

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

Lettországban 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 nyelvvé, 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-bben 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 oktatáspolitiká 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. Érdeemes 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.