

KISEBBSÉGI SZEMLE

III. ÉVFOLYAM, 2018. 4. SZÁM

SZERKESZTŐK

FERENC VIKTÓRIA, GAZSÓ DÁNIEL, KÁNTOR ZOLTÁN, RÁKÓCZI KRISZTIÁN

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ABLONCZY BALÁZS, FERENC VIKTÓRIA, KÁNTOR ZOLTÁN, SZANYI F. ELEONÓRA,
TÁTRAI PATRIK, TORÓ TIBOR, VIZI BALÁZS

Kiadó: *Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.*
1016 Budapest, Gellérthegy u. 30–32.
Internetcím: www.bgazrt.hu
Felelős kiadó: *Erdélyi Rudolf Zsolt*
Tel.: +36 1 795 2012
E-mail: gabor.pulai@bgazrt.hu

Szerkesztőség: *Nemzetpolitikai Kutatóintézet*
1016 Budapest, Gellérthegy u. 30–32.
Internetcím: www.npki.hu
Felelős szerkesztő: *Kántor Zoltán*
Szerkesztőségi titkár: *György Katalin*
Tel.: +36 1 795 4614
E-mail: katalin.gyorgy@bgazrt.hu

Nyelvi lektor: *Fülöp Éva, Komor Kata*

Borítóterv: *Kőfaragó Anna*

A borítón megjelenített fénykép forrása:

Art and Picture Collection, The New York Public Library. „Hungarian Design.”

The New York Public Library Digital Collections. 1911.

<http://digitalcollections.nypl.org/items/510d47e1-0219-a3d9-e040-e00a18064a99>

Nyomás és kötés: *Kapitális Nyomdaipari Kft.*

4002 Debrecen, Balmazújvárosi út 14.

HU ISSN 2498-8049

SZÁMUNK SZERZŐI

CSEERNICSKÓ István

Nyelvész, egyetemi tanár, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola és Pannon Egyetem

GERENCSÉR Balázs

Jogász, egyetemi docens, PPKE JÁK, Közigazgatási Jogi Tanszék, Ereky István Közjogi Kutatóközpont

KESZEG Erika

Nyelvész, Sapientia EMTE, Nemzetközi kapcsolatok és európai tanulmányok; Bálványos Intézet

MANZINGER Krisztián

Jogász, egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

RÁKÓCZI Krisztián

Politológus, tudományos munkatárs, Nemzetpolitikai Kutatóintézet

TORÓ Tibor

Politológus, szociológus, Sapientia EMTE, Nemzetközi kapcsolatok és európai tanulmányok; Bálványos Intézet

TARTALOM

KISEBBSÉGVÉDELEM

MANZINGER KRISZTIÁN: KONSTRUKTÍV PÁRBESZÉD VAGY PÁRHUZAMOS
MONOLÓGOK? AZ EURÓPAI PARLAMENT NEMZETISÉGI VONATKOZÁSÚ TEVÉKENYSÉGE
2014–2019 KÖZÖTT 7

CSERNICKÓ ISTVÁN: UKRAJNA NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAI
A KISEBBSÉGEK NYELVÉN FOLYÓ OKTATÁS TERÜLETÉN A KERETEGYEZMÉNY
ÉS A KARTA ALKALMAZÁSÁRÓL KÉSZÜLT JELENTÉSEK TÜKRÉBEN 27

OKTATÁS

KESZEG ERIKA – TORÓ TIBOR: MAGYARTANÍTÁS A MAGYAR OKTATÁSI RENDSZER
HATÁRAIN KÍVÜL. A FAKULTATÍV MAGYARNYELV-OKTATÁS HELYZETE
ERDÉLYBEN 49

VÁLASZTÁSOK

RÁKÓCZI KRISZTIÁN: SZLOVÁKIAI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK.
TAROLTAK A FÜGGETLENEK, VÁRAKOZÁSON FELÜLI EREDMÉNYT ÉRTEK EL
A MAGYAR INDULÓK 77

NYELVPOLITIKA

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS: VIGYÁZZ! KÉSZ! BESZÉL! A TÖBBSÉGI
ÉS A KISEBBSÉGI NYELVEK VERSENGÉSE AZ USA NYELVPOLITIKÁJÁBAN 95

RESUME 117

SZÁMUNK SZERZŐI 121

CSERNICSKÓ ISTVÁN

UKRAJNA NEMZETKÖZI
KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAI
A KISEBBSÉGEK NYELVÉN FOLYÓ
OKTATÁS TERÜLETÉN A KERETEGYEZMÉNY
ÉS A KARTA ALKALMAZÁSÁRÓL KÉSZÜLT
JELENTÉSEK TÜKRÉBEN

2017. szeptember 5-én Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa (parlamentje) megszavazta, majd Petro Porosenko akkori államelnök aláírásával szeptember 28-án hatályba lépett az új ukrán oktatási kerettörvény.¹ Elfogadása óta a törvény – pontosabban annak az oktatás nyelvét szabályozó 7. cikkelye – a viták kereszttüzébe került. A feszültség középpontjában az áll, hogy az 1991-ben függetlenné vált Ukrajna korábbi gyakorlatától eltérően – amikor is a jogszabályok biztosították az oktatási nyelv megválasztásának a lehetőségét – az új oktatási törvény és annak 7. cikkelye révén a jogalkotók kötelezővé tették a részben államnyelven folyó oktatást. A konfliktust egyrészt az emelte az Ukrajnán belüli szintről a nemzetközi porondra, hogy Magyarország teljes diplomáciai súlyával kiállt a kárpátaljai magyarok már régóta, az ukrán függetlenség elnyerése előtt is meglévő², az anyanyelven folyó oktatáshoz fűződő jogának megőrzése mellett; másrészt pedig nemzetközi szervezetek is bekapcsolódtak az oktatási törvény 7. cikkelye kapcsán kibontakozott vitába.

1 Закон України «Про освіту». Letöltés helye: <http://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A törvényről részletesen lásd: Fedinec Csilla – Cserniczkó István: A 2017-es ukrán oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. *Regio*, 2017. 25 (3). 278–300.

2 Bár a ma Kárpátaljaként ismert, Ukrajnához tartozó régió az elmúlt 150 évben hat különböző államhoz tartozott (az Osztrák–Magyar Monarchián belüli Magyar Királysághoz 1918-ig, a Csehszlovák Köztársasághoz 1939-ig, a csupán néhány órán át létező Kárpáti Ukrajnához 1939 márciusában, a király nélküli Magyar Királysághoz a második világháború végéig, a Szovjetunióhoz egészen annak széthullásáig, majd 1991-től Ukrajnához), mindegyik állam lehetővé tette a területén élő nemzetiségek számára azt, hogy saját nyelvükön tanulhassanak. Függetlenségének első bő negyed századában (1991-től a 2017-es oktatási törvény elfogadásáig) Ukrajna is jogszabályokban garantálta a jogot az anyanyelven folyó oktatáshoz. Erről lásd: Cserniczkó István – Tóth Mihály (szerk.): *Az anyanyelvi oktatás joga: Közép-európai hagyományok a Kárpátalja példája*. Autdor-Shark: Ungvár, 2018.

Külön figyelmet érdemel, hogy a jogszabály 7. cikkelye miatt Magyarország – élve vétő-jogával – úgy is megpróbál nyomást gyakorolni Ukrajnára az oktatási törvény módosítása érdekében, hogy blokkolja az Ukrajna és a NATO között a legmagasabb szintű politikai találkozók megrendezését.

Így a 2017-ben elfogadott ukrán oktatási törvénynek az oktatás nyelvét szabályozó 7. cikkelye kapcsán folyó polémia ma már több szinten zajlik:

- 1.) Ukrajna mint állam és az országban élő több nemzeti kisebbség (köztük a Kárpát-alján jelentős számban élő magyarok és románok) képviselői között.
- 2.) Kijev és néhány szomszédos állam (például Magyarország, Románia, Oroszország) között.
- 3.) A kérdés megvitatásában – nem kis részben Magyarország diplomáciai tevékenysége révén – olyan nemzetközi szervezetek is érintetté váltak, mint például az ENSZ, a NATO, az EBESZ, az EU, az Európa Tanács (a Velencei Bizottság).³

A nemzetközi síkra terelődött vitában a kárpátaljai magyar közösség és a magyarországi diplomácia is azt hangsúlyozza, hogy az oktatási kerettörvény 7. cikkelye – amellet, hogy szűkíti a Kárpátalján élő magyarok jogait – ellentétes Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásaival.⁴ Az ukrán politikusok és kutatók ezzel szemben állítják, hogy az oktatási törvény és annak 7. cikkelye semmilyen módon és mértékben nem sérti Ukrajna nemzetközi vállalásait.⁵

Az oktatási kerettörvényben megfogalmazottakat hivatott kifejteni az *Ukrajna törvénye az általános középfokú oktatásról* című jogszabály 5. cikkelye. Ez utóbbi törvénynek azonban még csak a tervezete készült el⁶, a kijevi parlament (2019. szeptember 1-ig még) nem tárgyalta. Mivel azonban a tervezet csupán árnyalja, de lényegi elemeiben nem változtatja

3 Cserniczkó István: Egy nyelvi jogi probléma lehetséges vonatkozásai: két tanulmány a kisebbségek anyanyelvi oktatásáról. *Regio*, 2018. 26 (3). 62–68.

4 Lásd: Ukraine's Law on Education from the point of view of the Hungarian Minority in Transcarpathia. Letöltés helye: <https://kmksz.com.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.; Education Law of Ukraine: Why is Article 7 Wrong? Letöltés helye: <https://kmksz.com.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

5 Марковський Володимир – Шевченко В'ячеслав: Проблеми та перспективи реалізації статті 7 «Мова освіти» Закону України «Про освіту» 2017 року. Вісник Конституційного Суду України, 2017, 6. 51–63.; Markovskiy, Volodymyr – Demkiv, Roman – Shevcenko, Vyacheslav: Ukrajna nyelvpolitikájának alakulása az őshonos népek és nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatása területén. *Regio*, 2018. 26 (3). 69–104.; Toronchuk, Ivan – Markovskiy, Volodymyr: The Implementation of the Venice Commission recommendations on the provision of the minorities language rights in the Ukrainian legislation. *European Journal of Law and Public Administration*, 2018. 5 (1). 54–69.

6 Проект Закону України «Про загальну середню освіту» від 30 квітня 2018 р. Letöltés helye: <https://mon.gov.ua/ua/>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

meg a kerettörvény 7. cikkelyében foglaltakat (nevezetesen azt, hogy az 5. osztálytól kezdve egyre több tárgyat az államnyelven kell oktatni), a tervezet nem csökkenti az oktatási törvény körül kialakult konfliktust.

Tovább terhelheti azonban az ukrán–magyar államközi kapcsolatokat, hogy 2019. április 25-én a kijevi parlament megszavazta az ukrán mint államnyelv védelmét célul kitűző nyelvtörvényt, amelynek *Az államnyelv az oktatás területén* című 21. cikkelye nem módosít az oktatás nyelvére vonatkozó kijevi elképzeléseken.⁷

Az alábbiakban megvizsgáljuk:

a) hogyan jelenik meg a kisebbségi nyelveken folyó oktatás joga két európai kisebbségvédelmi dokumentumban (*Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* – továbbiakban: Keretegyezmény, illetve *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája* – továbbiakban: Karta);

b) milyen kötelezettségeket vállalt Ukrajna e két egyezmény ratifikálása során;

c) összefoglaljuk, hogy a két egyezmény végrehajtásának monitoringját végző szakmai testületek Ukrajnáról készített jelentéseiben mi szerepel a kisebbségi oktatással kapcsolatosan;

d) végül a jelentések tükrében választ keresünk arra a kérdésre, eleget tesz-e Ukrajna a kisebbségek anyanyelvi oktatási jogainak biztosítása területén a két említett nemzetközi egyezmény ratifikálásával vállalt kötelezettségeinek.

A Keretegyezmény vonatkozásában a Tanácsadó Bizottság (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities⁸), a Karta esetében pedig a Szakértői Bizottság (Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages⁹) készít rendszeres időközönként jelentéseket arról, hogyan alkalmazzák az egyes államok, köztük Ukrajna, az említett nemzetközi dokumentumokat saját

7 Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A törvényről lásd pl.: Four language laws of Ukraine: Continuous limitation of language rights (1989–2019). Letöltés helye: <https://kmsz.com.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A törvény IX. rész 3. pontja az őshonos népek, illetve a nem az EU valamely hivatalos nyelvét beszélő nemzeti kisebbségek képviselői számára (ha tanulmányaikat 2018. szeptember 1. előtt kezdték meg) 2020. szeptember 1-ig elhalasztja a 21. cikkely alkalmazását. Az EU valamely hivatalos nyelvét beszélő és tanulmányaikat 2018. szeptember 1. előtt megkezdő állampolgárok számára ugyanitt 2023. szeptember 1-ig ad haladékot a jogalkotó a 21. cikkely alkalmazására. Mindkét csoportra érvényes azonban, hogy ez a haladék csak „az államnyelven oktatott tárgyak számának fokozatos emelése” mellett érvényes.

8 Letöltés helye: www.coe.int/en; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

9 Letöltés helye: <https://www.coe.int/en>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

területükön. Ezeknek a jelentéseknek az áttekintése és elemzése azért lényeges, mert a jelentések elvileg „*fontos iránymutatóul, egyfajta objektív tükröként szolgálnak a nemzetközi és hazai fórumokon a kisebbségi jogok helyzetével kapcsolatban: a kisebbségi jogok mércéjéül sokszor nem maga az egyezmények szövege, hanem annak a bizottságok által elfogadott értelmezése szolgál*”.¹⁰

Bár a Tanácsadó Bizottság (a továbbiakban: TB) és a Szakértői Bizottság (a későbbiekben: SZB) által a Keretegyezmény és a Karta ukrainai alkalmazásáról kiadott legfrissebb jelentések még az oktatási törvény 2017. októberi és az államnyelvi törvény 2019. áprilisi elfogadása előtt készültek, ezek a nemzetközi testületek által készült anyagok segíthetnek eligazodni abban, összeegyeztethetők-e az új ukrán törvényeknek az oktatás nyelvére vonatkozó előírásai az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaival.

A Keretegyezmény és a Karta ukrainai ratifikációja

Az 1991-ben függetlenné vált Ukrajna számára az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 190. (1995) számú határozata¹¹ az országnak az Európa Tanácshoz való csatlakozás feltételei között előírta a Keretegyezmény ratifikálását, valamint azt, hogy a csatlakozást követő egy éven belül Kijev írja alá és ratifikálja a Kartát.¹² Ennek megfelelően Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 1997-ben ratifikálta a Keretegyezményt¹³, 1999-ben pedig a Kartát.¹⁴ Azt gondolhatnánk, hogy ezzel e két nemzetközi dokumentum az ukrainai jogrend részévé vált. A helyzet azonban ennél összetettebb. A Karta ratifikálásáról szóló törvényt ugyanis Ukrajna alkotmánybírósága 2000-ben formai okok miatt hatályon kívül helyezte.¹⁵

10 Fiala-Butora János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi Charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés? *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 57–69, itt: 57.

11 EOPINI 90. WP 1403–26/9/95–8-E.

12 Tóth Mihály – Csernicskó István: Az ukrainai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselet. *Regio*, 2009. 18 (2). 69–107.

13 Закон України „Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин”. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21

14 Закон України Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

15 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р.” від 12.07.2000 р. № 9-рп/2000. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

Ezután számos újabb tervezet került a parlament elé, amíg 2003-ban végre Ukrajna ismét ratifikálta a Kartát.¹⁶ A ratifikációs dokumentum azonban csak két évvel később, 2005. szeptember 19-én került letétbe az ET főtitkáránál, s így a Karta csupán 2006. január 1-től lépett hatályba Ukrajnában.

Az oktatás témakörét közvetlenül a Keretegyezmény¹⁷ 12–14. cikke, illetve a Karta¹⁸ 8. cikke érinti. A Keretegyezmény 12. cikkének három bekezdése közül az első azt irányozza elő, hogy az oktatást úgy célszerű megszervezni, hogy a többségiek és a kisebbségiek megismerjék egymás kultúráját, nyelvét és hagyományait. A második bekezdés a pedagógusok képzését és a tankönyvellátást említi. A harmadikban az oktatási esélyegyenlőség mellett teszi le a voksot a nemzetközi dokumentum. A 13. cikk két bekezdése a kisebbségek magánoktatási intézmények alapítására vonatkozó jogát rögzíti, megjegyezve, hogy ez a jog semmilyen anyagi kötelezettséget nem ró az államokra.

A 14. cikk mond a legtöbbet a kisebbségi oktatásról, ugyanakkor ez az a cikk is, amely a legnagyobb mozgásteret hagyja az államok számára. A cikk első bekezdése arra kötelezi az egyezményt ratifikáló államokat, hogy biztosítsák minden kisebbségi számára saját nyelvük megtanulásának jogát. A következő bekezdés megfogalmazza, hogy a kisebbségeknek joguk van „*kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni*”. Ezt a jogot azonban számos, az idézett bekezdésben szövegszerűen rögzített, jogilag értelmezhetetlen tényező teszi relatívvá, a gyakorlatban számon kérhetetlenné. A 14. cikk 2. pontja ugyanis a következőképpen van megfogalmazva:

„Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek – lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül – annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni.”

Sehol sem derül ki azonban, mit jelent az, hogy „*hagyományosan és jelentős számban*” kell a kisebbségeknek az adott államban élniük a nevezett jog érvényesítéséhez. Az sem világos, hogyan kell értelmezni a „*megfelelő igény*”-t. Akkor sem jutunk közelebb az anyanyelv megtanulásához vagy az anyanyelven folyó oktatáshoz fűződő jog gyakorlati alkalmazásához, ha esetleg az állami végrehajtó hatalom úgy találja, hogy egy adott nemzeti kisebbség képviselői „*hagyományosan és jelentős számban*” élnek az ország területén, és az általuk kifejezett igényt is megfelelőnek ítélte. Ez esetben is csak arra vállal kötelezettséget

16 Закон України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншини”. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

17 Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

18 Letöltés helye: <http://adatbank.sk>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

az állam, hogy „*lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül*”, jelentsen ez bármit is, „*törekednek*” annak biztosítására, hogy a kisebbségeknek „*megfelelő lehetőségük legyen*” a Keretegyezmény e pontjában megfogalmazott oktatási jog érvényesítésére. Az azonban nem derül ki, hogy ez ró-e, illetve milyen kötelezettséget ró az államra a „*megfelelő lehetőség*” biztosítása területén. Mindezt tetézi a 14. cikk harmadik bekezdése, amely kijelenti, hogy az előző bekezdést „*úgy kell végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását, vagy ezen a nyelven való tanítást*”. Amint azonban a továbbiakban látjuk majd, a TB értelmezési gyakorlata ad támpontokat az idézett rész értelmezéséhez.

A Kartát ratifikáló államok – bizonyos megkötésekkel – *à la carte* rendszerben válogathatnak a dokumentumban kínált rendelkezések közül. A választás egyik része az, hogy az állam választhat, mely nyelvekre terjeszti ki a Karta hatályát. A másik része pedig az, hogy az államok – a dokumentum I. rész 2. cikkében foglalt előírásokat figyelembe véve – úgy válogathatnak a Karta rendelkezései közül, hogy a II. részt mindenképpen alkalmazzák, a III. rész rendelkezései közül pedig „*legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot*” alkalmaznak, mégpedig „*legalább hármat-hármat a 8. és 12. cikkből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. cikkből*”.¹⁹

A Karta 1999-es első, illetve 2003-as második ratifikációja során Ukrajna nem azonos módon és mértékben válogatott az oktatási cikk rendelkezései közül. Amint az 1. táblázatból látható, az első ratifikáció során jóval szélesebb kötelezettségeket vállalt az ország, mint néhány évvel később.²⁰

19 Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Charta. *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 33–41.

20 Erről lásd még: Csernicskó István: Államok, nyelvek, államnyelvek: Nyelvpolitika a mai Kárpátalja területén (1867–2010). Gondolat: Budapest, 2013. 270–272.

	1999-es törvény	2003-as törvény
1. pont		
a) iskola-előkészítő oktatás	(i), (ii), (iii)	(iii)
b) általános iskolai oktatás	(i), (ii), (iii)	(iv)
c) középiskolai oktatás	(i), (ii), (iii)	(iv)
d) szakközépiskolai és szakmunkásképzés	(i), (ii), (iii)	–
e) felsőoktatás	(i), (ii)	(iii)
f) felnőttoktatás és továbbképzés	(i), (ii)	(iii)
g)	+	+
h)	+	+
i)	+	+
2. pont	+	+

1. táblázat: A Karta rendelkezései közül a 8. cikkből (oktatásügy) Ukrajna által az 1999-es és 2003-as ratifikációs törvényben vállalt kötelezettségek

Szövegesítve ez azt jelenti, hogy az iskola-előkészítő, valamint az általános és középiskolai oktatás területén csupán azt vállalta Ukrajna, hogy – ha a kisebbséghez tartozó gyerekek családjai ezt kívánják és létszámuk ehhez a hatóságok döntése alapján elegendőnek minősül – az oktatás egy részét biztosítja a kisebbségi nyelveken. A szakképzés területén Kijev nem tett vállalásokat, s a felsőoktatásban is alig kötelezte el magát a kisebbségi nyelvek használatát illetően. Kijev annak ellenére tette ilyen alacsony szintre a magával szemben támasztott követelményeket, hogy az országban több kisebbségi nyelven (orosz, magyar, román, moldáv) fejlett oktatási struktúra működött és működik hagyományosan, még a korábbi, szovjet rendszer örökségeként, ami az ukrán függetlenné válás után még tovább fejlődött.²¹

21 Lásd pl. Kremen, Vasył (ed.): *National Report on the State and Prospects of Education Development in Ukraine*. Pedahohichna dumka: Kyiv, 2017.

Ha megvizsgáljuk a 2017. október 5-én megszavazott új ukrán oktatási kerettörvényt, akkor az a benyomásunk támad, hogy annak 7. cikkelye – amely az oktatás nyelvét szabályozza – tartalmazza a fenti, a Keretegyezményben és a Kartában vállalt ukrainai kötelezettségeket.

Az oktatási kerettörvény 7. cikkelye előírja ugyan, hogy „*az oktatási folyamat nyelve az oktatási intézményekben az államnyelv*”, de az is kiderül a szövegből, hogy „*Az Ukrajna őshonos népeihez²², nemzeti kisebbségeihez tartozó személyek számára garantált a jog az adott őshonos nép vagy nemzeti kisebbség nyelvének tanulásához a kommunális²³ általános középfokú oktatási intézményekben vagy a nemzeti kulturális szövetségeken keresztül.*”

A jogszabály biztosítja tehát az anyanyelv megtanulásának jogát.

Bizonyos fokig az anyanyelven folyó oktatás lehetőségét is megteremti a törvény 7. cikkelye: „*Az Ukrajna nemzeti kisebbségeihez tartozó személyeknek a kommunális oktatási intézményekben garantált a jog az államnyelv mellett az adott nemzeti kisebbség nyelvén folyó oktatáshoz az iskola előtti és az elemi iskolai szinteken. Ez a jog az államnyelv mellett az adott nemzeti kisebbség nyelvén oktató külön osztályok (csoportok) révén realizálódik, amelyek a törvényeknek megfelelően jönnek létre, és nem terjed ki az ukrán nyelven oktató osztályokra (csoportokra).*”

Az is szerepel a 7. cikkelyben, hogy „*Az oktatási intézményekben az oktatási programnak megfelelően egy vagy néhány tantárgy két vagy több nyelven is oktatható – államnyelven, angol nyelven, az Európai Unió más hivatalos nyelvein*”.²⁴

A Velencei Bizottság a jogszabály 7. cikkelyével kapcsolatban kiadott véleményében²⁵ kifejezi azt a reményét, hogy az általános középfokú oktatásról szóló speciális törvény részleteiben kifejti és értelmezi majd az oktatási kerettörvény 7. cikkelyében foglaltakat.

22 A törvény a корінні народи, vagyis az őshonos népek kifejezést használja; az ukrán parlament 2014. március 20-án elfogadott 1140-VII. számú határozata alapján ebbe a kategóriába a krími tatárok tartoznak. Lásd: Постанова Верховної Ради України Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

23 Az oktatási kerettörvény 22. cikk 3. pontja szerint Ukrajnában az oktatási intézményeknek négy tulajdonformája létezik: állami, kommunális, magán vagy szövetkezeti. A kommunális oktatási intézmények alapítója, fenntartója (megyei, járási vagy települési) önkormányzat.

24 A törvény szövegét magyar fordításban lásd: Ukrajna 2017. szeptember 5-én kelt 2145-VIII. sz. törvénye *Az oktatásról. Regio*, 2017. 25 (3). 260–277.

25 Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education. Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (8-9 December 2017). Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

Nézzük, mit tartalmaz az oktatás nyelvéről az új, speciális törvény tervezete!²⁶ A 2. táblázatból látható, hogy a 2017-es oktatási törvény 7. cikkelyének, illetve az általános középfokú oktatásról szóló törvénytervezet 5. cikkelyének alkalmazása előtt Ukrajnában minden állampolgár rendelkezett azzal a joggal, hogy a közoktatás minden szintjén (az óvodától az egyetemig) anyanyelvén tanuljon.²⁷ Az is látható, hogy az ukrán anyanyelvűeket nem érintik a jogszabályi módosítások: továbbra is végig anyanyelvükön tanulhatnak. Az őshonos népek képviselői (gyakorlatilag a krími tatárok) az új jogi normák életbe lépése esetén épp a legérzékenyebb szinten: az alsó tagozat osztályaiban kényszerülnek arra, hogy egyes tantárgyakat államnyelven tanuljanak (a tervezet 5. cikk 6. pontja szerint az 1. osztályban az éves óraszám legalább 10%-át kell ukrán nyelven tanulniuk, de a 4. osztályra ez az arány kötelezően 20%-ra emelkedik). Az 1–4. osztályokban ugyanez a helyzet a nemzeti kisebbségekkel is. Az őshonos népek tagjai az 5–9. osztályban és a 10–12. osztályban is anyanyelvükön tanulhatnak. A tervezet 5. cikkelyének 7. pontja értelmében az Európai Unió valamely hivatalos nyelvét anyanyelvként használó nemzeti kisebbségek képviselői (pl. magyarok, románok stb.) az 5. osztályban az éves óraszám minimum 20%-át államnyelven tanulhatják, és a 9. osztályra ennek az aránynak el kell érnie a 40%-ot; a 10–12. osztályban az éves óraszám legalább 60%-át ukránul kell tanulniuk. A nem EU-s nyelvet beszélő nemzeti kisebbségek (pl. oroszok, belaruszok) az 5. osztálytól kezdve az éves óraszám 80%-át államnyelven tanulják.²⁸ Az őshonos népek és a nemzeti kisebbségek anyanyelve – függetlenül attól, ez a nyelv hivatalos nyelv-e az EU-ban, vagy sem – a kerettörvény és a tervezet szerint kizárólag „az államnyelv mellett” jelenhet meg az oktatási folyamatban (bármit jelentsen is ez).

26 Проект Закону України «Про загальну середню освіту» від 30 квітня 2018 р. Letöltés helye: <https://mon.gov.ua/ua/>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

27 A mai Kárpátalja területén élő kisebbségek az elmúlt 150 évben rendelkeztek ezzel a joggal. Lásd Cserniczkó István – Tóth Mihály: *The right to education in minority languages: Central European traditions and the case of Transcarpathia*. Autdor-Shark: Ungvár, 2019.

28 Az állampolgárok e kategóriája kapcsán szeretnénk felhívni a figyelmet egy olyan tényezőre, amely tudomásunk szerint mindeddig nem vetődött fel: a moldáv közösség problémájára. Ukrajna külön nemzeti kisebbségként tartja számon a moldávokat, nyelvüket külön nyelvként kezeli. A 2017–2018-as tanévben 3 moldáv tannyelvű iskolában 2,6 ezer gyerek tanult anyanyelvén. Mivel Moldávia nem tagja az EU-nak, így a törvénytervezet értelmében a moldáv nemzeti kisebbség nem a román nemzeti kisebbséggel esik azonos kategóriába, hanem az oroszokkal, hiszen a moldáv nem hivatalos nyelve az EU-nak.

	A többségi nyelv beszélői		Őshonos népek		Nemzeti kisebbségek, akiknek nyelve az EU-ban hivatalos nyelv		Nemzeti kisebbségek, akiknek a nyelve nem hivatalos nyelv az EU-ban	
	2017 előtt*	az új törvény alapján*	2017 előtt**	az új törvény alapján***	2017 előtt**	az új törvény alapján***	2017 előtt**	az új törvény alapján***
Az általános közép fokú oktatás első fokozata (1–4. osztály)	100	100	100	80	100	80	100	80
Az általános közép fokú oktatás második fokozata (5–9. osztály)	100	100	100	100	100	60	100	20
Az általános közép fokú oktatás harmadik fokozata (10–12. osztály)	100	100	100	100	100	40	100	20

*Tantárgyként az első osztálytól szerepel (legalább egy) idegen nyelv.

** Tantárgyként szerepel (legalább egy) idegen nyelv + az ukrán nyelv és az ukrán irodalom.

*** Tantárgyként szerepel (legalább egy) idegen nyelv + az ukrán nyelv és az ukrán irodalom. Az anyanyelv kizárólag „*az államnyelv mellett*” jelenhet meg az oktatási folyamatban.

2. táblázat: Az anyanyelv használati aránya az állampolgárok különböző csoportjainak iskoláiban a 2017-es törvény 7. cikkelyének életbe lépése előtt és a közép fokú oktatásról szóló törvény tervezete alapján

Ha megvizsgáljuk (a) az oktatási kerettörvény 7. cikkelyét; (b) az általános közép fokú oktatásról szóló törvény tervezetének 5. cikkelyét; valamint (c) a 2019-es államnyelvi törvény 21. cikkelyét, akkor úgy tűnik, hogy Ukrajna nemzeti jogszabályaiban úgy kívánja szabályozni az oktatás nyelvének kérdését, hogy ezzel megfelel nemzetközi kötelezettségeinek. Az említett jogszabályok szerint ugyanis a kisebbségek tanulhatják anyanyelvüket és a

közoktatás minden szintjén jelen van az anyanyelvük valamilyen mértékben (tantárgyként) az oktatási folyamatban. A szakoktatás terén pedig Kijev nem vállalta, hogy biztosítja a kisebbségi nyelvek jelenlétét.

Azonban ha megvizsgáljuk a Keretegyezmény és a Karta ukrainai alkalmazásáról kiadott jelentéseket, akkor kiderül, hogy a helyzet nem ennyire egyértelmű.

A Keretegyezmény és a Karta ukrainai alkalmazásáról kiadott legfrissebb jelentések a kisebbségi nyelvű oktatásról

A Keretegyezmény alkalmazásáról az első országjelentést 1999-ben adta le Ukrajna. Eddig összesen négy ilyen dokumentum készült, és a TB szintén négy jelentést dolgozott ki. A legutóbbi 2018. március 5-én került publikálásra (3. táblázat). A 2014 tavaszán bekövetkezett ukrainai politikai események (a Krím megszállása) következtében 2014. március 21–26. között a TB ad hoc látogatást tett az országban, és április 1-jén egy soron kívüli jelentés is készült.

	Első ciklus	Második ciklus	Harmadik ciklus	Negyedik ciklus
Országjelentés leadási határideje	1999. 05. 01.	2004. 05. 01.	2009. 05. 01.	2014. 05. 01.
Országjelentés beérkezett	1999. 11. 02.	2006. 06. 08.	2009. 05. 07.	2016. 05. 30.
TB látogatása	2001. 12. 4–6.	2008. 04. 6–10.	2012. 01. 23–27.	2016. 11. 21–29.
TB-jelentés elfogadása	2002. 03. 01.	2008. 05. 30.	2012. 03. 22.	2017. 03. 10.
TB-jelentés publikálása	2002. 11. 27.	2011. 03. 30.	2013. 04. 05.	2018. 03. 05.
Állami reakció	2002. 08. 12.	2008. 11. 19.	2013. 03. 28.	2018. 03. 05.
Az ET Miniszteri Bizottságának határozata	2003. 02. 05.	2011. 03. 30.	2013. 12. 18.	Még nincs (2019. 09. 01.)

3. táblázat: A Keretegyezmény ukrainai alkalmazásának monitoringja²⁹

29 Letöltés helye: www.coe.int/en; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

A Karta ukrainai alkalmazásáról Kijev 2007-ben nyújtotta be az első beszámolóját, melyet mindeddig két további követett; a SZB három jelentést adott közre Ukrajna kapcsán, a legutóbbit 2017 márciusában (4. táblázat).

	Első ciklus	Második ciklus	Harmadik ciklus	Negyedik ciklus
Országjelentés beérkezett	2007. 08. 02.	2012. 01. 06.	2016. 01. 12.	2019. júniusban esedékes
SZB-jelentés elfogadása	2008. 11. 27.	2012. 11. 15.	2017. 03. 27.	
Az ET Miniszteri Bizottságának ajánlásai	2010. 07. 07.	2014. 01. 15.	2018. 12. 12.	

4. táblázat: A Karta ukrainai alkalmazásának monitoringja³⁰

Az alábbiakban a két nemzetközi dokumentum ukrainai alkalmazásáról szóló két legutóbbi jelentést vetjük össze abból a szempontból, hogyan értékelik a kisebbségi nyelven folyó oktatást Ukrajnában. Összevetjük tehát a Keretegyezmény ukrainai alkalmazásáról a TB által 2017. március 10-én kiadott (2018. március 5-én közzétett) jelentését³¹ és a Karta implementációjáról a SZB által 2017. március 27-én készített jelentést.³² A két szöveg időben szinte egyszerre készült el (mindkettő 2017 márciusában), ezért – bár a jelentések alapját képező két nemzetközi dokumentum között az átfedések ellenére jelentős eltérés van³³ – jó lehetőség kínálkozik arra, hogy összehasonlítsuk, hogyan látja a TB és az SZB ugyanazt a kérdést Ukrajnában: a kisebbségi nyelveken folyó oktatást. A két jelentés összehasonlítását az is indokolja, hogy a két anyag alapjául szolgáló országjelentések szintén közel azonos időben (az egyik 2016 májusában, a másik ugyanazon év januárjában) készül-

30 Letöltés helye: www.coe.int/en; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

31 Fourth Opinion on Ukraine – adopted on 10 March 2017 Published on 5 March 2018. Letöltés helye: <https://rm.coe.int>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A továbbiakban: TB2017.

32 Third report of the Committee of Experts in respect of Ukraine. Letöltés helye: <https://search.coe.int/cm>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A továbbiakban: SZB2017.

33 Fiala-Butora, 2017. A Kisebbségvédelmi keretegyezmény, i.m. 57.

tek, s a kárpátaljai magyar közösség képviselői mindkét dokumentumhoz árnyékjelentést nyújtottak be.³⁴

Fontos kiemelni, hogy mindkét jelentés a 2017 októberében elfogadott új oktatási keret-törvény, illetve a 2019-es nyelvtörvény megszületése előtt készült, ezért a jelentések ezekre még nem reagálhatnak. A két elemzett jelentés a 2017-es törvény előtti oktatási szabályozást és annak alkalmazását értékeli. Az oktatás nyelvét is érintő új ukrán törvények megszületése előtt az ukrainai jogszabályok legfontosabb elve az volt, hogy az oktatás nyelvének megválasztása az állampolgárok elidegeníthetetlen joga, és az állam biztosítja az anyanyelv megtanulásának vagy az anyanyelven való tanulásnak a jogát minden állampolgár számára.³⁵

Előtte azonban érdemes megvizsgálni, miként látták ezt a kérdést az előző körben kiadott jelentések.

A TB már 2012-ben is kritizálta Kijevet jelentésében³⁶, mert az nem biztosította az anyanyelvi oktatást sok olyan településen, ahol erre lehetőség lett volna, és csökkentette a kisebbségi nyelven oktatott órák számát.³⁷ A jelentés az előző ukrainai oktatási törvényt a nem explicit megfogalmazásokért is bírálta, például azért, mert nem derült ki a törvény szövegéből, hány kérelemre van szükség egy kisebbségi nyelven oktató óvodai csoport, osztály vagy iskola megnyitásához.³⁸ A jelentés felhívja az ukrán állami hatóságok figyelmét arra, hogy a Keretegyezmény 14. cikkének (2) bekezdésében foglaltak szerint a kisebbségek nyelvén folyó oktatás biztosításának kulcsfontosságú eleme a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által erre vonatkozóan kifejezett igény.³⁹

34 Lásd: Written Comments by Hungarian Researchers and NGOs in Transcarpathia (Ukraine) on the Third Periodic Report of Ukraine on the implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages, submitted for consideration by the Council of Europe's Committee of Experts on the Charter. 11th July 2016. Letöltés helye: <https://kmsz.com.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.; Written Comments by Hungarian Researchers and NGOs in Transcarpathia (Ukraine) on the Fourth Periodic Report of Ukraine on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 20th January 2017. Letöltés helye: <https://kmsz.com.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

35 Erről lásd Cserniczkó – Tóth, 2018. Az anyanyelvi oktatás joga, i.m.

36 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Ukraine adopted on 22nd March 2012. Letöltés helye: <https://rm.coe.int>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A továbbiakban: TB2012.

37 TB2012, para. 125. és 128.

38 TB2012, para. 22., 124. és 127. Ugyanezt a kritikát a 2012-es nyelvtörvénynek az oktatás nyelvét szabályozó 20. cikke kapcsán is felvetették elemzők. Lásd: Tóth Mihály – Cserniczkó István: *Tudományos-gyakorlati kommentár Ukrajnának az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvényéhez*. Intermix Kiadó: Ungvár – Budapest, 2014. 67–75.

39 TB2012, para. 128.

A Karta ukrainai alkalmazása kapcsán 2014-ben kiadott SZB-jelentés⁴⁰ is hasonlóan érvelt. Ez utóbbi jelentés utal arra, hogy ha az országban van igény a kisebbségek körében az anyanyelvi oktatásra, akkor az állam nem választhatja kizárólag az államnyelven folyó oktatást.⁴¹ Az ajánlások között szerepel az is, hogy az állam „biztosítsa a kisebbségi nyelvek beszélőinek a saját nyelvükön való oktatáshoz való jogot, miközben megőrzi a már elért eredményeket”.⁴² Ez a jelentés is kitér arra, hogy nincs pontosan meghatározva, hány szülő kérelme szükséges egy kisebbségi nyelvű osztály elindításához, és ez gátolja a kisebbségi nyelveken folyó oktatás megszervezését.⁴³

A TB és az SZB 2017-es jelentéseinek kiadása óta az ukrainai nyelvpolitikában, illetve azon belül a kisebbségi nyelveken folyó oktatás kérdésének szabályozásában jelentős változások következtek be. Amint azt említettük, 2017. október 5-én a kijevi parlament új oktatási kerettörvényt fogadott el. Ukrajna Alkotmánybírósága 2018. február 28-án formai okok miatt hatályon kívül helyezte a 2012-ben elfogadott ukrainai nyelvtörvényt.⁴⁴ A Legfelsőbb Tanács 2018. október 4-én első olvasatban, majd 2019. április 25-én végső változatában is megszavazta az Ukrajna törvénye *Az ukrán mint államnyelv funkcionálásának biztosításáról* című jogszabályt. Bár a jelentések ezekre az eseményekre nem reagálhattak (hiszen korábban elkészültek), ennek ellenére mind a TB, mind pedig az SZB jelentése – akárcsak korábban, ezúttal is – kritikusan Ukrajnával, többek között a kisebbségek oktatásával kapcsolatos kérdésekben is.⁴⁵

A TB2017 megállapítja, hogy Ukrajnában működnek olyan iskolák, amelyekben a tan nyelv teljes egészében a kisebbség anyanyelve, ahol az ukrán nyelv és irodalom kötelező tantárgyként van jelen.⁴⁶ Megjegyzi viszont azt is, hogy több kisebbségi nyelv még tantárgyként sincs jelen az iskolai oktatásban⁴⁷, illetve hogy kevés az olyan pedagógus, aki magas színvonalon képes oktatni kisebbségi nyelveken.⁴⁸

40 Report of the Committee of Experts on the Charter. Strasbourg, 15th January 2014. Letöltés helye: <https://rm.coe.int>; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A továbbiakban SZB2012.

41 SZB2012, para. 1303–1305.

42 SZB2012, para. 107.

43 SZB2012, para. 112–113., 1304.

44 Рішення Конституційного Суду України У справі за Конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28.02.2018 р. № 2-р/2018. Letöltés helye: <http://zakon.rada.gov.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

45 A TB2017 jelentésének más szempontú elemzését lásd: Nagy Noémi: Language Rights of Minorities in the Areas of Education, the Administration of Justice and Public Administration: European Developments in 2017. *European Yearbook of Minority Issues*, 2017. 16. 63–97.; Nagy Noémi: A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak aktuális helyzete az Európa Tanács intézményei tevékenységének tükrében. *Pro Minoritate*, 2018. 27 (2). 47–70.

46 TB2017, para. 152.

47 TB2017, para. 153.

48 TB2017, para. 154., 155.

Elégedetlenségüket fejezik ki a jelentés készítői amiatt, hogy a kisebbségi nyelven oktató iskolákban használatos tankönyvek gyakran gyenge színvonalú fordításban kerülnek a gyerekekhez, illetve sokszor csak jóval a tanév kezdete után jutnak el az iskolákba, továbbá hiányoznak a kisebbségi nyelveken kiadott oktatási segédanyagok (szemléltetők, térképek, atlaszok, munkafüzetek stb.) is.⁴⁹

Külön kiemeli a jelentés, hogy a kisebbségek nyelvén oktató iskolákban hiányoznak az államnyelv oktatásához a szakképzett szaktanárok és az oktatási anyagok, a tankönyveket is beleértve.⁵⁰

Az ukrán mint államnyelv oktatása kapcsán a jelentés megállapítja, hogy bár a közoktatás 11 évfolyama alatt a kisebbségek nyelvén oktató iskolákban a tantervek alapján a gyerekek közel ötszázal kevesebb ukrán nyelv és irodalom órán vesznek részt, mint ukrán nyelven tanuló társaik, a 2008-ban a felsőoktatásba igyekvők számára bevezetett, majd 2015 óta minden érettségiző számára kötelezően előírt ukrán nyelv és irodalom független tesztvizsgákon mindenkinek ugyanazon követelmények alapján kell letenni ezt a vizsgát, ez pedig hátrányosan érinti a kisebbségek képviselőit, ami a vizsga eredményeiben is tükröződik.⁵¹ Felszólítja a dokumentum Kijevet, hogy az ukrán nyelv és irodalomból szervezett külső független tesztvizsgákon biztosítsa a kisebbségi nyelven tanulókat esélyegyenlőséget, és arra, hogy tegyen lépéseket az ukrán mint államnyelv oktatásának színvonala emelése érdekében.⁵²

Aggodalmát fejezi ki a jelentés az Ukrajnában (akkor még csupán) tervezett nyelvi jogi átalakulások, többek között az új oktatási törvénytervezet tartalma, valamint a várható közigazgatási reformok kapcsán.⁵³

A Karta ukrainai alkalmazásáról 2017-ben készített jelentés megállapítja, hogy „Az oktatásban a kisebbségi nyelvek helyzete nem azonos”.⁵⁴ Mivel több kisebbségi közösség kifejezte igényét az anyanyelven folyó oktatásra vagy az anyanyelv tantárgyként való tanulására, a

49 TB2017, para. 156.

50 TB2017, para. 157. Az ukrán mint államnyelv oktatásának hiányosságairól lásd pl. Cserniczkó István: *Megtanulunk-e ukránul? A kárpátaljai magyarok és az ukrán nyelv*. PoliPrint: Ungvár, 2012.; Huszti Ilona – Cserniczkó István – Bárány Erzsébet: *Bilingual education: the best solution for Hungarians in Ukraine? Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2019. Letöltés helye: www.tandfonline.com; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

51 TB2017, para. 158–159. A témáról részletesebben lásd: Cserniczkó István: *Державна мова для угорців Закарпаття: чинник інтеграції, сегрегації або асиміляції? Стратегічні пріоритети*, 2018. 46 (1). 97–105.

52 TB2017, para. 163–164.

53 TB2017, para. 160–162.

54 SZB2017, para. 17.

SZB felszólítja az ukrán hatóságokat, hogy olyan politikát dolgozzanak ki, amely az egyes közösségek igényeihez igazodva biztosítja oktatási jogait.⁵⁵

A jelentés megállapítja az állami szervek passzivitását a kisebbségi nyelvű oktatás biztosítása területén, és felhívja a figyelmet arra, hogy a Karta e téren „a hatóságok proaktív intézkedéseit követeli meg”.⁵⁶ A SZB kiemeli, hogy az Ukrajna által a Kartában vállalt kötelezettségek megkövetelik a hatóságoktól a kisebbségek nyelvén folyó oktatás biztosítását az oktatás különböző szintjein. „Ez azt jelenti – áll a jelentésben –, hogy az oktatási kínálatnak meg kell felelnie az igényeknek”, az óvodától a felsőoktatásig.⁵⁷

A jelentés 2. fejezete azt elemzi, hogyan teljesíti Ukrajna a Karta ratifikációs törvényében tett vállalásait az egyes, a dokumentum hatálya alá vont nyelvek vonatkozásában. A jelentésben szereplő elemzés alapján összeállított 5. táblázat soraiban az a 13 nyelv látható, amelyeket a Karta ukrainai ratifikációs törvényében Ukrajna a dokumentum védelme alá vont. A sorokban az oktatásra vonatkozó 8. cikk egyes pontjai találhatóak; az a bekezdés szerepel a táblázatban, amelynek alkalmazását Kijev vállalta.⁵⁸ Az egyes cellákban szereplő számok a következő kategóriákat fedik (a jelentésben szereplő szempontok szerint):

5. *Megvalósult*: A politikák, a jogszabályok és a gyakorlat megfelel a Karta követelményeinek.

4. *Részben teljesült*: A politikák és a jogszabályok teljes egészében vagy részben megfelelnek a Karta rendelkezéseinek, de a kötelezettségvállalást csak részben hajtják végre a gyakorlatban.

3. *Formálisan teljesült*: A szakpolitikák és a jogszabályok összhangban vannak a Kartával, de a gyakorlatban nincsenek végrehajtva a vállalások.

2. *Nem teljesült*: A kötelezettség teljesítése érdekében a politika, a jog és a gyakorlat területén nem tettek lépéseket a hatóságok, vagy a Szakértői Bizottság több monitoring cikluson át sem kapott semmilyen információt azok végrehajtásáról.

0. *Nincs következtetés*: A Szakértői Bizottság nem tudja megállapítani a kötelezettségvállalás teljesítését, mivel a hatóságok nem nyújtottak ehhez elegendő információt.

55 SZB2017, para. 18.

56 SZB2017, para. 19.

57 SZB2017, para. 19.

58 Az első oszlopban a 8.1.a.iii példálul azt jelenti, hogy a Karta 8. cikk 1. pontjának (a) pontjából a iii bekezdés teljesítését vállalta Kijev; lásd még az 1. táblázatot.

	8.1.a.iii	8.1.b.iv	8.1.c.v	8.1.d.vi	8.1.e.iii	8.1.f.ii	8.1.g	8.1.h	8.1.i	8.2.
Belarusz	2	2	2	2	5	2	2	2	2	2
Bolgár	2	4	4	2	5	5	2	4	2	5
Krími tatár	4	4	5	2	5	4	0	5	2	4
Gagauz	2	4	4	2	5	2	0	4	5	2
Német	4	4	4	2	5	5	2	4	2	2
Görög	4	4	5	2	5	5	0	4	2	5
Magyar	5	5	5	2	5	5	4	5	2	2
Moldáv	4	5	5	2	5	5	2	4	5	2
Lengyel	4	5	5	2	5	5	2	5	2	5
Román	4	4	4	2	5	5	2	5	2	2
Orosz	5	5	5	5	5	5	0	5	2	5
Szlovák	5	4	4	2	5	2	2	4	2	2
Jiddis	4	2	2	2	5	5	0	2	2	2

5. táblázat: Mennyiben felel meg Ukrajna a Karta 8. cikkének (oktatás) kapcsán tett saját vállalásainak? (A SZB2017 értékelése alapján)⁵⁹

Amint az 5. táblázatban látható, a jelentés megállapítja, hogy Ukrajna a Karta hatálya alá vont 13 nyelv közül gyakorlatilag egyik vonatkozásában sem teljesítette teljes mértékben saját vállalásait. Hangsúlyoznunk kell ismét, hogy a jelentés még a 2017-es oktatási törvény és a 2019-es államnyelvi törvény elfogadása előtti állapotot tükrözi.

59 Összeállítva: SZB2017, Chapter 2. alapján.

Összegzés

A 2017-es oktatási kerettörvény kapcsán éles vita alakult ki arról a központi kormányzat és a kárpátaljai magyar közösség képviselői között, hogy megfelel-e az új törvénynek az oktatás nyelvét szabályozó 7. cikkelye Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásainak. A nemzetközi síkra terelődött konfliktus kapcsán olyan nemzetközi szervezetek is hivatalos nyilatkozatokat, állásfoglalásokat adtak ki, mint például az Európa Tanács⁶⁰ vagy annak Velencei Bizottsága.⁶¹ A jogszabály közvetve még az EU és Ukrajna közötti társulási megállapodásba⁶² is bekerült, illetve a NATO és Ukrajna viszonya kapcsán kiadott egyes nyilatkozatok is érintik a problémát. Például a NATO 2018. július 11–12-én tartott brüsszeli ülésén részt vevő állam- és kormányfők által elfogadott nyilatkozat⁶³ 66. pontja felszólítja Ukrainát a kisebbségi jogok terén vállalt nemzetközi kötelezettségeinek figyelembe vételére.⁶⁴

A Keretegyezmény és a Karta ukrajnai alkalmazásáról kiadott két legfrissebb jelentés – melyeket a 2017-es oktatási törvény körül kibontakozott vitában nem elkötelezett, független nemzetközi testületek készítettek még a jogszabály elfogadása előtt – lehetőséget nyújt arra, hogy megvizsgáljuk, a két európai kisebbségvédelmi dokumentum testületei szerint összhangban voltak-e az Ukrajna által a kisebbségi nyelveken folyó oktatás területén biztosított jogok az állam vállalásaival és kötelezettségeivel.

Amint a fentiekben láthattuk, mind a Keretegyezmény ukrajnai alkalmazását vizsgáló Tanácsadó Bizottság, mind pedig a Karta implementációját monitorozó Szakértői Bizottság számos olyan észrevételt fogalmazott meg a kisebbségek nyelvén folyó oktatás kérdésköre kapcsán, amelyek arra utalnak, hogy Ukrajna nem tesz teljes mértékben eleget

60 The new Ukrainian law on education: a major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues. Letöltés helye: <http://assembly.coe.int>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

61 Opinion on the Law on Education of 5 September 2017 on the use of the State Language and Minority and other languages in education. Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (8–9 December 2017). Strasbourg (Fr), Dec. 2017, 11. 25 p. Opinion no. 902/2017 CDL-AD (2017) 030. Letöltés helye: www.venice.coe.int; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

62 Lásd: „Az EU-Ukrajna Társulási Tanács pénteken elfogadott záródokumentuma rögzíti, hogy a kisebbségek már meglévő jogai nem szűkíthetők, ezzel szemben 2017 őszén az új ukrán oktatási törvény elfogadásával pont ez történt Ukrajnában – jelentette ki Bocskor Andrea, a Fidesz-KDNP EP-képviselője.” Letöltés helye: www.karpatalja.ma; letöltés ideje: 2019. 05. 21. A társulási megállapodás szövegének a letöltési helye: <https://eur-lex.europa.eu>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

63 Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018. Letöltés helye: www.nato.int; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

64 A NATO és az ukrán oktatási törvény. Letöltés helye: <http://hodinkaintezet.uz.ua>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

vállalt kötelezettségeinek. Mivel a korábbiakhoz képest az új oktatási kerettörvény és a frissen elfogadott államnyelvi törvény jelentős mértékben csökkenti a kisebbségi nyelvek használatának arányát a közoktatásban⁶⁵, az új szabályozás révén Kijev még kevésbé tudja teljesíteni azokat a kötelezettségeket, melyeket a Keretegyezmény és a Karta ratifikálásával vállalt. Roter és Busch a nyelvi jogokat a Keretegyezmény Tanácsadó Testülete tevékenységének tükrében vizsgáló 2018-as tanulmányában megállapítja: Ukrajnában „*a kizárólagos nemzetépítés (az úgynevezett ukránosítás) nagyon határozottan az ukránnak mint a nyilvános érintkezés egyetlen legitim nyelvének a támogatására irányul, más nyelvek – különösen az orosz, de emellett más kisebbségek nyelvei – rovására. Ezeket az ukránosítás és az oroszellenes politika »járulékos veszteségének« tekintik, de ez nem kevésbé fájdalmas ezen nyelvek beszélői számára. Ezt a folyamatot demonstrálja a 2017-es Ukrajna törvénye »Az oktatásról« (7. cikkely).*”⁶⁶

Jól tudjuk persze, hogy a nemzetközi jogban kevés a kötelező érvényű pozitív jog a kisebbségek anyanyelvi oktatására vonatkozóan.⁶⁷ Amint azonban a fentiekben láttuk, a Keretegyezmény és a Karta valódi céljaival nem egyeztethető össze az a nyelv- és oktatáspolitikai, amely – a kisebbségek ez irányú igénye ellenére – szűkíti az oktatásban a kisebbségi nyelvek jelenlétét.

A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlásokban egyértelműen szerepel, hogy a szülőknek joguk van ahhoz, hogy megválasszák gyermekük oktatásának nyelvét.⁶⁸ Az ajánlásokhoz csatolt értelmező megjegyzésekben pedig ez áll: „*Az államok kötelesek a nemzeti kisebbségek szükségleteit úgy figyelembe venni, ahogy az adott közösségek azt következetesen kifejezésre juttatják és demonstrálják.*”⁶⁹

A sokszínű társadalmak integrálásához készült ljubljanai útmutató⁷⁰ 45. pontja szerint „*A szükséges feltételek fennállása esetén – különösen olyan országrészekben, ahol az adott kisebbség jelenléte hosszabb múltra tekint vissza, illetve ahol jelentős lélekszámban képviselteti*

65 Ezek rendelkezéseit – elfogadása után – várhatóan az általános középfokú oktatásról szóló jogszabály is megerősíti majd (lásd a 2. táblázatot).

66 Roter, Petra – Busch, Brigitta: Language Rights in the Work of the Advisory Committee. In: Ulasziuk, Iryna – Hadircă, Laurențiu – William Romans (eds.): *Language Policy and Conflict Prevention*. Brill Nijhoff: Leiden–Boston, 2018. 155–181, itt: 165.

67 Erről lásd pl.: De Varennes, Fernand – Kuzborska, Elżbieta: Minority Language Rights and Standards: Definitions and Applications at the Supranational Level. In: Hogan-Brun, Gabrielle – O’Rourke, Bernadette (eds.): *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*. Palgrave Macmillan: London, 2019. 21–72.; Skutnabb-Kangas, Tove: A nyelvi jogok hiányáról a hivatalos oktatásban. *Regio*, 2018. 26 (3). 105–126.

68 A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések. Letöltés helye: www.osce.org/hu (7. pont); letöltés ideje: 2019. 05. 21.

69 Uo. 13. (7. pont).

70 Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések. Letöltés helye: www.osce.org/hu; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

magát – az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy tanulhassák a saját nyelvüket, illetve tanulhassanak a saját nyelvükön”.

Az ENSZ kisebbségügyi különleges jelentéstevője *Language Rights of Linguistic Minorities* címmel kiadott dokumentuma szintén kimondja: „Ha elég nagy számszerű igény van rá, a közoktatási szolgáltatásokat kisebbségi nyelven kell biztosítani, megfelelő mértékben, arányosan megközelítve”.⁷¹

Az Európai Parlament 2018. október 24-i *Jelentés az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról* című dokumentuma szerint az EP „hangsúlyozza, hogy minden, kisebbséghez tartozó személynek joga van ahhoz, hogy kisebbségi nyelven részesüljön oktatásban”; továbbá az EP ösztönzi az EU-tagállamokat „annak biztosítására, hogy a nemzetközi normákkal összhangban a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyeknek garantált joguk és megfelelő lehetőségeik legyenek arra, hogy mind állami, mind pedig magán oktatási intézményekben kisebbségi nyelven részesüljenek oktatásban, valamint anyanyelvükön oktassák őket”.⁷²

Bár az idézett dokumentumok nem kötelező érvényűek, meggyőződésünk: ha Ukrajna valóban az európai integráció útját tűzte ki céljául, akkor – a Keretegyezmény és a Karta mellett – ezeket az irányelveket sem hagyhatja figyelmen kívül. Nagy kérdés azonban, hogy a fent elemzett jelentésekben megfogalmazott kritikák elegendőek lehetnek-e ahhoz, hogy Kijev fontolóra veszi, hogy szakít az ukránosító nyelvpolitikai iránnyal.

71 *Language Rights of Linguistic Minorities: A Practical Guide for Implementation*. United Nations Special Rapporteur on minority issues. Geneva, 2017. 16. Letöltés helye: <http://md.one.un.org>; letöltés ideje: 2019. 05. 21.

72 *Jelentés az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról* (2018/2036(INI)), para. 54. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu; letöltés ideje: 2019. 05. 21.