law

Both the Basque proposal for a new political statute and the Scottish process led by the Government of Scotland are based upon certain common grounds:

- a) The legal and political structure of a State is not something eternal³⁷. Nowadays, the undeniable legal issue is the requirement of protection and assumption of Human Rights and democratic principles. A possible solution to these questions could be present, to a certain extent, within the Proposal for a Political Statute for the Basque Country (PSBC) approved by the Basque Parliament (30-12-2004) but rejected by the Spanish Parliament without any kind of previous negotiation (February 2005)³⁸: “Sharing sovereignty, democratic principles and also Human Rights” is the essence of the PSBC and its drafted text to amend the current regime. The rest of the issues pending could perfectly well be the subject of negotiation in a democratic system. In a sense, this is also the general consideration made by the Supreme Court of Canada in 1998 regarding the case of Quebec³⁹.
- b) Both History in the British case and the Spanish Constitution in the Basque one are suitable tools to push forward the idea of sharing sovereignty with full legitimacy or even claiming for self-determination within the context of protection and fulfilment of International Human Rights and within the EU framework.
- c) The idea of written or non-customary historical rights is present in both cases despite the important details to be subject to mutual

³⁷ Nevertheless, the 1707 Union Act states that the Union is “forever”.

³⁸ In this case very clearly, once again, in breach of the Spanish Constitution, specifically, article 151.2. In the same sense, this also went against the provisions recognising a right to negotiate this text through article 137 of the Spanish Parliament Statutory Regulation.

³⁹ More specifically in the principle of the right to negotiate a possible different status for Quebec recognised by the Canadian Supreme Court (Decision of 20-8-1998). See as well Arts. 12 & 13 PSBC with a very concrete approach to self-determination based upon the principles stated by the Canadian Supreme Court in 1998 (the right to a bilateral negotiation on the Basque political status).

negotiation, including the basic elements of public constitutional law: organisation, territory, and population.

- d) Any political or legal approach to both cases should take into consideration the EU's new framework as a new relevant context of sovereignty or even post-sovereignty, according to Scottish professors like MacCormick⁴⁰ or Keating⁴¹.

These common general ideas are indeed present in Scotland within the Devolution process, in particular through the Scotland Act 1998 and notwithstanding of the referendum proposed by the Government of Scotland.

Even within the context of the 1707 Act or Treaty of Union between England and Scotland, the latter maintained certain particular institutions and bodies such as the judiciary, education, universities, the presbyterian church and its systems of Civil and Criminal Law⁴², based upon Roman Law but influenced by Common Law as well. In this sense, the legislative projects concerning Scotland have been historically considered and analysed mainly by members of Parliament from Scotland.

In any case, and even within the devolution context, Westminster clearly limits and controls the system adopted. There is, in fact, an essential principle of British Constitutional Law stating that Westminster Parliament is sovereign. No institution or body can abolish an Act except the same Parliament, and this one can intervene in any matter whatsoever. Hence, article 28 of the Scotland Act 1998 assumed the competence of the Scottish Parliament to approve legislation, stating the competence of the British Parliament as well to approve Acts for Scotland.

For the British case that is all in force without a formal Constitution. Feldman, for example, questions if the *"United Kingdom have no constitution, one constitution, or several competing constitutional visions?"*⁴³ *Despite*

⁴⁰ Inter alia at MacCormick 2002.

⁴¹ Inter alia in Keating 2009.

⁴² See in this regard the interesting comparative approach made by Arrieta, Jon. between the Spanish 1707 and the British one, in "El 1707 español y el británico", in *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Arrieta 2009, 28.

⁴³ Feldman 2005, 350.

the formal data, Feldman is clearly more in favour of shared or co-sovereignty, with no single source of authority for constitutional rules.

*“for the United Kingdom’s constitution (or any other constitution) to work successfully in this way, there must be a commitment to peaceful methods of resolving, temporarily and contingently, a constantly changing set of conflicts between visions”.*⁴⁴

Another interesting approach was made by McLEAN & McMILLAN, even concluding one of his most interesting studies with the idea of the UK as a Union State without Unionism or quoting his view as “The Death of Unionism”:

*“Unionism was an elite creed before it was a popular one. English politicians needed Union in 1707 because of the Scottish threat to the security of England after the death of Queen Anne. Scots politicians, their state bankrupt and subject to economic and military threats from England, had no realistic choice but to accept Union. However, they secured safeguards for their religion and law, safeguards that have been (more or less) honoured ever since”.*⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.* 351.

⁴⁵ McLean, I. & McMillan 2005, 239.

4. Basque Historical Titles Within the Spanish Constitution and the Eu Context⁴⁶

First Additional Clause of the Spanish Constitution:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”⁴⁷.

As quoted by Herrero De Miñón and T. R. Fernández, the Basque Historical Rights are much more than a mere accumulation of competencies and public bodies. They represent a real legal and political concept, previous to our current constitutional reality (common ground as well with Scotland) and, in that sense, not liable to derogation through any unilateral decision once the legal nature of the contract or agreement has been proven⁴⁸. Co-sovereignty is also present in this idea. Moreover, according to Herrero De Miñón, these titles are indeed a constitutional recognition of the right of the Basque Country to self-determination in terms of a possible voluntary integration or an open demand for a different political status for the Basque territories⁴⁹.

In this sense, I would also like to include the words of J. Cruz Alli (former President of Navarre), during his speech in the debate in the Spanish Senate on the General Commission of Autonomous Communities in 1994. He warned the Senate and the Spanish Premier of the possible consequences deriving from a breach of those agreements due to the actions of the Spanish Government, namely, against the com-

⁴⁶ See: Ezeizabarrena 2003, together with the interesting foreword to the book by M. Herrero De Miñón.

⁴⁷ *The Constitution protects and respects the Historical Rights of the “foral” territories. The general updating process of this regime shall be enacted, when appropriate, within the framework of the Constitution and the Acts of Autonomy.* The four foral territories quoted, within the context of this article, had been defined by the Spanish Constitutional Court as Alava, Gipuzkoa, Navarre and Bizkaia

⁴⁸ See their works, Herrero De Miñón 1998 and Fernández 1985.

⁴⁹ See: Herrero De Miñón 1998, and Ezeizabarrena 2005.

mon institution of the Historical Rights of the Basque Country and Navarre, specifically, with regard to a constitutional conflict presented by the central government and another autonomous community, against some competencies of the government of Navarre in terms of its Historical Rights as expressed in the First Additional Clause of the Constitution⁵⁰.

If we consider the EU system to be the global sum of different approaches by the various states to the question of integration, the domestic particularities of which are expressed in their respective Constitutions, might be the right formula, in my view, for the EU to accept all the above.

In order to get this into focus and assume its real dimension, we may use the institution of Human Rights as an example. They are an inherent prerequisite for membership in the EU system and characteristic of every single one of the member States. Article 6.1 of the TEU is clear in this sense. This is an essential matter because the EU assumes *ab initio* that the nuclear part of its legal regime is not going to be controlled by the EU itself but through the common constitutional traditions of the Member States. This is indeed directly linked with sovereignty and the rights of individuals who are entitled to demand these rights before any administrative or jurisdictional body.

So, the real existence of a sum of constitutional agreements seems here to be a suitable procedure for recognising those Human Rights at the EU level, even though the EU itself lacks the tools to protect them directly. There is a principle of mutual trust for the protection of Human Rights at each domestic level. If this is so in such a core matter in our legal systems, there should be a similar principle of mutual trust to recognise and assume the participation of nations like Scotland or the Basque Country within the whole process, specially in the case of

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Senado* (Spanish Senate), V Legislatura, Comisiones, No. 128, 1994, 62-63, Comisión General de las Comunidades Autónomas (26-9-1994). J.C. ALLI's speech proved again the peculiar nature of Historical Rights and the eventual consequences of their breach by central Government, contributing at the same time some other historic references. (*Diario de Sesiones del Senado*, V Legislatura, Comisiones, No. 129, 1994, 31, Comisión General de las Comunidades Autónomas, 27-9-1994.)

entities possessing powers of legislation and enforcement, or that even take collective Historical Rights as the fundamental starting point for the powers with which they are vested (Scotland & Basque Country, inter alia). Such nations are singular both in terms of the material content of their competencies, and of the procedures they are endowed with for updating them⁵¹. Such a process took place without significant problems within the context of Human Rights, whereas previously, there was a huge distance between the different systems for protection within each Member State. Today, there is a growing mutual impact in this area through the enforcement of the general principles of Law and the jurisprudence of, principally, the European Court of Human Rights.

This has not been an obstacle against the EU system developing certain frameworks for protecting Human Rights in matters directly linked with the principles and objectives of European Law. Thus, Human Rights continue to be a relevant part of the EU tradition as a core point with at least three sources of recognition and assumption of Human Rights:

- a) EU Law with the limits mentioned.
- b) International Law, particularly through the ECHR.
- c) The domestic Law of each Member State.

It was actually the existence of a common constitutional tradition that substantially helped to produce the developments mentioned in Human Rights. And this may serve as well to adopt similar approaches in cases where the Historical Rights of certain sub-state entities might be lacking in protection, even though they have direct constitutional recognition as in the Spanish case. This lack might also be considered a breach of EU Law so long as those Historical Rights do not contravene European Law. Indeed, as against the previous theoretical distance

⁵¹ Historical Rights that would find their limits in Human Rights (arts. 9, 10 & 11 PSBC); rights that are recognised within the EU context and as a relevant part of their tradition. Even more now with the constitutional project pending. That is the real will behind the proposal for a new Basque status (PSBC). For Scotland with the Devolution Act as a clear point of reference.

between the Spanish Constitutional Court and the Court of Justice of the EU (CJEU), we are now facing a mutual situation of inter-linkages within the context of Human Rights. And this process was based upon the implementation in both bodies of the general principles of Law as an interpretative pillar for all matters relating to European Law. Non-existence of a real positive charter of Human Rights at the EU level, despite the recognition expressed in Treaty of the EU, article 6, did not prevent the EU from assuming its responsibilities in this area, even through CJEU jurisprudence that was also inspired, *inter alia*, by the common general principles of Law of the Member States.

So, if in a matter such as Human Rights, the importance of the domestic regime is extremely clear for real protection at EU level, the European bodies, member States and, eventually, the CJEU should also take up the challenge to define the extent to which Basque Historical Rights should be considered, in this case before the EU, in order to perceive where their limits lie. In brief, to find those common grounds and limits would be a task of the CJEU, whose opinions would undoubtedly follow the grounds supported by the Spanish Constitutional Court, just as that body did in direct enforcement of article 10.2 of the Spanish Constitution⁵².

Within this process, the domestic jurisdictional bodies have been adapting themselves to the portrait made by the CJEU of the relationship between the EU and the domestic level. The conclusion is clear and may suggest to us some considerations in order to adequately interpret the figure of Basque Historical Titles in relation to the whole European system:

1. The CJEU made clear that European law has direct prior enforcement effects. This means that any damage or impact caused by a Member State to citizens and in breach of EU Law will produce liability to be assumed by the Member State.

⁵² Article 10.2 of the Spanish Constitution: *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

2. To enforce compliance with the above, the domestic courts have a leading role – expressed at its highest level via Constitutional Courts or similar figures – in the constitutional monitoring of possible violations and in ensuring the pre-eminence of the domestic Constitutions, as well as the practical implementation of EU Law. That is indeed the task of domestic jurisdictions (i.e. the Spanish Constitutional Court, for the cases of Human Rights and Basque Historical Rights)⁵³.

However, the current reality does not provide real consideration for those Historical Rights within the EU as a substantive part of one of the agreements or covenants that are now present in the EU. This is because of a lack of political will at the Spanish domestic level. An example of this situation is how Germany, Belgium or Austria dealt with the issue absolutely differently from Spain.

Finally, implementation at the European level of constitutional reality within every social, territorial and legal ambit makes it vital to distinguish the existence of these sub-state complexities that are not easily defined under the general concept of “Regions”. We find here that domestic realities with constitutional recognition within Member States may require peculiar treatments in order to implement that constitutional scope and singular approach. This can be seen in particular for entities with legislative powers, such as in the cases of the Basque Country and Scotland in accordance with, *inter alia*, their written or customary Historical Titles and within some of the most significant competencies in force⁵⁴.

⁵³ Both the Spanish Constitutional Court and similar European domestic bodies are obliged to guarantee European Law, and must even request, for example, a preliminary ruling from the CJEU when they need an interpretative ruling from the Court of Justice of the EC (article 234 of the EC Treaty). See also arts. 14, 15 & 16 of the PSBC.

⁵⁴ It is obviously necessary to distinguish the situations and specificities of the German Länder, Basque Country or Scotland for example, and some other cases such as those of the French *départements* or the British counties. The case of Basque Historical Rights and Scottish demands at least three main approaches (article 65 PSBC for the Basque case):

More participation of the Basque and Scottish Parliaments in the EU institutional activities.

Participation of both delegations within the EU Council of Ministers.

Direct right of standing (*locus standi*) of both entities in appeals to the CJEU in matters affecting their respective competencies.

These ideas are very much in force today, right 50 years after the first Basque Premier died in Paris. José Antonio Aguirre y Lekube's deep Europeanism is once again present in his thoughts and writings. Indeed, the EU, regardless of the contents of the Lisbon Treaty now in force, is still facing important transformations. Many of these ideas and proposals were seen by Aguirre y Lekube as pioneer statesmen since the 40s.⁵⁵

Moreover, Aguirre y Lekube made a forecast on the necessity of Europe underlining the protection of Human Rights as a clear limit of any modern political system. Even in 1944 Aguirre wrote that, "*la garantía de los pueblos, principalmente de los pequeños, reside precisamente en estas más amplias estructuras supraestatales*" („a népek, különösen a kis népek számára garancia éppen ezekben a tágabb, állam feletti struktúrákban rejlik"). Only a year later, Irujo, in his book, "*Inglaterra y los Vascos*", calls to Saint Luis: "*todas las libertades son solidarias*". Therefore, Europe must be a space of rights and freedom. And for Aguirre, the Basque Country played and plays a key role in Basque Historical Rights, even as a real exercise of sovereignty to be updated towards the new EU. This legal reality foreseen by Aguirre and Irujo, inter alia, is far away from the Spanish approach during the Spanish Presidency of the EU. There is not even a single proposal of real Sub-State participation within the EU context.

Meanwhile, Germany, Belgium, and Austria have constitutionally acknowledged Sub-State involvement in the EU. This is significant in those countries and in Spain, as the principle of subsidiarity should be a fundamental necessity for the interactions between the EU and its member states, as well as among states and their sub-state levels. Thus, it is imperative to acknowledge the respect for the national identities of member states, which are often distinctly plurinational, as noted by Aguirre y Lekube.

There are Sub-State proposals to ease one of its representatives' negotiating rules and treaties within the state delegations. In fact, Germany, Belgium, and Austria follow that path with representatives from the different Länder, Wallonia, or Flanders. Within the Spanish

⁵⁵ See Mees2006, and particularly his constant letters with Manuel de Irujo.

context, Historical Rights should legitimate similar possibilities for the Basque Country.s

The bilateral nature of these Historical Rights would be useful in easing Basque participation before the EU. This may imply participation within the Commission's committees, the Council of Ministers, and the working bodies. In the German case, the Länd are taking part as observers within the different bodies, while in the case of Belgium, there is a rotary representation. In this case, a Minister of Flanders could even chair an EU Council of Ministers.

The example of Historical Rights could be useful in reconciling both approaches, updating the Europeanism of Aguirre y Lekube to the requirements of the present day. If sub-state participation is not directly regulated in the European Treaties, it does not mean that it will become fully forbidden. Therefore, we have the very illustrative cases of Germany, Belgium and Austria, in which representatives can eventually compromise their member States in certain matters.

All this has nothing to do with the nostalgia of certain nationalism or the search for political advantages; it is indeed positive Law coming from the source of a pioneer of Europeanism since the 40s, like the Basque first premier, José Antonio Aguirre y Lekube.

5. The 2010 Proposal to Amend the Scotland Act 1998

A formal proposal to amend the 1998 Scotland Act, the so-called Scotland Bill, was introduced in the House of Commons on 30 November 2010. The Scotland Act was finally amended in 2012, 2014, 2016, and 2018 within the Brexit agreements and final withdrawal Act.

In fact, the Bill makes changes to the devolution settlement for Scotland and gives effect to some of the recommendations as set out in the Commission on Scottish Devolution's (Calman Commission) final report, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century* published in June 2009.

The bill and the amendments also included a number of technical amendments to the Scotland Act 1998, which were not related to the

Calman Commission's report but would update the operation of the devolution settlement. In the introduction, this Bill contains provisions that trigger the Sewel Convention. As the Bill changes the devolution settlement for Scotland, the Bill contains provisions which alter the legislative competence of the Scottish Parliament (for example, clause 11 relating to air weapons) and provisions which alter the executive competence of the Scottish Ministers (for example, clause 20 relating to the power to prescribe drink-driving limits). The Sewel Convention provides that Westminster will not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish Parliament.

Clause 1: The powers of Parliament

This clause transfers certain powers relating to Scottish Parliament elections, which are currently exercisable by the Secretary of State, to the Scottish Ministers. Section 12 of the 1998 Act confers powers to regulate the conduct of Scottish Parliament elections on the Secretary of State.

Subsection (3) amends section 12(2), which clarifies the scope of the order-making powers of the Scottish Ministers to make provisions under section 12(1)(a). Section 12(2)(d) allows Scottish Ministers to combine polls of the Scottish Parliament with other devolved elections where the polls are held on the same day. The powers to combine polls of the Scottish Parliament with UK Parliament elections are dealt with in clause 2 and are retained by the Secretary of State. The provisions in section 12(2)(b), (e) and (f), which are omitted by this clause, are also retained by the Secretary of State (see sections 12A(1)(b)-(c) and 12A(2)(a) inserted by subsection (9)).

Clause 5: Scottish Parliamentary Corporate Body

This clause amends section 21(2)(b) of the 1998 Act to allow for a minimum of four members of the Scottish Parliament to be appointed as members of the Scottish Parliamentary Corporate Body (SPCB). Currently, the number of MSP members of the SPCB is fixed at four. Any

increase in the number of SPCB members will be implemented by a change to the standing orders of the Scottish Parliament.

Clause 7: Partial suspension of Acts subject to scrutiny by Supreme Court

This clause allowed a new procedure under which a Bill may be given Royal Assent where only part of the Bill is subject to a reference to the Supreme Court under section 33 of the 1998 Act. If a Bill is given Royal Assent with only some of its provisions being subject to a reference, those provisions would have no effect until the decision on the reference is made.

In fact, currently, under section 32(2)(b) of the 1998 Act, the Presiding Officer of the Scottish Parliament is prohibited from submitting a Bill for Royal Assent if the Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General has referred the Bill to the Supreme Court under section 33 of the 1998 Act. This is so even if just one provision of it is considered to be out with the competence of the Scottish Parliament.

This clause amends the 1998 Act to introduce the concepts of a “limited reference” and a “general reference” to the Supreme Court. New section 33(6) of the 1998 Act (inserted by subsection (5)) defines “limited reference” as being a reference to the Supreme Court in which some provisions of the Bill are specified as being unaffected by the reference. A general reference is any other reference (i.e. one in which the whole Bill is referred to the Court). A general reference may likely be used in relation to short or single-purpose Bills, for example.

The new section 33A(6) confers on the Scottish Ministers power to make whatever order they consider appropriate in relation to the coming into force of the affected provisions if the Supreme Court determines that the provisions referred to it are within the legislative competence of the Scottish Parliament. However, this power is subject to any order that may be made by the Court. Any order made by the Scottish Ministers is also subject to annulment in the Scottish Parliament (see subsection (10), which inserts the appropriate reference into Schedule 7 to the 1998 Act.

Clause 10: Continued effect of provisions where legislative competence conferred for limited period

This clause amends section 30 of the 1998 Act, which gives Her Majesty the power by Order in Council to make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers appropriate. It would be possible for such an Order in Council to specify that the modification ceases to have effect at some point in the future, thereby giving the Scottish Parliament legislative competence in relation to a matter for a limited period of time (known as a 'sunsetting clause'). Clause 10 inserts new subsections (5) and (6) into section 30 so that, where an Order in Council includes a sunsetting clause, it may provide that any Act of the Scottish Parliament which is made prior to the sunsetting should continue to have effect notwithstanding the change in the Scottish Parliament's legislative competence.

Clause 14: Antarctica

This clause re-reserves the regulation of activities in Antarctica. The effect of this clause is that it will no longer be within the legislative competence of the Scottish Parliament to pass Acts relating to this regulation. The Scottish Parliament has never, in fact, exercised this competence.

Subsection (2) provides that the amendment to Schedule 5 takes effect retroactively, so it is regarded as having effect from the date Schedule 5 entered into force. The impact of this provision is that executive functions in relation to the regulation of activities in Antarctica are regarded as never having transferred to the Scottish Ministers under section 53 of the 1998 Act (where they would otherwise have been exercisable within devolved competence) and always have been exercisable by Ministers of the Crown.

Clause 15: The Scottish Government

Subsection (1) renamed the Scottish Executive as the Scottish Government. This empowers the Scottish administration to use the term Scottish Government in formal, legal documents, following the increasing use of that term by the current Scottish administration and others in the public domain.

Clause 16: Time limit for Human Rights actions against Scottish Ministers

This clause inserts a time limit for actions against the Scottish Ministers under the 1998 Act, where it is claimed that they have acted incompatibly with Convention rights.

In the *Somerville* case in 2007, the House of Lords held that actions for breaches of Convention rights by Scottish Ministers under the 1998 Act were not subject to the same statutory time limit of twelve months as the Human Rights Act. As a result, there was no time limit on when proceedings could be brought against Scottish Ministers.

In response to this, the Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 4) Order 2009 (S.I. 2009/1380) was made. This enabled the Scottish Parliament to pass the Convention Rights Proceedings (Amendment) (Scotland) Act 2009 (asp 11), giving a time limit to proceedings brought against Scottish Ministers. But this was appropriate only as a temporary solution. Subsection (6) makes essentially the same amendment as was made by the 2009 Act of the Scottish Parliament. Accordingly, the 2009 Order is revoked and the Act of the Scottish Parliament is repealed.

Clause 23: International obligations

Clause 23 makes provision so that a single piece of subordinate legislation, made by UK Ministers or following consideration by the UK Parliament, dealing with the observation or implementation of international obligations can have effect throughout the United Kingdom, irrespective of whether or not it deals with matters falling within devolved competence.

Subsection (2) inserts a new section 57A into the 1998 Act to allow UK Ministers, concurrently with Scottish Ministers, to implement international obligations in relation to matters within devolved competence. The 1998 Act already allows UK Ministers to act concurrently with Scottish Ministers to implement European Union obligations in areas that are devolved to the Scottish Government. New section 57A will allow UK Ministers to implement international obligations using a similar approach.

Subsection (3) inserts a new section 118(4A) into the 1998 Act, which qualifies section 118(4). Section 118(4) provides that where subordinate legislation dealing with devolved matters is made, confirmed or approved under a pre-commencement enactment, and the pre-commencement enactment concerned provides for some form of Parliamentary procedure in relation to the subordinate legislation, references in the enactment to "Parliament" (or either House) are to be read as references to the "Scottish Parliament". The new section 118(4A) effectively provides that any requirement of Parliamentary procedure will be satisfied if either:

- (a) the requirements of the pre-commencement enactment are complied with subject to section 118(4) i.e. the procedure is carried out in the Scottish Parliament; or
- (b) the requirements of the pre-commencement enactment are complied with disregarding the modifications made by section 118(4) i.e. the procedure is carried out in the UK Parliament.

In this sense, for example, an Order in Council made under the International Organisations Act 1968 (which section 10 of that Act requires to be laid before Parliament and approved by a resolution of each House of Parliament) that deals with devolved matters will be properly made either if it is laid and approved by the Scottish Parliament (under section 118(4) of the 1998 Act) or if it is laid before and approved by both Houses of Parliament (under section 118(4) as modified by section 118(4A)).

This means that it will be possible to make a single Order in Council having UK extent and dealing with both reserved and devolved matters, rather than having two such Orders, one dealing with reserved matters (made following consideration by the UK Parliament) and one with devolved (following consideration by the Scottish Parliament).

Clause 24: Taxation

This clause provides the structure within which the Scottish Parliament may legislate on tax. The UK Government is providing for the Scottish Parliament to set a rate of income tax for Scottish taxpayers; it is

devolving stamp duty land tax and landfill tax to Scotland, and it is making provision for new devolved taxes.

Section 28 of the 1998 Act gives the Scottish Parliament the power to make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament, within the limits set out in the 1998 Act. Sections 29 and 30 of, and Schedule 5 to, that Act specify that tax policy is outside the Scottish Parliament's legislative competence, although an exception is made for local taxes (e.g. council tax and business rates).

Section 80A(1)(b) introduces Chapters 3 and 4, which provide that the Scottish Parliament may legislate with respect to the devolved taxes (that is, taxes on land transactions and disposals of waste to landfills).

Section 80A(3) provides that a devolved tax introduced by the Scottish Parliament may not be imposed where to do so would be incompatible with the UK's international obligations. Section 80A(4) defines a "devolved tax" as meaning a tax specified in the new Part 4A as a devolved tax.

Subsection (3) of the clause amends section 93 (agency arrangements) of the 1998 Act to provide that the collection and management of a devolved tax is a specified function of Scottish Ministers. This will enable the Scottish Ministers to contract-out the collection and management of devolved taxes, should they wish to do. Subsection (5) provides that devolved taxes, including their collection and management, are excepted from the reserved tax matters, bringing these taxes within the Scottish Parliament's power to legislate.

Compatibility with the European Convention on Human Rights

Section 19 of the Human Rights Act 1998 required the Minister in charge of a Bill in either House of Parliament to make a statement before Second Reading about the compatibility of the provisions of the Bill with the Convention rights (as defined in section 1 of that Act). The appropriate Minister has made a statement pursuant to section 19 of the Human Rights Act 1998 to the effect that, in his view, the provisions in the Bill are compatible with Convention rights.

While this Bill confers powers on the Scottish Parliament or Scottish Ministers, such as the making of regulations of air weapons, the

transfer of the conduct of elections, or the powers to prescribe drink-driving limits, it is not thought that any human rights incompatibility will arise. This is because those powers are being transferred from the UK Parliament or Ministers; they are not new powers. It should also be noted that, by virtue of sections 29(2)(d) and 57(2) of the 1998 Act, the Scottish Parliament and Scottish Ministers have no power to make legislation or otherwise act incompatibly with Convention rights.

Clause 16 amended section 100 of the 1998 Act to insert a time limit for actions against the Scottish Ministers where it is claimed that they have acted incompatibly with Convention rights. The time limit is twelve months, or such longer period as the courts consider equitable in the circumstances, and is consistent with the time limit that applies to actions brought under the Human Rights Act 1998. A time limit giving rise to issues under Article 6 and Article 1 of Protocol 1 of the Convention, but it is considered that this provision is compatible with those articles as it pursues a legitimate aim and complies with the principles of proportionality and legal certainty.

The clause does have retrospective effect, but the Minister does not consider this to alter the human rights assessment, given the scope of the court's extending the time limit where it is equitable to do so. The Bill also enables the Scottish Parliament to vary the rate of income tax and to create new taxes in place of stamp duty land tax and landfill tax in Scotland, as well as providing the Scottish Parliament with new borrowing powers. These have been examined individually to determine whether those provisions comply with Convention rights.

6 Conclusions

The Basque Historical Titles have been unable to formally present their peculiarities at the EU level, while some other sub-state entities did so within their respective Member States. In the cases of the Basque Country and Navarre, their respective scopes of competencies have sometimes been disregarded by the EU's decision-making system. Even though many authors recognise the federal approach of the

European Treaties, this is not so easily seen from the perspective of the Historical Rights analysed here. The principle of respect for the national identities of the Member States (Article 6 of the EU Treaty)⁵⁶ should be a useful tool for granting the legitimacy of the Spanish constitutional agreement on Historical Rights expressed in the Spanish Constitution in terms of a real path towards co-sovereignty between Spain and the Basque territories. A similar theoretical approach could be useful as well for the Scottish case within the context of the devolution of powers or customary “historical rights”.

“Useful constitutionalism”, in the terms of Herrero de Miñón and Lluch for Spain,⁵⁷ requires an implementation of this question at the EU level, and that is clearly (but only formally) granted by the Spanish Constitution.⁵⁸ Herrero de Miñón reaffirms his support for this idea in very clear terms.⁵⁹ A similar approach is followed by J. Cruz Alli, who even suggests linkages to connect with the EU process.⁶⁰

In that sense, the proposal for a new Political Statute approved by the Basque Parliament (30-12-2004), assuming the right to self-determination through Historical Titles and bilateral negotiation⁶¹ was a unique opportunity in order to resolve the situation of the Basque territories within the Spanish Constitution and, in particular, where the EU constitutional process is concerned.

Regarding the EU framework for sub-state participation, the path followed already by Germany, Belgium or Austria and their sub-state entities offers clear examples of real participation, integration and co-sovereignty in terms of national and European solidarity.

⁵⁶ Article 5 for the failed Project of Constitution.

⁵⁷ Former socialist politician and Spanish minister killed by ETA in 2000 in the city of Barcelona.

⁵⁸ Herrero De Miñón – Lluch 2000, 17.

⁵⁹ Herrero De Miñón, Miguel. 2000b, 219 – 221.

⁶⁰ Alli 2000, 329.

⁶¹ Afterwards, during 2008 the Basque Parliament enacted an Act regulating public consults in this regard, and the consultation organised for the 25-10-2008 was banned by the Spanish Constitutional Court Judgment 103/2008 (STC 103/2008).

Nevertheless, this whole juridical and political approach should also be clarified and properly interpreted nowadays in light of the new concepts of sovereignty and governance. Whether we like them or not, let me suggest that those boundaries are more than welcome; there are important limits to sovereignty and governance. Those limits are represented by human rights within the Western world but are slowly globalised for most countries worldwide. This means that there are limits to the exercise of powers and duties by Governments, States, Sub-State entities and any public or private administrations whatsoever. Indeed, public and private bodies involved in any decision-making process are not fully sovereign enough to adopt and enforce decisions. Any exercise of a process towards self-determination must also take all these into serious consideration. This is remarkable regardless of the very different previous considerations for both cases analysed here. The non-written constitutional scope for the case of Scotland, meanwhile, the Basque Country is moving within the context of full constitutional written recognition of its Historical Rights or titles.

Written or not, both represent a life-long approach to constitutional law. Therefore, this constitutional law is analogous to a living, breathing, changing creature that is continuously evolving in its complex, polemic form, constantly adapting to newly emerging legal challenges. We need to assume this complexity with relevant legal analysis, but in that sense, overcoming any severe formalism, to what many lawyers are finally defeated, showing that conflicts and problems are to be resolved by Law whether written or not. But not necessarily through mere procedural techniques but rather focusing on their own substance. Politics serves as the foundation for Constitutional Law, much as economics or the market underpins Commercial Law. This should exemplify a genuine exercise of "*prudentia iuris*."

While Scotland is an internationally recognised Nation without a State but historically fully shaped, the Basque Country is entitled to its Historical Rights through its own history and will, together with the protection given by the first additional clause of the Spanish Constitution. That should mean at least the future of Basque self-government and identity within the European Union. Dealing with this also means

facing the wind, looking for risks, and proposing solutions. Some of them are interpretative while others are “de lege ferenda”, but all of them are based upon positive Law together with its analysis from different authors and jurisprudence. That is, to extract the final meaning of legal rules to make them useful to their spirit and objectives and even to prepare their amendments if necessary. That is, to a certain extent, one of the highest duties of a jurist: to ease the path to the legislative branch, even guiding him, not only enforcing his decisions.

Furthermore, the EU framework has a big job to do with regard to this whole study in general. Inter alia, because the EU integration horizon does not directly facilitate the strengthening of Basque self-government towards co-sovereignty. The second one, and probably the most important, because Historical Rights are not looking towards the past but to the future. And in that sense, this study makes a great effort to recognise the constitutional concept developed since 1978 on such an important institution for the Basques and, in another context, even for the particular but also Historical case of Scotland after Brexit.

Indeed, regardless of their constitutionalisation in 1978, those Historical Rights or Titles were firstly misunderstood and marginalised by the authors and the constitutional jurisprudence thereon. Herrero de Miñón clearly saw that.⁶² But case-law has demonstrated the singular possibilities of this institution and its constitutionalisation in Spain. Many recent works together with political and legal practice today recognised that the first additional clause was not an empty clause and very soon showed its effectiveness. In fact, the assumption of singular competencies not extendable to other Autonomous Communities – such as financial regime, police or education-, even defining a new subject with Historical Rights (Euskadi or the Basque Community), to build up the own autonomy of the Historical Territories of the Basque Country, to build up a bilateral system of relations between Euskadi and its Historical Territories, to propose and to a certain extent obtain a degree of jurisdictional singular exception (likewise with the amendment of the Act of the Spanish Constitutional Court); and even

⁶² Herrero De Miñón, 1991, 17 et seq.

the same singular basis of the Basque self-government is what the first additional clause has been able to reach until these days, *inter alia*. It is not strange, therefore, that many authors, leaving apart previous ideas, have deeply studied this category while many of us keep on relying on its future usefulness⁶³.

This work can be resumed within this context of re-assessing Historical Titles and, for its purposes, underlining two complicated aspects. On the one hand, there is the notion of agreement, which is present within Historical Titles because they express something previously and outside the boundaries of the Constitution. This is also common for the Basque and Scottish cases. Only a previous and external institution can be assumed and respected in both cases.

On the other hand, assuming as well the idea of the constitutional framework as a limit foreseen by the First Additional clause for the Spanish case, a framework that, of course, cannot be related to the whole Constitution because that would mean becoming a void clause and this clause intends to add something to the entire Constitution: that means the exception to its literal approach together with the submission to its principles. Therefore, there are pieces of evidence for all the aforementioned. The “framework”, therefore, is not the whole VIII Title of the Constitution, but certain principles: a substance of the Constitution. In my view, mainly through the concept of Human Rights. That is also a common ground for Scotland because any exercise of self-determination has legal boundaries within this concept through the UK’s different Acts and charters, the EU Treaties in force and, of course, the 1950 European Convention on Human Rights.

Nevertheless, that substance is not easy to define for the Spanish jurisprudence. Even the Constitutional Court failed to determine a series of principles that seem to be more suitable for a handbook of administrative practice.⁶⁴ Against this backdrop, the thesis of D. Loperena, reducing the Constitution’s framework to the barrier of fundamental

⁶³ Arrieta 2000, 225 et seq. In the case of J. Arrieta, even considering them applicable to other territories apart from the Basque ones.

⁶⁴ Judgment of the Constitutional Court 16/1984, FJ 2.

rights, is remarkable,⁶⁵ mainly due to the Law in force enacted by the EU and the 1950 European Convention on Human Rights. Indeed, and happily, fundamental rights have become universal, and therefore, they are useful to identify a process for political integration. Therefore, they are clear boundaries for States and any other bodies whatsoever, in particular within the EU framework.

Moreover, those fundamental rights quoted previously by D. Loperena should be developed together with the notion of collective rights according to the work of B. Clavero,⁶⁶ provided that they include an institutional ingredient that overlaps any declaration of rights. However, is there any doubt that even for the more radical liberalism, these fourth-generation rights constitute the real horizon to the effectiveness of individual fundamental rights? Indeed, the previous pages to this conclusion are useful to link those collective rights with the political identity of those territories entitled with Historical Rights, as Scotland and the Basque Country.

From all the aforementioned, one can resume the idea of a European Union as a “sum of constitutional agreements”, domestically within every State, among States and, under the integration process, among the different political bodies present within the EU. This is one of the most attractive common grounds for the Scottish and the Basque cases. The consequences are also of the highest practical importance, likewise the necessity of actual participation in the EU of the bodies entitled to historical rights, in accordance with the most authorised comparative law and by the most solvent authors.

The Historical Titles of Scotland and the Basque Country are not located in the past but in the future, and, therefore, they have developed their own efficiency throughout the time, even nowadays. They recognise an important political demand that may be in agreement with the proposals of the liberal “foral” branch, Basque socialists, traditionalists, nationalists or defenders of *Euskal Herria* in the Basque case. It was an institution capable of facilitating the transition from the “foral” roots to

⁶⁵ Loperena 1985.

⁶⁶ Clavero 2000, 61.

the modern constitutionalism. Once assumed by the Constitution, they manage to lead towards building a singular political and legal regime of autonomy, together with its own political structure and competencies. In my view, they should serve to consolidate the options of the Basque Country towards co-sovereignty and to insert that land properly into the European integration process. Those interesting conclusions are common grounds in the case of Scotland.

Bibliography

- Alli, Juan Cruz: *Paz y Fueros. Los Derechos Históricos como instrumentos de pacificación. En: Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000.
- Alli, Juan Cruz: *La cooperación entre del País Vasco y de Navarra*. Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico de Vasconia, 2004.
- Arrese, J: *Descentralización universal o el fuero vascongado*. Madrid, 1873.
- Arrieta Alberdi, Jon: *Las 'imágenes' de los derechos históricos: un estado de la cuestión. En: Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000.
- Arrieta Alberdi, Jon: *Oxford Basque visiting fellowship seminar and materials 2005/06, Eusko Ikaskuntza Riev*, (in press), 2009.
- Arrieta Alberdi, Jon: *El 1707 español y el británico, in Conciliar y presente de la vertebración de España*, Arrieta & Astigarraga eds, University of the Basque Country, 2009.
- Bedjaoui, M: *La Charte des Nations Unies*, in J.-p. Cot and A. Pellet (eds.), *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed. Paris: Economica, 1991.
- Belausteguigoitia, R: *Reparto de tierras y producción nacional*. Madrid: Espasa-Calpe, 1932.
- Bengoetxea, Joxerramon: *El futuro de Euskadi y el futuro de Europa. ¿Quién tiene miedo de Europa?* In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Bengoetxea, Joxerramon: *El constitucionalismo europeo en* : Ivap, 2005.
- Bogdanor, Vernon: *Federalism and the nature of the European Union*. In: K. Nicolaidis and (eds), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Bogdanor, Vernon: *Devolution, Oxford University Press*, 1979.
- Bogdanor, Vernon: *Regionalism, devolution and education*, Oxford Review of Education, 1977, Iii, 2.

- Bogdanor, V. & Vogenauer, S.: Enacting a British constitution: some problems. In: *Public Law*, 2008, September.
- Brotchie, N.: The Scottish Law Commission: promoting law reform in Scotland. In: *Legal Information Management*, 2009, 9.1.
- Caño, Javier: *Los derechos históricos en el Siglo Xx*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000.
- Castells Arteche, José Manuel: *Europa-Euskal Herria*, Euskonews & Media no. 31.
- Clavero, Bartolomé: *Derechos humanos (individuales) y derechos históricos (colectivos)*. En: *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000.
- Coello, Carlos: La Propuesta del Presidente Ibarretxe: ¿Del etnos al demos? Hacia un nacionalismo performativo. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Dunbar, R.: The Gaelic language (Scotland) Act. In: *Edinburgh Law Review*, 2005, 9. 3.
- Evans, A.: UK devolution and EU Law. In: *European Law Review*, 2003, 28. 4.
- Ezeizabarrena, Xabier: Brief notes on the Historical Rights of the Basque Country and Navarre with regard to Community Law. In: *Ius Fori. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco*, no. 1, primer semestre 1999.
- Ezeizabarrena, Xabier: Derechos Históricos y Derecho Comunitario ante la Propuesta del Lehendakari. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Ezeizabarrena, Xabier: *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*. Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2003.
- Ezeizabarrena, Xabier: Europe & Co-sovereignty. In: *Oxford Magazine*, no. 226, Oxford, May 2004.
- Ezeizabarrena, Xabier: *La ciaboga infinita. Una visión política y jurídica del conflicto vasco*. Irun: Alberdania, 2005.
- Ezeizabarrena, Xabier: *La articulación del federalismo vasco en la Ue y en las relaciones internacionales: Euskadi y Navarra ante la Ue y las relaciones internacionales en la Ley 25/2014, de Tratados y otros acuerdos internacionales*, in *Europa de las Regiones y el futuro federal de Europa*, Eurobasque, Dykinson, 2019.
- Fernández, Tomás Ramón: *Los Derechos Históricos de los territorios forales*. Madrid: Civitas, 1985.
- Feldman, D.: None, one or several? Perspectives on the UK's constitution (s). In: *Cambridge Law Journal*, 2005, 64.2.
- Finlay, R.: New Britain, New Scotland, New History? The impact of devolution on the development of Scottish historiography. In: *Journal of Contemporary History*, 2001, 36.

- Foster, S: Finally: a Bill of rights for the Uk? In: *Coventry Law Journal*, 2008, 13.2.
- Gagnon, A: *Québec y el federalismo canadiense*. Madrid: Csic, 1998.
- García Ureta, Agustín: *La transferencia de poderes a las Regiones en el Reino Unido: el caso de Escocia*, *Revista Vasca de Administración Pública* nº 55, 1999.
- Gay Montalvo, Eugeni: *La integración europea y las nacionalidades históricas*. En: *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000.
- Gómez Isa, Felipe: El derecho de autodeterminación en el Derecho Internacional contemporáneo. In: *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2002.
- Gros Espiell, Héctor: Un nuevo pacto político por enfoque internacional. In: *Hermes*, febrero 2003.
- Guibernau, Montserrat: Devolution and independence in the United Kingdom. In: *Revista de Estudios Autonomics y Federals*, num. 11, Octubre 2010.
- Herrero De Miñón, Miguel: La titularidad de los Derechos Históricos vascos. En: *Revista de Estudios Políticos*, no. 58, 1987.
- Herrero De Miñón, Miguel: & Lluch, Ernest: *Constitucionalismo útil*. En: *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000.
- Herrero De Miñón, Miguel: *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 2000a.
- Herrero De Miñón, Miguel: Autodeterminación y Derechos Históricos. In: *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación Bbv, 2000b.
- Herrero De Miñón, Miguel: *El valor de : Crítica*, 2003.
- Herrero De Miñón, Miguel: El pacto con la Corona ¿ocasión perdida u opción abierta?, En: Homenaje al Profesor D. Pablo Lucas Verdú. In: *Estudios de Deusto*, vol. 51/1 enero-junio 2003. Bilbao: Universidad de Deusto, 2003a.
- Herrero De Miñón, Miguel: España y Vasconia: presente y futuro (consideraciones en torno al Plan Ibarretxe. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003b.
- Herrero De Miñón, Miguel: *Constitución española y Constitución europea*. Madrid: Instituto de España, 2004.
- Iriondo, Xabier: Europa y Euskal Herria: luces y sombras, *Euskonews & Media* no. 29.
- Irujo, Manuel: *Inglaterra y los vascos*, Ekin, Buenos Aires, 1944.
- Jalland, P: *UK devolution 1910-14: political panacea or tactical diversion?*, *The English Historical Review*, Oxford University Press, Vol. 94, 373, 1979.
- Jamieson, N: The Scots Statute. In: *Statute Law Review*, 2006, 27.3.

- Jáuregui, Gurutz: La actividad internacional de implicación europea, *Euskonews & Media* no. 36.
- Jáuregui, Gurutz: La globalización y sus efectos en el principio de soberanía. In: M. Castells, G. Jáuregui & X. Iriondo (eds.) *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, Colección Lankidetzan, 1997.
- Jáuregui, Gurutz: *Los nacionalismos minoritarios y ¿Utopía o ucronía?* Barcelona: Ariel, 1997.
- Jáuregui, Gurutz: *El Estado, la Soberanía y la Constitución ante, Revista Vasca de Administración Pública*, no. 53 li (enero-abril 1999).
- Jenkins, D: Common law declarations of unconstitutionality. In: *Internacional Journal of Constitutional Law*, 2009, 7.2.
- Keating, Michael: Plurinational democracy and the European order. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Keating, Michael: The Minority Nations of Spain and European Integration. A new framework for autonomy? In: *Spanish Cultural Studies*, 1.1, 2000.
- Keating, Michael: Self-determination, multinational states and the transnational order. In: M. van der Valtt van Praage and O. Seroo (eds): *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Resolution*. Barcelona: Unesco Catalunya, 1998.
- Keating, Michael: So Many Nations, So Few States. Accommodating Minority Nationalism in the Global Era, in A.- and J. Tully (eds): *Struggles for Recognition in Multinational Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Keating, Michael: Nations without States: minority nationalism in the global era. In: Ferran Requejo (ed): *Democracy and National Pluralism*. Londres: Routledge, 2001.
- Keating, Michael: Europe's Changing Political Landscape: Territorial Restructuring and New Forms of Government. In: Paul Beaumont, Carole Lyons and Neil Walker (eds), *Convergence and Divergence in European Public Law*. Oxford: Hart, 2002.
- Keating, Michael: Reforging the Union: Devolution and constitutional change in the United Kingdom In: *The Journal of Federalism*, 1998, 28.1.
- Keating, Michael: *The independence of Scotland*, Oxford University Press, 2009.
- Lacasta-zabalza, J: I. *España uniforme*. Pamplona: Pamiela, 1998.
- Lasagabaster, Iñaki: La experiencia estatutaria y la vía soberanista. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Lester, N: *Le Québec vers l'indépendance?* Paris: 1978.
- Letamendía, Francisco: (coordinador). *Nacionalidades y Regiones en* : Ivap, 1999.

- Locke, John: *Segundo tratado sobre el gobierno civil [1690]*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Loughlin, John: The regional question, subsidiarity and the future of Europe. In: K. Nicolaidis and (eds): *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Loperena, Demetrio: Navarra y el nacionalismo compatible. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Mance, Lord: Constitutional reforms, the Supreme Court and the Law Lords. In: *Civil Justice Quarterly*, 2006, 25.
- MacCormick, Neil: *Questioning sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 2002.
- MacQueen, H: Legal nationalism: Lord Cooper, legal history and comparative Law. In: *Edinburgh Law Review*, 2005, 9. 3.
- MacLean, I: & Mcmillan, A: *State of the Union*, Oxford University Press, 2005.
- MacKillop, A: & O'Siochru, M: *Forging the State: European State formation and the Anglo-Scottish Union of 1707*, Dundee University Press, 2008.
- Meadows, M: Constitutional crisis in the UK: Scotland and the devolution controversy. In: *The Review of Politics*, 39, 1, 1977.
- Mees, L: *El profeta pragmático*, Alberdania, 2006.
- Mishler, W: & Mugham, A: Representing the celtic fringe: Devolution and legislative behavior in Scotland and Wales In: *Legislative Studies Quarterly*, 1978, lii, 3.
- Monreal, Gregorio: La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe. In: *Jornadas de Estudio sobre para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: Ivap, 2003.
- Murillo de la Cueva, Enrique Lucas: *Comunidades Autónomas y política europea*. IVAP-Civitas, 2000.
- Nieto Arizmendiarieta, Eduardo: *Reflexiones sobre el concepto de Derechos Históricos*, *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 54, 1999.
- Nicolaidis, K: and Weatherill, S: *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Ortueta, A: *Nabarra. Estado político de Vasconia*. Pamplona: Pamiela, 2003.
- Ranjeva, R: Peoples and National Liberation Movements. In: M. Bedjaoui (ed): *International Law: Achievements and Prospects*. Paris and Dordrecht: Unesco-Nijhoff, 1991.
- Reid, S: & Edwards, J: The Scottish legal system. In: *Legal Information Management*, 2009, 9.1.

- Renyer, Jaume: L'autodeterminació del poble catalá. In: *Editorial Mediterrania*, 2001.
- Robbins, K: Britain and Europe: devolution and foreign policy. In: *Internacional Affaire*, 1998, 74.
- Rousseau, J.-J: *Del contrato social* [1762]. Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- Ross, A. & Salvador, M: The effect of devolution on the implementation of Ec law in Spain and the Uk. In: *European Law Review*, 2003, 28.2.
- Scottish Government: *Choosing Scotland's Future, A national Conversation*, 2007.
- Sudupe, Román: *Intervención del Diputado Foral de Gipuzkoa, sobre el Estatuto de Autonomía de Gernika ante la Comisión especial sobre autogobierno del Parlamento Vasco*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002.
- Tamayo, Virginia: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*. Oñati: Ivap, 1994.
- Tierney, S: Living with one hand: Scottish devolution within a unitary state. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2007, 5.
- Tierney, S: Reframing sovereignty? Sub state national societies and contemporary challenges to the nation state. In: *International & Comparative Law Quarterly*, 2005, 54.1.
- Tierney, S: *Constitutional Law and National Pluralism*, 2006.
- Urzainqui, Tomás: and Olaizola, J. M.: *La Navarra marítima*. Pamplona: Pamiela, 1998.
- Urzainqui, Tomás: *Navarra Estado europeo*. Pamiela: Pamplona, 2004.
- Vv.aa: *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2003.
- Vv.aa: *Soberanías y pacto*. Bilbao: Herria 2000 Eliza, 2005.
- Vv.aa: *La protecció de les minories i els Tribunals Constitucionals*. Andorra: Tribunal Constitucional, 2003.
- Vv.aa: Sub-State entities and co-sovereignty within the Eu In: Riev Cuadernos 3, & Jeremy MacClancy eds., *Eusko Ikaskuntza*, 2008.
- Wathley, C. A. *The Scots and the Union*, Edinburgh University Press, 2006.
- Weatherill, S. & Bernitz, U: *The role of regions and sub-national actors in Europe*, 2007.
- Wicks, E: *The evolution of a Constitution: eight key moments in British constitutional history*, 2007.
- Woehrling, J: The Quebec secession reference: pitfalls ahead for the federal government. In: *Canada-Watch*, no. 6, October 1997.

Woehrling, J: El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec. In: *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 54, 1999.

Woehrling, J: The Supreme Court's Ruling on Quebec's Secession: Legality and Legitimacy Reconciled by a Return to Constitutional First Principles. In: Hugh Mellon and Martin Westmacott (eds), *Political Dispute and Judicial Review*. Scarborough: Nelson, 2000.

GALICIAN LANGUAGE AND IDENTITY TODAY - CAN LEGAL PROTECTION AND PROMOTION SAVE A LANGUAGE?

1 Introduction

On 19 September 2023, José Ramón Besteiro, politician for the Socialists' Party of Galicia (PSdeG-PSOE), walked to the podium of the *Congreso de los Diputados* [the lower Chamber of the Spanish parliament] in Madrid and addressed the other members of the chamber in Galician.¹ The moment he opened his mouth, representatives from the far-right party *Vox* got up and left the room in protest, leaving behind the newly implemented translating devices. What made Besteiro's speech possible was a decision of the Bureau of the Congress of Deputies from 13 September 2023. According to that decision, Basque, Catalan, Galician, Aranese, Asturian, and Aragonese became co-official languages in the work of the Congress of Deputies. Besteiro's speech was the first time in Spanish history that a member of Congress spoke in the co-official language of an autonomous Community.

The language in question, Galician, is perhaps not the most obvious source of tension in modern-day Spanish politics; Catalan and Basque seem to stir more emotion and discontent. Yet its usage by Besteiro is the culmination of a process of oppression and resistance, where questions of cultural and national identity come hand-in-hand with the history of a community with distinct values and characteristics. After decades of oppression and negligence, today, Spain seems to be more committed to protecting these regional languages than probably

* Law student, Faculty of Law, Universidade NOVA de Lisboa.

¹ Lavozdeg Galicia. "Vox Interrumpió El Discurso de Besteiro En Gallego En El Congreso y Se Marchó Del Hemiciclo." *La Voz de Galicia*, La Voz de Galicia, 19 Sept. 2023, www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2023/09/19/congreso-estrena-uso-lenguas-cooficiales-pletos/00031695117680230210628.htm, accessed: 13.10.2024.

ever throughout its history. Recently, another significant development happened: in August 2023, during its presidency of the Council of the European Union, Spain asked to declare Basque, Catalan and Galician official EU languages. Although the request was put on hold by the Council of the European Union on 19 September 2023, this move marks a shift from previous Spanish policies, even though it was a set of unique domestic political circumstances that made it possible.²

Language is crucial to Galicia and for certain other Autonomous Communities of Spain. The aim of this paper is to provide a non-exhaustive snapshot of current Galician identity through the lens of language. In order to do this, the paper will juxtapose salient historical developments with a content analysis of relevant legislation in force. Given that language use and identity are perpetually evolving, this paper will provide a comprehensive overview of their current status and subsequent changes in this subject matter. It will then analyse the successes and failures of domestic legislation based on a recent assessment by the Committee of Experts of the Council of Europe.

The primary sources of this research are in Galician, Portuguese, and Spanish, complemented by some English language sources. The terms “Galicia” and “Galiza” are mutually interchangeable but preferred by different entities. The term “Galicia” is used both in Galician and in Castilian (Spanish) and is the preferred term by the *Real Academia Galega*, which regulates the Galician language as it is used in official documents and taught in schools in Galicia. It is also the term the Galician Autonomous Community prefers in its statutes. The term “Galiza” is also used in both Galician and Portuguese and is preferred by the *Associação Galega da Língua*, an association of scholars which is more connected with the *reintegracionismo* movement, which advocates for an alignment with Portuguese standards of writing. This study will use the English term “Galicia” in a neutral manner, refraining from

² After incumbent prime minister Pedro Sánchez called for early elections on 23 July 2023, the election results were inconclusive enough to provide regionalist/independentist political parties with leverage to pressure the newly established government with their political demands, including those pertaining to linguistic issues, in exchange for supporting the socialist minority governments other policies.

taking a position in the argument. The English term “Galician” will also be utilised for naming the language instead of Galego.

2 Historical Context

2.1 *Gallaecia and the Galician Kingdom*

Galicia traces its roots as a political entity to the 3rd century with the establishment of the Roman province of Gallaecia.³ Before the arrival of the Romans, this land on the northwest of the Iberian Peninsula was inhabited by Celtic peoples, among them the “Gallaecus” (in Galician and Portuguese, “Galaicos”) to which historians trace the modern name “Galicia/Galiza” and “Gallego/Galego” to.⁴

The decadence of the Roman Empire and the Germanic invasion of Western Europe led to the establishment of the Kingdom of Galicia, which took form as a Suevi⁵ entity and was later integrated into an Iberian Visigoth kingdom. It is important to note that this kingdom is regarded in the academic world but especially emphasized in Galician historiography as “the first kingdom to officially adopt Catholicism and to mint its own coinage”.⁶ While the historians who typically adhere to this stance can be considered partial due to their connections with the *rexurdimento* movement, this position gives insight into how Galician historians and thinkers regard Galicia and its identity: the origin of the Galician nation can be traced back to an ancient, legitimized medieval kingdom. Interestingly, during this Germanic period, kings and rulers, both Suevi and Gothic started styling themselves as “King

³ Smith 1996.

⁴ Blazquez 1989.

⁵ A Germanic people originating from the Elbe river region that overran the territory of Gallaecia in the early 5th century.

⁶ Xunta de Galicia. Consellería de Cultura e Turismo, et al. “Galiciiana: Biblioteca Dixital de Galicia.” *Na. Biblioteca Dixital de Galicia > Consulta*, DIGIBÍS, 6 June 2011, biblioteca.galiciiana.gal/es/consulta_aut/registro.do?control=BDGA20110019631, accessed: 13.10.2024.

of Galicia”⁷ indicating that the Community and importance associated to it already had some kind of identity worthy of a title.

Figure 1: The Kingdom of Gallaecia



Source: *Gallaecia, mapa*. Wordpress.Com, Lliga Celta d'Asturies, <https://liligaceltadas-turies.files.wordpress.com/2017/08/gallaecia-mapa.jpg>, accessed: 15,11,2024

The Kingdom of Galicia continued to exist as an entity throughout the Muslim conquest after 711 and also during the *Reconquista*. Whether integrated into a caliphate or an early post-Arab Christian kingdom, the kingdom and its independent Catholic church with a seat in Braga and later Santiago de Compostela persisted.

A pivotal change occurred, however, in the years between 1091 and 1179. During this period, Galicia was part of the greater kingdom of León, ruled by Afonso VI. As a reward for help in military campaigns against the Moorish caliphates in the south, Afonso awarded the

⁷ Gemblacensis, Sigebertus. *Liber De Scriptoribus Ecclesiasticis*, 1030.

county of Portugal to Henry of Burgundy, as well as the hand of his daughter Teresa in marriage. This ultimately led to the political independence of the County of Portugal from the Kingdom of Galicia, which culminated in 1143 with the establishment of the Kingdom of Portugal under Afonso Henriques.

Figure 2: Christian Kingdoms of Iberia at the turn of the 12th century



Source: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Portugal>, accessed: 11.10.2024.

From that point on, the territories that we today call Galicia have been split politically from the territories of northern Portugal. While back then, the common language, “Galaico-Português”, spoken on both sides of the Miño river, was essentially the same and was used both by higher class nobility and the people; with the political separation, this connection was broken. Furthermore, over the next centuries, as Galicia lost prominence within the kingdoms of León and Castilla-León, the language in the north would also lose importance and become associated with poorer, lower-class people away from urban centres, while the Galician nobility would opt for Castilian. In Portugal, Galician-Portuguese language and culture continued to evolve and gained prominence as the language of both the court and people.

Ultimately, this process has continued throughout most of Galician history. In the north, this period is referred to as the “*seculos escuros*”⁸ (dark centuries) by Galician historians since Galician culture was put aside and literary tradition dropped immensely, making Galician an unstandardised, rural and disregarded language. The ramifications of this declining status culminated in 1833 when the Kingdom of Galicia (along with other Spanish kingdoms) was dissolved to create a centralised Spanish state.⁹ The consequence was the disintegration of Galicia into four provinces: A Coruña, Lugo, Ourense, and Pontevedra. This administrative division continues to this day.¹⁰

The mid-19th century was marked all over Europe with growing national feeling. As a consequence of this change, later, when the *Revolución Gallega* or *Levantamento Galego*¹¹ took place in 1846, a popular attempt was made to reinstate the *Xunta do Reino da Galiza*, the historical representative governing assembly of Galicia disbanded in 1834, and regain some independence from the new centralised and liberal Spanish state. Although this uprising was a failure as a whole, it is still regarded as a sign of continuous Galician identity and irreverence.

2.2 *The Rexurdimento*

A turn on the tide came during the second half of the 19th century with a revival period called the *rexurdimento* (resurgence). Romanticism, a major intellectual movement, put emphasis on regionalism and placed a positive value on regional traditions and languages. This period coincided with the Catalan *Renaixença* on the eastern flank of Spain, and was marked by, amongst other relevant events, the publishing of books in Galician, the usage of the language for poetry and music, as well as in newspapers. The beginning of the *Rexurdimento* is connected

⁸ Ponte Far 2010, 30.

⁹ Coronas González 2005.

¹⁰ Ley organica de Galicia art.2

¹¹ Villares 1985, 175.

to a banquet held in Conxo (Santiago de Compostela) on 2 March 1856, attended by many well-read students and workers.¹² It marked a turning point in Galician culture with initiatives to write, speak, standardise and create culture in the Galician language.

However, in contrast to this cultural revival, these decades were also marked by a mass emigration to the New World motivated by poverty and the collapse of traditional local industries. Emigration was not a novel occurrence for Galicia; however, between 1836 and 1880, its rate escalated from 2.5 to 3.9 per 1.000 individuals, establishing Galicia as the leading source of emigration from Spain, accounting for 10 % of the nation's population, while constituting approximately 40 % of those departing Spain during that time period.¹³

2.3 The Second Spanish Republic and the Franco regime

In 1931, Galicia became an autonomous region under the Second Spanish Republic, yet this status did not last long. After the February 1936 elections, Spain entered into political chaos, leading to the *coup d'état* of 17 July 1936 by Francisco Franco. The Galicia-born general started his revolt in Spanish Morocco, a protectorate of Spain at that time, but the army uprising rapidly spread to several regions of the country, including Galicia, which the rebels managed to secure in the first phase of the civil war and hold until victory. Although the region did not become a theatre of war between the Republicans and the Nationalists, the rebels executed several leading politicians and intellectuals, altogether some 4.700 people only in Galicia between 1936 and 1939.¹⁴ Galicia, like other regions, was deprived of its autonomy provided by the Constitution of 1931.

The following period, the subsequent *castellanización*, is nicknamed *longa noite de pedra* (long night of stone). The name refers to a book of

¹² Ponte Far 2010, 10.

¹³ Roel 1992, 189.

¹⁴ Source: <https://nomesevoces.net/recursos/informes/1/informe-de-resultados-vitimas-galicia-1936-1939>, accessed: 13.10.2024.

poems of the same name, published in 1962, by Celso Emilio Ferreiro, in which he disagreed with the official cultural and linguistic policies of the Franco regime.¹⁵ The main feature was the limitation of Galician, which had already started at the time of the Civil War. On 18 May 1938, the Ministry of Justice banned the official use of any languages other than Castilian Spanish, while on 16 March 1939, the Under Secretary of Publishing and Propaganda declared the use of the regional languages forbidden. In the late 1930s and 1940s, there were not only many sources of law on the prohibition of the use of languages other than Castilian but also the social environment was unfavourable for the use of regional languages.¹⁶

Three significant institutions promoted Castilian during the dictatorship. The Roman Catholic Church forbade the use of Galician until 1969, despite the 1963 decision of the Second Vatican Council on the use of the local languages instead of Latin. Another institution promoting Castilian was public schooling, nationalised in 1936, where physical violence against Galician-speaking students and their ridicule for language use was frequent. Mass media of the time, i.e. TV and radio, also contributed to the strengthening of Spanish positions in Galicia.¹⁷ These all resulted in Castilian gaining importance in urban centres, but the language also entered remote rural areas. It was, therefore, the diaspora of Galician origin in South America that played a crucial role in the cultivation, preservation and modernisation of the language.

After 1950, however, oppression started to ease to some extent. First, the creation of publishing houses was allowed, which resulted in Galician reappearing in culture, although their activity and the cultural products in Galician often became subjects of degrading criticism.¹⁸ Changes continued in the 1960s, mostly still in the sphere of culture: the Galician Literature Day has been celebrated since 1963; the Department of Galician Language and Literature was created at

¹⁵ Source: <https://consellodacultura.gal/especiais/loia/historia.php?idioma=2&id=75>, accessed: 12.10.2024.

¹⁶ Rodríguez da Torre et al. 2016, 19-24.

¹⁷ *Ibid.*, 26-27.

¹⁸ *Ibid.*, 25.

the University of Santiago de Compostela in 1965; and the Galego Language Institute came into existence at the same university in 1968. This institute advocated for the use of the original place names in Galician and the reinstatement of public education in Galician. Although permitted by the educational law of 1970 in elementary schools, this latter did not happen until the schoolyear of 1979/1980.

2.4 The democratic Spain and its constitution

The fall of the Francoist regime resulted in significant changes in Spain, and the new, democratic state had to become a decentralised one to counter former Spanish centralisation. This led to the adoption of the 1978 Constitution, which based the country on the system of autonomous communities, and was completed with two autonomous cities, Ceuta and Melilla, in the 1990s. The powers of these autonomous entities vary according to their preferences within the constitutional framework; thus, the Spanish model is based on asymmetric autonomies.

Figure 3: The administrative organisation of Galicia as per article Art.2 of the law 1/1981



Source: "Organización Administrativa de Galicia." Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Fomento. found at https://www.ign.es/espmap/figuras_spain_bach/pdf/Espana_Fig_02_texto.pdf, accessed: 15.11.2024.

For certain Autonomous Communities, including Galicia, language issues have become crucial to regulate. It was now legal since countering Spanish centralisation also meant the end of *castellanización*, which opened the way for Galicia and other autonomous communities to protect and promote their own languages. Para. 2 of Article 3 of the Spanish Constitution created the legal possibility to declare “the other Spanish languages” co-official in the respective autonomous communities. It is to be stressed, however, that this does not mean an equal status for those languages since no Spaniard is obliged to know any language other than Castilian Spanish.¹⁹ Inequality is also shown by the fact that currently, there are some 500 rules of different kinds at the state level that oblige the use of Spanish in various spheres of social life, but there is not a single one to oblige the use of Galician or any “other Spanish language”.²⁰

3 Language regulation concerning Galician

The co-official Galician is spoken today by some 2,000,000 people, among whom some 1,500,000 speak it as a native tongue. Besides Galicia, it is used in the western areas of Asturias, Leon and Zamora by their autochthonous populace. Furthermore, there are important Galician-speaking communities in cities such as Barcelona, Zurich, Montevideo and Buenos Aires.²¹ Due to the above-detailed historical developments, the first edition of the Orthographic and Morphological Norms of the Galician was published only in 1982 by the Royal Galician Academy and the Galego Language Institute. This was followed by a more complex edition in 1995 and a revised version in 2003, which is in effect to this day.²² Parallel to the language codification, the legal framework for its use was also developed on the national and regional levels. We will analyse the

¹⁹ del Valle 2000, 109.

²⁰ Ferreiro 2024.

²¹ See: Territorio no que se fala, at: <https://www.lingua.gal/o-galego/conhecendo/territorio-no-que-se-fala>, accessed: 13.10.2024.

²² Fernández 2003.

components of the regional legislation next, as we have previously reviewed the stipulations of the Spanish constitution.

3.1 The statute of the Autonomous Community of Galicia (law 1/1981)

In 1981, with the advent of democracy in Spain, the *Estatuto de Autonomía para Galicia*²³ was passed into law. In this organic law, some basic principles of the role of Galician identity and language were consolidated, of which it is important to highlight three.

First, in Art. 1 Section 1 the statute affirms Galicia as a “historical nationality”, and in Section 2 it declares the Autonomous Community of Galicia’s primary goal the “defending of the Galician identity and its interests and the promotion of solidarity between all of the Galician people”.

Second, in Art. 5, the statute affirms the Galician language as “the language proper to Galicia” and establishes it as co-official with the Castilian, stating that “all have the right to know and use both of them”. This is a significant step towards protecting the Galician language as it lays the groundwork for the teaching of Galician in public schools, and it guarantees the publishing of media and literature in this language. In Art. 5 Section 3, the organic law further instructs the Autonomous Community to “guarantee the normal and official use of both languages”, and it takes a step further by requiring the Galician public institutions to “promote the use of Galician in all areas of public, cultural and informative life, and make the needed means to facilitate its knowing available”. The wording of Article 5 clearly makes Galician the privileged language of the Autonomous Community and guarantees a positive right of all Galicians to use and learn the language.

²³ Congreso de los Diputados. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. (BOE Núm. 101, de 28 de abril de 1981). 1992. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-9564>. Accessed: 13.10.2024.

Third, in Art. 2, the organic law establishes matters of exclusive jurisdiction of the Autonomous Community. Amongst these, we can find fairs and market halls,²⁴ organisation of its institutions and self-government,²⁵ various juridical aspects of territorial organisation²⁶ and the “*promotion and teaching of the Galician language*”.²⁷ This means that Galician-elected bodies have sole jurisdiction over matters that directly impact Galician day-to-day life, culture and economic resources. The fact that the law mentions teaching and the promotion of Galician as a matter of exclusive jurisdiction means that the Autonomous Community of Galicia is exclusively obliged to promote Galician in a way in which the central Spanish government cannot intervene, giving it autonomy over a pivotal aspect of Galician identity.

3.2 The Law of Linguistic Normalization

A crucial legal document regulating the use of Galician is the Law of Linguistic Normalization, adopted in 1983 by the Galician Parliament. This not only reiterates the co-official status of the two languages but also encourages the use of Galician in all spheres of life. The already mentioned unequal status between the Castilian and the regional languages, however, becomes clear again if we look back to the history of this law. In its first adopted version, in Article 1 par. 2, the Galician lawmaker imposed the obligation for all Galicians to know Galician and the rights to use it. The Spanish Government, however, challenged the law before the Constitutional Court, which annulled the aforementioned rule in 1986.²⁸

In Art. 6 Section 2, the law emphasises that the administrative actions in Galicia will be valid and will produce their effects regardless of

²⁴ *Ibid.* Art 27, 16.

²⁵ *Ibid.* Art. 27, 1 and 2.

²⁶ *Ibid.* Art 27, 2, 3, 10, and 11 amongst others.

²⁷ *Ibid.* Art 27, 20

²⁸ del Valle 2000, 110.

the official language used, while Art. 6 Section 3 stipulates that public authorities of Galicia will promote the use of the Galician language, orally and in writing, in their relations with citizens. Art. 10 declares that Galician toponyms will have the sole official form in Galician and that it is up to the *Xunta de Galicia*, the regional government, to determine the official names of Galician toponyms.

3.3 Further Galician legislation regarding language usage

The functioning of the local administration is regulated by Law 5/1997 on the Local Administration of Galicia.²⁹ Art. 7 Section 1 declares Galician as Galicia's own language and the language of local administration, yet Section 2 provides equal rights for local authorities to use Spanish. Furthermore, Art. 7 Section 3 states that the *Xunta of Galicia* will ensure the incorporation of Galician in local administration, especially through training programs for officials working there. Similarly, Law 1/2008 on the Galician Civil service,³⁰ amended by Law 2/2009 exclusively for this purpose, reiterates the equal status of the two co-official languages.³¹ In Art. 35 of the Law 1/2008, the legislator states that the administration will guarantee the constitutional and linguistic rights of Galician citizens, both to the Galician, as Galicia's own language, and Castilian, the official language in Galicia.

Considering the digital development in Art. 7 Decree 201/2011 on regulating the presence of the General Administration and the regional public sector of Galicia on the Internet obliges public administration to provide equal access to online contents and services both in

²⁹ Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. Available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-21040>. Accessed: 13.10.2024.

³⁰ Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia. Available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-11791. Accessed: 13.10.2024.

³¹ Ley 2/2009, de 23 de junio, de modificación del texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo.

Galician and Spanish,³² yet Section 3 requires Galician to be the default navigation language. The role the regional administration plays in promoting Galician in the digital world is of extreme importance since the digital-online presence of Galician is very limited, with less than 0.1% of websites using it.³³

Law 2/2012 on the general protection of consumers and users in Art. 11 point i. generally compels competent authorities to ensure the use of any of the official languages of the Autonomous Community.³⁴ In contrast, detailed regulation of language is articulated in Chapter VI. According to Art. 45 Section 1, the language of communication by the competent administration is to be Galician unless the addressee of the communication expressly asks for Spanish, the other co-official language. Written communication to Galician consumers must be in one of the co-official languages as specified under Art. 45 Section 3, yet there is no obligation to label and advertise products or services in Galician. As a consequence of this and in conformity with Art. 46 Section 2, all labelling of products, advertising, offers, promotions or commercial communications carried out in Galicia can be done in any of the official languages of the Autonomous Community of Galicia.

3.4 Language use in regional public education

Language of schooling has long been debated in Galicia. Even the regional PP (PPdeG)³⁵ government found it important to promote Galician when they elaborated a General Plan of Galician Normalization in the mid-2000s. In 2007, a leftist-Galician nationalist coalition

³² Decreto 201/2011, do 13 de outubro, polo que se regula a presenza da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia na internet. Available at: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2011/20111028/AnuncioC3C1-211011-7835_gl.html. Accessed: 13.10.2024.

³³ Sánchez et al. 2023, 143-144.

³⁴ Lei 2/2012, do 28 de marzo, galega de protección xeral das persoas consumidoras e usuarias. Available at: <https://www.xunta.gal/dog/Publicados/>.

³⁵ Partido Popular de Galicia, the Galician affiliate of the Spanish Partido Popular.

(PSdeG-PSOE³⁶ and BNG³⁷) introduced Galician as the only language in non-mandatory-nursery schools between the ages of 0 and 3 to counter the loss of the Galician. In 2010, the new PP government introduced a one-third rule for elementary schools, implying that 1/3 of the subjects were to be taught in Spanish, Galician, and English.³⁸ This latter, however, was denounced as anti-constitutional by the Constitutional Court since no one is obliged to learn any other language than Castilian Spanish.

Currently, the Decree 79/2010 of the *Xunta de Galicia* regulates language use in public education.³⁹ Art 4 Section 1 guarantees the equal acquisition of competence in the two official languages of Galicia. In practice, this means, according to Art 6 Section 3 and 4, that in primary education, the subject of Natural, social and cultural environment is taught in Galician, while Mathematics is in Castilian, and the rest of the subjects in either Galician or Castilian in a way in which the same %age of weekly hours is ensured. In high schools, the subjects of Social Sciences, Geography and History, Natural Sciences, Biology and Geology are taught in Galician, while Mathematics, Technology, Physics and Chemistry are in Castilian (Art. 7 Section 3). Grammar and literature are taught in Galician and Spanish (Art 12 Section 2), respectively, while in breaks students are allowed to use any of the two official languages according to their preference (Art 12 Section 3).

Despite this legislative framework, however, the experience shows a decline in language knowledge among schoolchildren: a survey conducted between 2018 and 2020 in Ames municipality, Santiago de Compostela region, showed that 11.5% of the first-grade students coming from a Galician-speaking family renounced the family language

³⁶ Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, the member party of the national Partido Socialista Obrero Español in Galicia.

³⁷ Bloque Nacionalista Galego, a leftist Galician nationalist political party.

³⁸ Skobel 2010, 17-18.

³⁹ Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia. Available at: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2010/20100525/Anuncio17BE6_es.html. Accessed: 13.10.2024.

in their first contact with the school.⁴⁰ Of course, this is only one particular example, but as we will see in Chapter 4, general knowledge of Galician is constantly declining.

3.5 The evaluation of language policy on Galician according to the Council of Europe

On 9 April 2001, Spain ratified the European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML), which also concerns Galician. Galician is protected under the Charter not only in Galicia but also in the Principality of Asturias and the Autonomous Community of Castile and Leon, under the denomination of Galician-Asturian in both. According to the latest evaluation, the main challenges arise on the side of the state, but there are also regional laws that contradict Spain's international commitments. It is imperative, however, that the rules and regulations of the autonomous communities conform to the established Spanish constitutional framework. Thus, any incompliance with those obligations might be caused by the Spanish constitutional system itself, which the autonomous communities cannot modify.

The Sixth Evaluation Report of the ECRML on Spain was published on 24 September 2024.⁴¹ As far as the Galician-related parts of the Committee's evaluation are concerned, the undertakings of Spain are fulfilled in terms of Art. 7, objectives and principles, and Art. 12, cultural activities and facilities. When it comes to education (Art. 8), judicial authorities (Art. 9), or economic and social life (Art. 13), the undertakings are partially, and in the cases of administrative authorities and public services (Art. 10) and media (Art. 11) are mostly fulfilled. Overall, there has been a significant decrease in language usage since the fifth evaluation in 2021 in the field of judicial authorities and a more moderate one in the fields of economic and social life.

⁴⁰ Ferreiro 2024.

⁴¹ Committee of Experts of the ECRML 2024.

Regarding education, due to the bilingual approach adopted by the Decree of 79/2010, Spain's undertakings to make education available in Galician cannot be considered fulfilled. The current report does not discuss this issue in much detail, but the previous fifth report specifically criticised Decree 79/2010.⁴² In this reference, the committee stated that *"not all the limitations to teaching in Galician have been removed"* and that because Spain ratified Article 8.1 ai, bi, ci, di of the Charter, it is to ensure that *"education must be provided in Galician as the medium of instruction"* (point 52). Since the Decree only attempts to guarantee Galician as the co-official language, and the numerous reports by the Autonomous Community demonstrate that the implementation of this principle is rather limited across various levels of public schooling, the Committee finds that *"the existing legal framework is contrary to Spain's undertakings"* (point 52). In the sixth evaluation report, the recommendations of the experts for education are the following: the removal of the limitations preventing Galician from being used as a medium of instruction for science subjects, the ensuring that education in Galician is available at all appropriate levels, in accordance with the ratification instrument, the provision of a proportionate presence of Galician at the pre-school level in important urban centres, and the development of teaching materials in Galician for technical and vocational education, including distance learning.

As mentioned briefly above, the most considerable regression occurred at judicial authorities, where the situation had already been the worst. In point 283 of the report, the experts assessed that the existing legislation does not guarantee that courts may conduct proceedings (criminal, civil or administrative matters) in Galician at the request of one of the parties. Therefore, Articles 9.1.ai, 9.1.bi and 9.1.ci of the Charter are not fulfilled. They continued that while it is formally possible to use Galician for a person accused in criminal proceedings or for a litigant in civil or administrative proceedings, the implementation of such rights in practice is not ensured. Thus, Articles 9.1.aai, 9.1.bii and 9.1.cii are only formally fulfilled. The judiciary is an extremely monolingual

⁴² Committee of Experts of the ECRML 2021.

sphere in Galicia: in 2019, different Galician judicial bodies produced a total of 330.956 documents, out of which only 145, i.e. 0.04 %, were written in Galician.⁴³

The experts also noted that while Galician legislation is always published in the two official languages, the Official Gazette of the state stopped being published in Galician in 2021; therefore, Article 9.3 is partly fulfilled. The fifth evaluation report was wordier in this question, too; then, the committee recommended the amendment of the Organic Law 6/1985 on the Judiciary explicitly to ensure the use of Galician in judicial proceedings at the request of one of the parties (point 53). In the sixth report, the experts call for immediate action to ensure that legislation guarantees that courts conduct criminal, civil and administrative proceedings in Galician at the request of one of the parties and take actions to ensure that this is met in practice. They also urge the development of software providing for the possibility to use forms, models or documents in Galician to effectively assist in the judicial process, enabling advanced judicial analysis, as well as providing citizens with channels of communication with the justice administration in Galician, and the re-establishment of the Galician version of the Official Gazette of the state.

In terms of Art. 10 of the Charter, the main challenge remains the unwillingness of state administrative bodies to process documents and files or accept complaints in Galician (point 284 of the sixth report). This problem was highlighted also in the fifth evaluation, which emphasised that by then, the state had started to take more seriously its obligation to train state administration employees in co-official languages however, with a low success rate, only some 30.3% of the enrolled public officials finished the course (point 19). Despite the official recognition of the importance and use of co-official languages in the public sector, this provision has not been put into practice in a way that would ensure the increase in the level of proficiency of regional or minority languages in that sector (point 21 of the fifth evaluation report), and therefore minority speakers have more limited

⁴³ Ferreiro 2024 *op. cit.*

access to face-to-face public service administration than the Spanish speakers (point 23). The sixth report also mentions that they were not in a position to conclude whether public service employees who have knowledge of Galician can request to be appointed in the territory in which this language is used (point 284).

The experts also stated that in social care facilities, Galician is only formally used in signage and documentation, and health personnel are not trained to provide care in Galician. Therefore, Article 13.2.c is not fulfilled. Article 13.2.e is also not fulfilled as far as the state authorities are concerned, as information concerning the rights of consumers which fall under their competence is not made available in Galician (point 286). Interestingly, as far as local and regional authorities are concerned, the Committee of Experts was not in the position to conclude as no information has been provided on the availability of the rights of consumers in Galician, which can be understood as a criticism of the implementation of the above-mentioned Law 2/2012 on the general protection of consumers and users.

4 Galician Language: Changes in Knowledge and Prestige

While Castilian language facilitates opportunities for mobility inside Spain and to Latin America, promoting improved living conditions and social mobility, Galician is frequently perceived as a language that restricts mobility, perpetuates poverty, and reinforces a lower social status. Since this causes a kind of “self-hatred” among some of the native speakers, therefore the regional authorities intend to act proactively in promoting the Galician.⁴⁴ A relatively new phenomenon in this respect is the increased importance of the Portuguese, as detailed under Chapter 5.

Despite the Xunta’s attempts, the knowledge of Galician has been decreasing, and so has its social role. In 1992, Galician was predominantly spoken by elderly, rural, and uneducated individuals. Approximately

⁴⁴ del Valle 2000, 110-112.

80.6% of the population over 65 spoke the language, compared to only 36.7% of those aged 25 and younger; 85.8% of rural-born individuals as opposed to 16.7% of urban-born people; and 92.6% of the uneducated, compared with 19.1% of university graduates.⁴⁵ A 2004 survey found that there were some advancements in language knowledge in certain urban centres; nevertheless, towns were still mostly Castilian-speaking centres. The highest share of those being able to speak Galician was in Lugo (40%) and Santiago de Compostela (35.1%).⁴⁶ In 2018, the share of those speaking well Galician was higher in some cities than in Galicia in general but is still low: 37.7% in A Coruña, 43.6% in Ourense, and 39.4% in Lugo. The use of Galician is still more widespread in certain remote areas.⁴⁷

The latest data on language use are from 2023, which show a radical change in the linguistic landscape of Galicia. While in 2003, some 43% of the population always used Galician, and 18% used more Galician than Spanish, the share of those who always or dominantly used Castilian was only 38.3%. In 2023, the share of those always speaking Galician dropped to 24.4%, those who used more Galician than Spanish diminished to 21.8%, and those using exclusively or dominantly Spanish increased to 54.8% combined.⁴⁸ These data show for the first time that Castilian speakers form a majority in Galicia: at the time of the previous data, in 2018, some 51.2% of the population used exclusively or dominantly Galician, while 47.3% used Spanish.⁴⁹ The language change impacts all cohorts: 83.8% of the children between 5 and 14 mostly or always used Castilian in 2023, a sharp increase from 74% in 2018. The share is only 32.1% of those over 65, some 48.2% of those

⁴⁵ González 2007, 30.

⁴⁶ *Ibid.*, 44, 63-64.

⁴⁷ Enquisa estrutural a fogares. Coñecemento e uso do galego. Resumo de resultados 11/10/2024. Instituto Galega de Estatística https://www.ige.gal/estatico/html/gl/OperacionsEstruturais/PDF/Resumo_resultados_EEF_Conecemento_galego_2023.pdf 14-16, accessed: 13.11.2024.

⁴⁸ *Ibid.*, 4.

⁴⁹ Datos básicos da lingua galega - Competencia e usos. Available at: <https://www.lingua.gal/o-galego/conhecendo/competencia-e-usos>, accessed: 13.11.2024.

between 50 and 64, 62% of those between 30 and 49, and 71.3% of those between 15 and 29, a sharp increase again from 62.6% in 2018.⁵⁰

The family's role in transmitting Galician is diminishing: around 90.2% of the population in Galicia over 65 years acquired the language within the family, whereas only 64.2% of people aged 5 to 29 did likewise.⁵¹ Approximately 32.4% of the generation aged 5 to 14 have minimal or no understanding of Galician, reflecting an increase of over nine percentage points since 2018,⁵² and a rise of sixteen percentage points since 2008.⁵³ This 32.4% is nearly double the regional average,⁵⁴ indicating the accelerated pace of language loss. These findings, however, contradict other data indicating that 44.3% of the Galician population consistently and an additional 9.5% predominantly speak Galician to their children.⁵⁵

Literacy in Galician has persisted at a low level, notwithstanding prior improvements: a survey conducted in 2003 indicated that between 1992 and 2003, there was a significant increase in the number of individuals proficient in reading and writing in Galician;⁵⁶ however, the percentage has not changed significantly since, recorded at 28.1% in 2003 and 29.5% in 2018.⁵⁷ This provides an explanation for why Spanish is used extensively in writing: in 2023, some 82% of the populace used Spanish, and 61.4% of those who orally always used Galician.⁵⁸

⁵⁰ Enquisa estrutural a fogares, 2024, 4., Enquisa estrutural a fogares. Coñecemento e uso do galego. Resumo de resultados 27/09/2019. Instituto Galego de Estatística, https://www.ige.gal/estatico/html/gl/OperacionsEstruturais/PDF/Resumo_resultados_EEF_Galego_2018.pdf, 4.

⁵¹ Enquisa estrutural a fogares, 2024, 3.

⁵² Enquisa estrutural a fogares, 2019, 2.

⁵³ In 2008, some 16.3% of children under 15 did not speak Galician. See: Ferreiro, 2024 *op. cit.*

⁵⁴ Enquisa estrutural a fogares 2024, 2.

⁵⁵ Persoas segundo a lingua na que falan cos seus fillos. Galicia e provincias, [https://www.ige.gal/igebdt/esq.jsp?ruta=verPpalesResultados.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=3047&R=0\[all\]&C=T\[1:0\];1\[all\];9912\[all\]&F=&S=&c=0206004](https://www.ige.gal/igebdt/esq.jsp?ruta=verPpalesResultados.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=3047&R=0[all]&C=T[1:0];1[all];9912[all]&F=&S=&c=0206004), accessed: 13.10.2024.

⁵⁶ Skobel 2010, 16.

⁵⁷ Datos básicos da lingua galega - Competencia e usos, <https://www.lingua.gal/o-galego/conhecendo/competencia-e-usos>, accessed: 13.11.2024.

⁵⁸ Enquisa estrutural a fogares 2024, 6-7.

In public situations, there is a balance between Galician and Spanish when talking, yet Spanish clearly dominates at work.⁵⁹ In media, the dominance of Spanish is more striking. Only 18.5% of Galicia's population watches television, and only 15.1% predominantly listens to the radio in Galician, while 93.3% primarily uses Spanish online, and 95.2% reads books mainly in Spanish. The only, partial exception is social media, where the share of mostly or exclusively Galician language users is 17.4%,⁶⁰ however, this tendency is again declining, having been 26.3% in 2018.⁶¹

5 The Galician Language and the Portuguese Query

The Galician language has two main academic entities. The first one, the Real Academia Galega, the Galician Royal Academy is the official regulatory body of the Galician language. A consensus reached by its academics is that, after the political division between Galicia and Portugal with the approximation of the first to the Castilian Kingdom, *"the incommunication between the south and the north provoked that the linguistic varieties of the territories differed, giving place to two different languages: Portuguese in the south and Galician in the north"*.⁶² In the view of the Academia, the Galician gained a distinct and individual characteristic that is particular to the Autonomous Community of Galicia due to the approximation to the Castilian language. Because of this, the standardised Galician promoted by the Real Academia tends to prefer Castilian phonetic spelling, as well as vocabulary.

The *Associaçom Galega da Língua*, the Galician Language Association, is an influential association of scholars and civic entities that takes a very different stance. Their thesis is that it makes more sense to think of the Galician as the expression of the Portuguese language in

⁵⁹ *Ibid.*, 9-10.

⁶⁰ *Ibid.*, 12.

⁶¹ Enquisa estrutural a fogares 2019, 12.

⁶² O Idioma." *Real Academia Galega*, academia.gal/lingua/idioma, accessed: 13.10.2024.

the territory of Galicia, as demonstrated by their official stance: “*the reintegrationist strategy works over the basis of Galiza, Portugal and Brazil sharing the same language, in Galiza known as Galician and internationally known as Portuguese*”.⁶³ In their view, standardised Galician should aim to approximate standardised Luso-Brazilian. *Reintegracionismo*, as this movement is called, proposes using Portuguese-oriented orthography and morphology by recuperating Galician-Portuguese writing standards and interpreting new ones.⁶⁴

Overall, these different positions regarding the Galician language reflect the feeling that Galician and Portuguese identities are not so distant. The renowned Portuguese writer and academic Fernando Venâncio, in his work “*Assim nasceu uma Língua*” (Thus a Language Was Born), proposes an experiment. If a villager would travel from Ortigueira to Olhão, the first one in the very north of Galicia’s northern coast, while the other in the southern Portuguese Algarve coast, at some 900 km distance from each other, would he understand the other when speaking his Portuguese-Galician mother tongue? If he would, why would the two identities be so different?⁶⁵

Officially, the Galician authorities consider the two languages separate according to Law 1/2014 on the use of the Portuguese language and the connection to the Lusophone world.⁶⁶ In its Preamble, the legislator presents Portuguese, a language born in ancient Gallaecia, which is currently the official language of nine sovereign states, including the economic giant of Brazil, and that of Macau, China, but also the working language of twenty international organisations, including the European Union. According to the legislator, the teaching and learning of the Portuguese, mutually intelligible with Galician, could provide wide access to Galicians in cultural but also in economic areas abroad.

⁶³ “Wiki Reintegracionista Da Agal.” *Pt_agal – FAQ Reintegracionismo e AGAL*, 5 Dec. 2018, agal-gz.org/faq/doku.php?id=pt_agal, accessed: 13.10.2024.

⁶⁴ Carvalho 2015, 4.

⁶⁵ Venâncio 2024, 197.

⁶⁶ Ley 1/2014, de 24 de marzo, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-5487, accessed: 13.10.2024.

The *Xunta de Galicia* is therefore committed, among others, to include Portuguese in the curriculum and to implement Directive 2007/65/EC to allow for the accessibility of television and radio broadcasts between the Autonomous Community of Galicia and the Republic of Portugal on a reciprocal basis. The challenge, however, remains that Spanish provides a key to an even broader geographic area.

6 Galician National Identity

This leads us to the question of conceptualisation of the Galician national identity as a whole. In 1933, the European Congress of Nationalities classified Galicia as a nation.⁶⁷ The current Statute of the Autonomous Community also classifies Galicia as a historical nation and creates mechanisms for the state to protect and promote this nation and identity through symbols like the flag. Today, through the *Xunta de Galicia*, Galicia is a member of the European national minority umbrella organisation, the Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD), which is an international recognition of Galicia being an entity.⁶⁸ The recognition, however, is absent from the Spanish constitutional order, which considers Galicia, Catalonia, and other entities as historical nationalities.

A good expression of Galician identity occurs during football matches between Celta de Vigo and Deportivo de La Coruña. The stadium is filled with blue and white, the colours of the Galician flag, and the Galician anthem⁶⁹ “*Os pinos*” (The Pines) is sung as the players enter the pitch. Ultimately, Galician national identity can be traced to the long history of the Community, with roots in medieval and Roman times. National symbols such as the colours of Saint Jacob and the figures of the anthem further cement this feeling of belonging

⁶⁷ Perez 2022.

⁶⁸ Source: <https://npld.eu/members/>, accessed: 13.10.2024.

⁶⁹ Redacción. “El Himno de Galicia Se Despide de Balaídos.” *Faro de Vigo*, Faro de Vigo, 5 May 2018, www.farodevigo.es/deportes/2018/05/05/himno-galicia-despide-balaídos-16006957.html, accessed: 13.10.2024.

and unity. These phenomena show that the Galician identity exists, yet language, considered generally a core component of ethnic identity, has been continuously fading to play a pivotal role in it.

This can also be seen in the results of the Galician Parliamentary elections in February 2024. Then the winner, centrist, simultaneously Spanish and Galician nationalist Partido Popular de Galicia (PPdeG) won its biggest victories in those municipalities where the percentage of the Galician speakers was the highest, while the leftist Galician nationalist Bloque Nacionalista Galego (BNG) obtained its best scores in mostly Spanish-speaking areas. The explanation lies partially in the fact that the already Spanish-speaking part of the populace, especially the urban population and younger voters, regrets the loss of Galician and feels a kind of nostalgia for it, while the elder, still Galician-speaking rural population has no such remorse and votes for PPdeG.⁷⁰

7 Conclusions

Galicia, a constitutionally recognised historical nationality of Spain, has shared linguistic roots with Portugal. Due to historical events, the separation of the territories north and south of the Miño river, and the incorporation of Galicia into a dominantly Spanish-speaking state, distinct Galician and Portuguese identities evolved, although there are some, even at academic level, who argue that the two languages and communities are the same. The Galician establishment, as presented, devoted itself to developing a distinct identity, even though they saw a chance to break out from economic backwardness by promoting Portuguese.

The quest for linguistic equality between Galician and Castilian Spanish has a long history, and today equal status is ensured by legal documents. This equality, however, is rather formal: despite the laws

⁷⁰ Pena, Marcos Pérez - Pardo, Miguel: *Lingua e voto: o PP arrasa onde máis galego se fala; o BNG imponse onde menos se usa.* (28 February 2024) praza.gal <https://praza.gal/politica/lingua-e-voto-o-pp-arrasa-onde-mais-galego-se-fala-o-bng-imponse-onde-menos-se-usa>, accessed: 13.10.2024.

adopted by the Galician authorities, mainly the regional Parliament but also the Xunta, Spaniards are obliged, by the Constitution, to know only the Spanish language, not the languages of the historical nationalities. Another aspect here is that the hands of the authorities of the autonomous communities are tied by the Spanish Constitution, resulting in that they cannot regulate language use or policy in contradiction with the fundamental law of the country.

The status of a language always has to be seen through different lenses. It is not only the current legislative framework that decides the prestige of a language but also history. After long centuries of socially lower status, by the time formal equality was achieved, the Galician had lost ground in the regional society and had become associated with poverty and social detachment. The democratic Spain provided a legal framework for declaring Galician co-official in Galicia, but even the constant efforts of the regional authorities proved inadequate in stopping or even slowing the loss of ground for Galician. In 2023, for the first time, the local vernacular became a minority language in Galicia, although the language remains standing, and its extinction is not an imminent threat. The Galician identity, however, appears to be increasingly dissociating from the native language.

Bibliography

- Blázquez, José María. *Nuevos Estudios Sobre La Romanización*. Ed. ISTMO, 1989.
- Carvalho, Darcy: *The problem of Galician orthography*. São Paulo: Brasil. 2015.
- Committee of Experts of the ECRML: *Sixth Evaluation Report on Spain*. Strasbourg: Council of Europe. 2024. Available at: <https://rm.coe.int/spainecrml6-en/1680b1b32d>, accessed: 13.10.2024.
- Committee of Experts of the ECRML: *Evaluation by the Committee of Experts of the Implementation of the Recommendations for Immediate Action contained in the Committee of Experts' fifth evaluation report on SPAIN (5th Report)*. Strasbourg: Council of Europe. 2021. Available at: <https://rm.coe.int/spainevaliria5-en/1680a26f9e>, accessed: 13.10.2024.
- González, Santos M. Coronas: *Homenaje a La Constitución Española: XXV Aniversario*. Universidad de Oviedo. 2005.
- Del Valle, J. (2000) 'Monoglossic policies for a heteroglossic culture: Misinterpreted multilingualism in modern Galicia'. *Language and Communication* 20 (2), 105-132.
- Enquisa estrutural a fogares. Coñecemento e uso do galego. Resumo de resultados 27/09/2019. Instituto Galego de Estatística. Available at: https://www.ige.gal/estatico/html/gl/OperacionsEstruturais/PDF/Resumo_resultados_EEF_Galego_2018.pdf, accessed: 13.10.2024.
- Enquisa estrutural a fogares. Coñecemento e uso do galego. Resumo de resultados 11/10/2024. Instituto Galega de Estatística. Available at: https://www.ige.gal/estatico/html/gl/OperacionsEstruturais/PDF/Resumo_resultados_EEF_Conecemento_galego_2023.pdf 14-16, accessed: 13.10.2024.
- Fernández, Xosé Ramón Barreiro (ed.): *Normas ortográficas e morfolóxicas do idioma galego* [18ª ed.]. Real Academia Galega – Instituto da Lingua Galega. 2003. Available at: <https://publicacions.academia.gal/index.php/rag/catalog/view/172/168/496>, accessed: 13.10.2024.
- Ferreiro, Xacobe: O galego esmorece entre a mocidade após 14 anos de decreto de plurilingüismo. *Nós diario*, 7 February 2024. Available at: <https://www.nosdiario.gal/articulo/politica/galego-esmorece-mocidade-polas-politicas-linguisticas-da-xunta-da-galiza/20240207072317189542.html>, accessed: 13.10.2024.
- Gemblacensis, Sigebertus: *Liber De Scriptoribus Ecclesiasticis*. Vol. MPL160, Documenta Catholica Omnia, 1030.
- González, González Manuel et al.: *Mapa sociolingüístico de Galicia 2004*. Volume I: *Lingua inicial e competencia lingüística en Galicia*. Real Academia de Galicia, A Coruña. González. 2007

- Mattoso, José, *História de Portugal, volume 1, Antes de Portugal* Editorial Estampa, ISBN 972-33-0920-3.
- Perez, Samuel. 1933, Cando Galicia Foi Considerada Unha Nación En Europa. *Historia de Galicia*, 19 January 2022. Available at: historiadegalicia.gal/2022/01/1933-cando-galicia-foi-considerada-unha-nacion-en-europa/, accessed: 13.10.2024.
- Ponte Far, José Antonio: *A Historia Da Literatura Galega 12 – Do Rexurdimento Ao Renacemento*, Era Publicaciones, S.L. 2010.
- Roel, Eiras Antonio: “Para una comarcalización del estudio de la emigración gallega. La diversificación intrarregional a través de los censos de población (1877-1920). In: en Roel, Eiras Antonio (ed.): *Aportaciones al estudio de la emigración gallega. Un enfoque comarcal*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. 1992, 7-32.
- Rodríguez da Torre, Matías – Silva, Xosé Manuel Baamonde: A repressão franquista na língua galega. A desfeita de uma realidade linguística, cultural e nacional. In: *Caracol 11, n. 11: (jan-jun 2016) Dossiê 80 anos da Guerra Civil Espanhola: leituras e releituras*, <https://doi.org/10.11606/issn.2317-9651.v0i11p10-37>, accessed: 13.10.2024.
- Rucquoui, Adeline: *História Medieval da Península Ibérica*. Lisboa: Estampa. 1995, 215-272.
- Sánchez, José Manuel Ramírez – Fernández, Laura Docío – García-Mateo, Carmen: Language Report Galician. In: Rehm, Georg – Way, Andy (ed.): *European Language Equality: A Strategic Agenda for Digital Language Equality. Cognitive Technologies*. Cham, Switzerland: Springer. June 2023.
- Skobel Ekaterina: *Reversing Language Shift in Galicia – A Present-Day Perspective*. Dissertation Linköping University, 2010.
- Smith, Collin. *Galicia, Todo Un Reino*. Universidad de Santiago de Compostela, 1996.
- Venâncio, Fernando: Assim nasceu uma língua: Sobre as origens do português. Tinta da China Brasil. 2024. Veríssimo João, Joaquim: *História de Portugal, Fevereiro 1990, 4ª edição, Volume I*.
- Villares, Ramón: *Historia de Galicia*, Allianza Editorial. 1985.

IV. fejezet

Jogesetek

- 5. Manzinger Krisztián:** Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2024. július 24-i ítélete a Djeri és mások kontra Lettország ügyben (ügyiratszámok 50942/20 és 2022/21)

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK 2024. JÚLIUS 24-I ÍTÉLETE A DJERI ÉS MÁSOK KONTRA LETTORSZÁG ÜGYBEN (ÜGYIRATSZÁMOK 50942/20 ÉS 2022/21)

1 Bevezetés

Lettországbán az oktatás nyelvének szabályozása a függetlenség 1991-es visszaállítása óta kiemelt fontosságú társadalmi és jogi kérdés,¹ amelyet jelen írás szerzője a közelmúltban részletesen vizsgált a kisebbségi tannyelvű iskolákra vonatkozó szabályozás fejlődése tekintetében.² A lettországi nyelvi és speciálisan az oktatás tannyelvére vonatkozó szabályozás célja a szovjet megszállás időszaka betelepítései hatásainak, így kiemelten a lett nyelv korábbi háttérbe szorításának kompenzálása. Más szóval annak biztosítása közép és hosszú távon, hogy az új generációk lett nyelvi kompetenciái növekedjenek, és hogy a lett társadalom belső érintkezési nyelve a lett nyelv legyen. Ez ma nem adott: 2022-es adatok szerint a lakosság 37,7%-a orosz anyanyelvű, de Rigában az arány 57,4%, míg a délkeleti Latgalliában 56,1%, sőt a lakosság 34,6%-a az oroszot használja az otthonában is, míg Rigában és Latgalliában az arány 53,0%, illetve 55,3%.³

* Megbízott tanszékvezető, egyetemi adjunktus, Nemzetközi Jogi Tanszék, Állam- és Jogtudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem, e-mail: manzinger.krisztian@kre.hu.

¹ Lett alkotmányjogi érvelés szerint az ország függetlenségének 1940-es elvesztése jogellenes volt, ezért a Szovjetunió széthullásának folyamatában az állam ezt a jogellenes állapotot szüntette meg, amikor jogfolytonosan visszaállította a függetlenségét.

² Manzinger Krisztián: Asszimiláció vagy integráció: A lett oktatáspolitikai célrendszere. *Kisebbségi Szemle* 2024/1, 65-91. DOI: <https://doi.org/10.62153/ksz.2024.1.mk>

³ PIA77. Mother tongue and language used at home by region in 2022, https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP_OD/OSP_OD__apsekojumi__pieaug_izgl/PIA77.px/table/tableViewLayout1/ (letöltve: 2024. 07. 30.)

A lett jogalkotó kisebbségi nyelvű oktatással szembeni fellépése a mostani döntést megelőzően is került már az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé: a közoktatás tekintetében a Valiullina és mások kontra Lettország ügy keretében (2023. szeptember 14-i ítélet, ügyszámok 56928/19, 7306/20 és 11937/20); míg a magánoktatás vonatkozásában a Džibuti és mások kontra Lettország ügyben (2023. november 16-i ítélet, ügyszámok 225/20, 11642/20 és 21815/20). A lettországi oktatással kapcsolatban hozott már ítéletet az Európai Unió Bírósága is (2022. szeptember 7-i ítélet, C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638), de foglalkozott a kérdéssel a Velencei Bizottság is (975/2020. számú vélemény a kisebbségi nyelvű oktatás jogszabályi keretének közelmúltbeli változtatásáról. CDL-AD(2020)012); ezeket a szerző a hivatkozott írásában ismertette.

A most vizsgált, 2024 júliusában meghozott EJEB-döntés a legújabb fejlemény a lett oktatáspolitikai kisebbségi vonatkozásainak jogi szempontú nemzetközi vizsgálatában. A fenti ítéletek, illetve vélemény – bizonyos fenntartásokkal, de összességében – egyetértettek a lett jogalkotó azon megközelítésével, miszerint az államnyelv ismerete a társadalmi integráció feltétele, az oktatási intézményrendszer feladata pedig annak elősegítése, hogy úgymond mindenki egyenlő eséllyel induljon az életben. A fenti ítéletekben és véleményekben megfogalmazottak szerint ebből az is következik, hogy a kisebbségi tannyelvű oktatás korlátozható, sőt felszámolható, abban az esetben, ha a jogalkotó és a jogalkalmazó biztosítja a nemzetiségi anyanyelv megtanulásának és a kultúra megismerésének lehetőségét.

2 A felek kérelme

Az önmagukat a lettországi orosz nyelvű kisebbséghez tartozóként identifikáló felperesek azt sérelmezték, hogy az általános iskolát megelőző – a következőkben az egyszerűség kedvéért óvodainak nevezett – nevelésben az orosz rovására növelték a lett nyelv használatát. A felperesek keresetükben azt állították, hogy a lett jogalkotó megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 8. cikkében, a 8. és 14. cikkei együttes olvasatában, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikké-

ben, illetve az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkében és az EJEE 8. cikkében együttes olvasatában biztosított jogait. Az ügyben összesen kilenc felperes volt: négy anya és öt kiskorú gyermekük, a bíróság a felperesek két csoportja által külön beterjesztett kérelmeket az ügyek hasonló jellegére való hivatkozással összevonta (az ítélet 68. pontja). Valamennyi felperes Lettország területén született, Rigában, illetve a mellette fekvő Jürmalá-ban élő orosz nemzetiségű személy. Két anya nem-állampolgár,⁴ a másik két anya, illetve az összes gyermek lett állampolgár, a családi kommunikáció nyelve minden esetben az orosz.

3 A jogkérdés

Lettországban az óvodai nevelés másfél éves kortól hétéves korig tarthat, az első, másfél és ötéves kor közötti szakasz nem kötelező, a második, öt és hétéves kor közötti szakasz pedig kötelező. 2012-2019 között az óvodai nevelésben biztosítani kellett, hogy a másfél-öt év közötti gyermekek játékalapú foglalkozások keretében legalább heti két napon ismerkedjenek a lett nyelvvel, míg öt év felett minden nap kellett ilyen foglalkozásokat tartani számukra. A 2018. november 21-i, az óvodai nevelés állami irányelveiről szóló 716. sz. kormányrendelet értelmében 2019. szeptember 1-jétől életbe lépett változtatások alapján már minden nap a kétnyelvű megközelítést kell alkalmazni az óvodai nevelés mindkét szakaszában, sőt, az öt évesnél idősebb gyermekek számára a lettet kell megtenni a foglalkozások fő nyelvévé, leszámítva a kisebbségi nyelv, illetve kultúra elsajátítását célzó foglalkozásokat.

Az ítéletben az EJEB a jogkérdés bemutatása során (25-48. pontok) felidéri a lett Alkotmánybíróság (AB) 2020. június 19-i vonatkozó ítéletét, amelyben a taláros testület kifejtette, hogy az állam az új szabályo-

⁴ Különleges lett – és észt – jogintézmény, a két balti állam függetlenségének 1991-es visszaállítását követően – döntően külső nyomásra – vezették be az automatikusan állampolgárságot nem szerzett személyek országon belüli tartózkodásának és az országgal való jogi kapcsolatainak rendezésére. A kérdés kapcsán ld. Manzinger Krisztián: Az állampolgárság, mint nemzetépítési eszköz – Lettország a jog, a politika és történelem háromszögében. In: *Állam- és Jogtudomány*, 2024 65 (3), 37-58. <https://doi.org/10.51783/ajt.2024.3.03>.

zással továbbra is eleget tesz annak az alkotmányos kötelezettségének, hogy biztosítsa az oktatáshoz, illetve a (nemzetiségi) identitás és kultúra megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jogot. Az AB azt is hangsúlyozta, hogy a gyermek másfél és öt éves kora közötti időintervallumban a szülő más módon is gondoskodhat a gyermeke fejlesztéséről, a fakultatív állami óvodai intézményrendszer ebben a tekintetben segítség számukra; ötéves kortól azonban kötelező az óvodába járatás, mert az akkortól kezdődő nevelés célja a gyermek felkészítése az általános iskolai oktatásra.

A felperesek kérelmük előterjesztésekor, 2023. január 6-án ideiglenes intézkedésként a fenti jogszabálmódosítások bevezetésének felfüggesztését kérték az EJEB-től, amely azonban a kérést január 10-én elutasította.

4 A keresetek befogadhatósága

(I) A felperesek az EJEE alább idézett 8. cikkében foglalt magánélethez való joguk megsértésére hivatkoztak a bepanaszolt lett szabályozás kapcsán, azzal érvelve, hogy az korlátozza a gyermek etnikai, kulturális és nyelvi identitásának megőrzési lehetőségeit, illetve a szülők oktatási intézményválasztási szabadságát (71. pont).

„8. Cikk – Magán- és családi élet tisztelőben tartásához való jog

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tisztelőben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A bírósághoz intézett válaszában a lett kormány a keresetek elutasítását kérte arra hivatkozással, hogy az első, második, harmadik, negyedik, ötödik és hatodik felperesek a lett AB előtti eljárásukban ezt az érvet nem hozták fel, a hetedik, nyolcadik és kilencedik felperesek pedig nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket, amivel megsértették az EJEB-hez fordulás feltételrendszerét. Az első hat felperes válaszában úgy érvelt, hogy az etnikai identitásukba való beavatkozásra hivatkozás része volt az AB előtti pernek, illetve, hogy az AB saját korábbi, magán- és állami iskolák ügyében hozott ítéleteire visszautalással megtagadta a kérdés alapos vizsgálatát (75. pont). A nyolcadik és kilencedik felperes azzal érvelt, hogy amikor ők az EJEB-hez fordultak, akkor már megszületett az AB megfellebbezhetetlen és mindenkire nézve kötelező döntése, míg a hetedik számú felperes 2020-ban született.

A bíróság a fentiekre való tekintettel a hetedik, nyolcadik és kilencedik számú felperesek keresetét elfogadhatatlannak nyilvánította az EJEE 8. cikke vonatkozásában a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiánya miatt (79. pont). A többi hat felperes keresetét pedig arra hivatkozással nyilvánította elfogadhatatlannak a 8. cikk tekintetében, hogy az AB előtti eljárásban szerint nem indokolták meg kellően a lett alkotmányban szavatolt jogaik sérelmét, illetve, hogy nem hivatkoztak a családi élethez fűződő jogaik megsértésére (80-81. pontok).

(II) Ugyanezen okok miatt – további vizsgálat nélkül – a bíróság az EJEE 8. és 14. cikkek együttes olvasatban való megsértésére vonatkozó felperesi igényeket is elfogadhatatlannak nyilvánította (86-87. pontok).

„14. Cikk – Megkülönböztetés tilalma

A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

(III) A felperesek harmadik kérése az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt jogok megsértésére vonatkozott.

„2. Cikk – Oktatáshoz való jog

Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.”

A felperesi igény kapcsán az EJEB megállapította, hogy hasonló érveket – miszerint az anyanyelvű oktatás jogának csorbítása az oktatás minőségét, így az oktatás hatékonyságát és ezen keresztül az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkben biztosított oktatáshoz való jogot rontja – már vizsgált a Valiullina és mások kontra Lettország, illetve a Džibuti és mások kontra Lettország ügyekben. Azokban eljárva azt állapította meg, hogy az adott cikk az oktatáshoz való jogot és nem egy meghatározott nyelven való oktatáshoz fűződő jogot garantálja. Az EJEB ez alapján jelen ügyben is visszamutatva a lett AB korábbi ügyekben is hivatkozott értékelésére és elfogadva a lett kormány ebben az ügyben is megtett, a tárgyi hatály (ratione materiae) hiányára vonatkozó kifogását, az EJEE 35. cikk (3) pont a) alpontja és 4 pontja elutasította a kereseteket (96. pont).

(IV) A felperesek negyedik előterjesztése az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkében és az EJEE 8. cikkében együttes olvasatban biztosított jogaik megsértésének megállapítására irányultak. Az EJEB ennek a kérésnek a vonatkozásában elutasította a lett kormány tárgyi hatály, illetve a hazai jogorvoslat kimerítésének hiányára, valamint az első, harmadik, ötödik és nyolcadik felperesek esetében szülői mivoltukra – ami alapján nem lehetnek áldozatként tekinthetők a kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének megsértésében – vonatkozó kifogásait és – korábbi ítéleteire visszamutatva – megállapította, hogy a gyermekek oktatását egységes folyamatként kell tekinteni, az államokat pedig oktatáshoz való hozzáférés bármiféle, így például nyelvi megkülönböztetéstől mentes megvalósításának kötelezettsége terheli (108. pont).

A lettországi óvodai nevelés kapcsán a bíróság rámutatott, hogy annak két szakaszának céljai eltérők: a másféltől öt éves korig terjedő első – fakultatív – szakaszban a gyermek gondozása, a személyiség-

fejlesztés és az egyéni attitűdök fejlesztése, összességében az otthoni és egy formálisabb iskolai környezet közötti átmenetre felkészítés, míg az öttől hét éves korig terjedő második – kötelező – szakaszban az általános iskolai oktatásra felkészítés, aminek érdekében szükség-szerű az államnyelv alapjainak megfelelő elsajátítása is (118. pont). Az EJEB megállapítása szerint az iskolát megelőző nevelés első szakasza – amellyel kapcsolatban az 1-6., 8-9. felperesek az AB eljárását nem is kezdeményezték – nem esik vizsgálat alá (121. pont), de a második szakasz igen (126. pont). A Kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének és az EJEE 14. cikkének együttes olvasatban való megsértésére vonatkozó felpere-si beadványok kapcsán ennek megfelelően az EJEB az első, második, harmadik, negyedik, ötödik, hatodik, nyolcadik és kilencedik felpere-sek vonatkozásában befogadhatónak találta (126. pont).

5 Az ügy érdemi része

Az EJEB tehát érdemben az óvodai nevelés második, öt és hét éves kor közötti, kötelező szakaszára vonatkozó lett jogszabályi rendelkezések összeegyeztethetőségét vizsgálta az EJEE 8. cikkének és az Első Kie-gészítő Jegyzőkönyv 2. cikkének együttes olvasatával. A felperesek azzal érveltek, hogy a lett nyelvi nevelés bevezetése diszkriminációt valósít meg és csökkenti az óvodai nevelés eredményességét (127-130. pontok). Válaszában a lett kormány egyrészt hangsúlyozta, hogy – eltérően az iskolai oktatástól – az óvodai nevelésben nincsenek kötelezően előírt arányszámok a lett nyelv használatára, másrészt pedig az államnyelv bevezetése szakmailag célszerű, hiszen a gyermekek könnyebben ta-nulnak nyelveket és az óvodai nevelés átalakítása révén felkészülte-ben vehetnek majd részt később a lett nyelven folyó közoktatásban, il-letve az államnyelv megfelelő ismeretének birtokában a későbbiekben megnövekedett esélyeik lesznek a boldogulásra (132. pont).

A bíróság az oktatás nyelve kapcsán hangsúlyozta, hogy habár szól-nak érvek amellet, hogy a különböző anyanyelvű gyermekek oktatása kapcsán az államnak pozitív kötelességei – tennivalói – vannak, az oktatási rendszer feladata mégis alapvetően a gyermekek felkészítése

az adott országban való boldogulásra, így nem szükséges eltérő bánásmódot biztosítani a különböző anyanyelvű gyermekek számára (140. pont). A bíróság elfogadta a lett kormány érvelését a jogalkotás tekintetében legitim célként: eszerint lett nyelv védelme és társadalmi pozícióinak megerősítése, illetve a szovjet időszak nyelvi alapú iskolai szegregációs örökségének felszámolása a lettországi oktatási rendszer egységének helyreállítása (restoration) a megalkotott jogszabályok révén érhető el (143. pont). Mindezek alapján – mivel az óvodai nevelés célja az iskolai oktatásra felkészítés – a lett nyelv súlyának növelése a legitim cél elérése érdekében tett megfelelő intézkedés (144. pont).

A bíróság ezután visszautalt a Džibuti és mások kontra Lettország ügyben hozott döntése, hangsúlyozva, hogy annak a magán oktatási intézményekre vonatkozó, a döntés 149. pontjában megfogalmazott állításai ebben az ügyben – vagyis az óvodai nevelés szabályai tekintetében – is relevánsak (145-148. pont). Az államnyelv óvodai nevelésben történő erősítését tágabb kontextusban kell értelmezni,⁵ ráadásul a gyermek hétéves koráig tartó óvodai nevelésében – ideértve az öt és hétéves kor közötti kötelező nevelést is – a kétnyelvű megközelítés megmarad (151. pont). Mindezek alapján az EJEB nem látta bizonyítottnak a nevelés minőségének csökkenésére vonatkozó felperesi előterjesztést (153. pont). A bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a felperesek nem a kizárólagos anyanyelvi óvodai nevelést, hanem a kétnyelvű megközelítéshez való visszatérésre irányuló szándékukat hangsúlyozták a per során, ami meglátásuk szerint továbbra is biztosított (154. pont). Összességében a lett jogszabály-módosítások az EJEB értékelése szerint legitim célt követnek, arányosak és nem valósítanak meg nyelvi alapú diszkriminációt, így nem sértik a felperesek EJEE 14. cikkében és a Kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkében együttes olvasatban biztosított jogait (156-157. pontok).

Az egyes és kettes számú felperesek által előterjesztett, különleges nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésére vonatkozó kérelem vonatkozásában a bíróság elvben nem zárta ki olyan esetek felmerülését, ahol az államnak speciális tennivalói lehetnek, de megállapította, hogy

⁵ Értsd: az életben való boldogulást előmozdító.

a lett jogrendszer teremt garanciákat az ilyen különleges elbánásra, az EJEB előtti eljárásban pedig a felperesek elmulasztották az erre vonatkozó állításuk bizonyítását (166. pont), így elutasította az EJEE 14. cikkében és a Kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkében együttes olvasatban biztosított jogaik megsértésének megállapítására vonatkozó kérelmeket (167. pont).

A bíróság döntése egyhangúlag született, ahhoz egyetlen bíró sem csatolt sem külön-, sem ellenvéleményt.

6 Értékelés és kitekintés

A jelen per a lett oktatáspolitikára kapcsán a köz-, illetve a magánoktatás vonatkozásában kialakított EJEB ítélkezési gyakorlatot változatlanul vitte tovább: a lett jogalkotó anyanyelvi oktatást felszámoló tevékenységét immár az iskolai oktatást megelőző óvodai nevelés vonatkozásában is legitimnek, arányosnak és diszkriminációt nem keletkeztetőnek nyilvánítja. A kontextust – az ország szovjet megszállását és az annak idején lezajlott lakosságbetelepítést – ismerve megérthető a lett jogalkotó törekvése, különösen annak a kihívásnak a fényében – amit szerző személyes tapasztalatai is megerősítenek –, hogy a lettországi orosz nyelvű lakosság nem mutat nagy tiszteletet a lett nyelv iránt. Ezek mindenképpen fontos és kezelendő problémák a balti állam számára, azonban a fentebb ismertetett fejlemények a szerző meglátása szerint egyrészt nem megfelelőek, másrészt aggasztók.

Nem megfelelőek azért, mert az oktatás olyan személyek helyzetét érinti – a jelen ügyben vizsgált óvodai nevelés vonatkozásában –, akik a 2010-es évek végén vagy a 2020-as években születtek, mintegy 25-30 évvel a lett állam függetlenségének visszaállítását követően. Ez azt jelenti, hogy ők maguk, de még nagy valószínűséggel a szüleik is a független Lettországra születtek, vagyis a nagyszülők, esetleg a dédszülők generációja az, amely a szovjet megszállás idején a Lett SZSZK területére költözött. Az érintett gyermekek ma is döntően orosz nyelvű közegben nőnek fel, ami érthetően zavarja a lett jogalkotót és a társadalom jelentős részét. A szerző azonban vitatja, hogy a helyzet

– probléma? – a kezelésének legmegfelelőbb eszköze az anyanyelvű oktatási rendszer felszámolása és az orosz nyelvű gyermekek lett-domináns nyelvi közegbe kényszerítése. A nyelvi szabályozások mindig dominanciáról szólnak, ezért az oktatás nyelvének ilyen irányú szabályozása jó eséllyel nem fogja elősegíteni a lett nyelv iránti tisztelet növekedését, még ha a nyelvismeret terjedéséhez vélhetően hozzá is járul. Érdemes rámutatni arra is, hogy a mai Lettországbán vannak olyan földrajzi régiók – elsősorban, de nem kizárólag városok – ahol az orosz nyelv a lehetőségek teljes tárházát biztosítja az egyén számára a sokoldalú boldogulásra – leszámítva az állami és más önkormányzati intézményekben való munkavállalást. A közoktatás lettnyelvűsítése és erre hivatkozással az óvodai nevelés lett-domináns kétnyelvűsítése ezért jó eséllyel marad hosszan tartó, de múló epizód az abban részt vevő gyermekek és fiatalok életében, akiknek jelentős része felnőttként beszélni fog valamennyire lettül, de nem fogja magához közelinek érezni a nyelvet.

Aggasztónak pedig azért tűnik a helyzet, mert egyrészt ukrán részről előszeretettel hivatkoznak saját nyelvi jogokat korlátozó rendelkezéseik esetén az Unión belüli lett mintára, másrészt az immár tetemesé váló EJEB-ítéletek bármikor interpretálhatók úgy, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvén biztosított anyanyelvű oktatás a társadalmi integrációs esélyeket csökkenti. Nem kell nagy képzelőerő ahhoz, hogy lássuk magunk előtt azt a helyzetet, amelyben a nyelvileg és kulturálisan homogén nemzetállam építésének törekvésével bíró államok arra hivatkozva próbálják majd az anyanyelvű iskoláztatást megszüntetni, hogy az államnyelv/többségi nyelv ismerete az egyetlen lehetőség az adott országban való boldogulásra. Ez különösen kedvezőtlen fejlemény azért, mert így egy kiemelten fontos kisebbségi jog elmúlt évtizedekben nem vitatott jogi jellege válik egyre inkább politikaiá: az anyanyelvű oktatási rendszer fölé könnyen kerülhet Damoklész kardja minden államban és annak megtartását csak a kellően nagy politikai érdekérvényesítő képességgel rendelkező nemzetiségek tudják biztosítani, és ők is csak állandó politikai alkuk árán. Ez a bizonytalanság pedig egyáltalán nem szolgálja az európai kontinens biztonságát, stabilitását és demokratikus fejlődését.

ABSTRACTS

Attila VARGA

Constitutional Rights of National Minorities in Romania in Light of the Constitutional Court's Case Law (Norms, Interpretations, Cases)

The study investigates and synthesises the conclusions derived from existing case law, relevant academic literature, and the author's professional experiences as a member of Romania's Constitutional Court. The findings show that Romanian jurisprudence's doctrinal claims define the country as a nation-state, and even though the Constitution only recognises individual national minority rights and overtly rejects the rationale for a collective approach to national minority rights, many constitutionally guaranteed rights, in fact, inherently possess a collective nature. This disparity has resulted in multiple controversies since the Constitution's adoption in 1991. Still, the validity of the above implicit approach has been reaffirmed numerous times by the Constitutional Court in its rulings, even though the Constitutional Court primarily employs a textualist approach in its rulings, refraining from activist interpretations, particularly on minority education and language usage. Finally, the Constitutional Court frequently reads minority rights through the lens of the majority, interpreting the "protection of the majority" as an intrinsic part of the "protection of equality" under the auspices of Article 6 of the Constitution.

The analysis also shows that the Constitutional Court has not traditionally served as a platform for expanding minority rights; however, in several instances, the judges have exhibited a more permissive interpretation of the Constitution to facilitate the practical implementation of implied rights, while maintaining the integrity of the nation-state. They also ensured that inquiries from national parliament members did not lead to the restriction of national minority rights established

in the Constitution. Nonetheless, a persistent dilemma remains: certain constitutional rights are either not implemented or only partially enforced, and the Constitutional Court lacks remedies for this matter.

* * *

Anikó MÉSZÁROS

Towards EU Minority Protection: An Overview of the European Parliament's Activities Concerning National and Linguistic Minorities (2019 - 2024)

This paper examines the European Parliament's actions regarding the protection of national and linguistic minorities during the 2019-2024 legislative cycle. Given the ongoing challenges for minority rights within the EU, the paper seeks to provide a comprehensive review of the legislative and political efforts made to support minority protections, highlighting key initiatives like the Minority SafePack.

Using a detailed content analysis of parliamentary documents, committee reports, and public petitions, the paper evaluates the effectiveness of EU mechanisms aimed at safeguarding minority rights. Special attention is given to the role of the Minority Intergroup and the activities of parliamentary committees addressing minority issues, including specific legislative actions and policy debates.

The study finds that while the European Parliament has taken significant steps, such as supporting minority-related European Citizens' Initiatives and addressing issues through various committees, numerous challenges remain. Institutional limitations and varying member state commitments continue to hinder the implementation of consistent minority protection standards across the EU. However, the expanded digital accessibility of minority-focused sessions represents progress in inclusivity.

The paper hopes to contribute to understanding the European Parliament's evolving role in minority protection within the EU. It

underscores the need for further EU-level commitment and strategic alignment among member states, particularly as future legislative cycles consider comprehensive frameworks to better integrate and protect minority rights across the Union.

* * *

Xabier EZEIZABARRENA

Scottish Devolution & Basque Historical Titles: Two Nations Searching for Co-sovereignty?

This study explores the legal and political intersections between Basque Historical Rights and Scottish Devolution, investigating their roles within broader frameworks of co-sovereignty and constitutional recognition by the UK, Spain, and the European Union (EU). The analysis underscores these frameworks' potential to foster mutual recognition and co-sovereignty, particularly as each seeks constitutional acknowledgement and enhanced self-determination.

This paper employs a comparative legal and political analysis to examine historical and current legal structures, political doctrines, and constitutional clauses relevant to Basque Historical Rights and Scottish Devolution. Key sources include both primary constitutional provisions, such as the First Additional Clause of the Spanish Constitution, and secondary sources from legal scholars. The analysis is further contextualised within the evolving EU framework, emphasising how devolution and self-determination issues align or conflict with EU principles.

The study identifies commonalities and contrasts in the Basque and Scottish self-determination processes, highlighting the role of historical rights as a basis for co-sovereignty. Scottish Devolution provides a framework for partial autonomy within the UK, while Basque Historical Rights are constitutionally recognised but face implementation challenges in Spain. Both cases demonstrate the need for EU acknowledgement of sub-state autonomy, where frameworks like Germany's and Belgium's offer potential models.

The paper contributes to the field with a novel comparative perspective on the topic of co-sovereignty within the EU. By juxtaposing the Basque and Scottish experiences, it proposes that historical rights frameworks might support broader EU integration without compromising local autonomy, offering insights into the complexities of sovereignty, historical recognition, and democratic participation in supranational entities.

* * *

Francisco BOUZA SERRANO

Galician Language and Identity Today - Can Legal Protection and Promotion Save a Language?

This research examines the framework that protects the Galician language and evaluates its success through changes in knowledge acquisition over time. The study starts with an overview of Galician history from the decline of the Roman Empire through the Visigoth Kingdom, the establishment of Portugal, Galicia's incorporation into León, and subsequently Spain, culminating in the Franco regime and contemporary democracy. The legal framework of democratic Spain is examined concerning language regulations, beginning with the Constitution, the Statute of the Autonomous Community of Galicia, and several statutes of Galicia. These latter sources grant the region's institutions autonomy over certain critical elements of culture, language, and governance; however, the state constitution explicitly stipulates that no Spaniard is obliged to study the languages of the historic nationalities. Consequently, this regulatory framework significantly hinders regional authorities from promoting the use of Galician. The persistent inequality between the two languages, despite their formal parity, exacerbates the ramifications of centuries of oppression and negative public perceptions of Galician, associated with poverty and social regression. This has resulted in the continuous decline of the Galician language,

which has, for the first time in 2023, become a minority language in Galicia in terms of the number of speakers. Recent developments also show a shift in the core of the Galician national identity, wherein language retains a symbolic, albeit increasingly diminished, significance.

* * *

Krisztián MANZINGER

Judgement of the European Court of Human Rights of 24 July 2024 in the Djeri and Others v. Latvia Case (50942/20 and 2022/21)

The Djeri and Others v. Latvia is the third case concerning education to be adjudicated by the European Court of Human Rights. In previous years, the Court issued two judgments concerning the ongoing Latvian education reform. The first pertained to public schools, while the second to private educational institutions. Both judgments underscored that, contingent upon ensuring access to the minority language and culture, the Latvian legislator is authorised to implement mandatory state language instruction, since a comprehensive understanding of Latvian is essential for social inclusion. These judgments offered reassurance to Latvia, which reestablished its statehood in 1991 and has since sought to eradicate all remnants of Soviet rule while advancing policies to bolster the social status of the Latvian language.

In the Djeri and Others v. Latvia case the Court examined another aspect of the Latvian education reform, that of preschool education. The judges highlighted that the initial phase of preschool is optional, allowing parents to choose whether to utilise state assistance, which focuses on early Latvian language acquisition. Conversely, the subsequent mandatory phase aims to prepare children for school, necessitating an enhancement of their Latvian language proficiency.

Although Latvia's intentions to enhance social integration, threatened by the consequences of Soviet occupation and colonisation, are

completely understandable, the Court's jurisprudence has constituted a damaging interpretation of the social integration of national minorities. The rationale for this is that, although proficiency in the state or majority language is essential, the presumption that it is the exclusive means of social integration appears misguided.