

Nem megfelelő az ukrán kisebbségi törvény módosítása

Bevezetés

A Velencei Bizottság október 6–7-i plenáris ülésén fogadta el véleményét, amelyben az ukrán kisebbségi törvény októberi módosítását értékelte. A testület még júniusban mondta ki, hogy a 2022 decemberében elfogadott jogszabály nincs összhangban az Ukrajnára nézve kötelező nemzetközi kisebbségvédelmi standardokkal, ezért a törvény módosítását javasolta. Az ukrán parlament szeptemberben módosította a kisebbségi törvényt, azonban az Európa Tanács független alkotmányjogászokból álló tanácsadó testülete szerint a jogszabály továbbra sincs összhangban a nemzetközi előírásokkal, ami egyben Ukrajna uniós csatlakozásának is a feltétele lenne.

Előzmények

Az ukrán parlament 2022. december 13-án fogadta el a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvényt.¹ A jogszabályt számos kritika érte a korábbi jogfosztások bebetonozása és további jogszűkítések miatt. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoring bizottsága magyar–román közös kezdeményezés eredményeképpen 2023 januárjában felkérte a Velencei Bizottságot (VB) a törvény nemzetközi kötelezettségekkel való összhangjának vizsgálatára.²

Ez nem az első alkalom, hogy a VB a nemzeti kisebbségek jogainak megsértése miatt vizsgálta az ukrán jogszabályokat. 2017-ben az ukrán parlament elfogadta az oktatási törvény,³ két évvel később az államnyelvtörvény módosítását.⁴ A jogszabálymódosítások a nemzeti kisebbségek korábban meglévő jogait

¹ HERASIMOVA 2022; Velencei Bizottság 2023a.

² MÁZI 2023a.

³ Velencei Bizottság 2017a.

⁴ Velencei Bizottság 2019a.

szűkítették. A testület mindkét esetben (902/2017.⁵ és 60/2019.⁶ sz. vélemények) megállapította, hogy az ukrán jogszabályok nem állnak összhangban Ukrajna nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi kötelezettségeivel, mivel nem teremtettek megfelelő egyensúlyt az ukrán nyelv megerősítésének legitim célja és a kisebbségek nyelvi jogainak megfelelő védelme között.⁷

A VB a június 9–10-i plenáris ülésén fogadta el az ukrán kisebbségi törvénnyel kapcsolatos véleményét,⁸ amelyben kimondta, hogy noha a jogszabály több területen a nemzetközi kisebbségvédelmi standardoknak megfelelő garanciális szabályokat vezet be, továbbra sincs összhangban Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel.⁹

Június 11-én az ukrán parlament további egy évvel meghosszabbította az ukrán nyelvre történő átállást azokban az iskolákban,¹⁰ ahol az oktatás valamelyik uniós ország nyelvén folyik (az ukrán parlament még május végén vette napirendre a javaslatot), így ezeknek az intézményeknek 2023. szeptemberben nem kell átállniuk ukrán nyelvre.¹¹

2023. augusztus 13-án a kijevi törvényhozásban módosító indítványt nyújtottak be a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvényhez, ezt követően a Verkhovna Rada szeptember 21-én fogadta el a jogszabály módosítását.¹²

2023 szeptemberében az ukrán parlament elnöke és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése monitoring bizottságának elnöke is kérte a VB-től a júniusban elfogadott véleményének felülvizsgálatát, figyelemmel a kisebbségi törvény szeptember 21-én elfogadott módosítására.

A Velencei Bizottság véleménye a kisebbségi törvény módosításáról

A VB október 6–7-i plenáris ülésén fogadta el az ukrán kisebbségi törvénnyel kapcsolatos utánkövetési véleményét (a továbbiakban: Vélemény),¹³ amely a szeptemberi törvénymódosítást vizsgálja.¹⁴ A testület kimondta, hogy habár

⁵ Velencei Bizottság 2017b.

⁶ Velencei Bizottság 2019b.

⁷ MÁZI 2023b.

⁸ Velencei Bizottság 2023b; Velencei Bizottság 2023c.

⁹ TÁRNOK 2023.

¹⁰ ALVAREZ 2023.

¹¹ Krónika 2023.

¹² Velencei Bizottság 2023e.

¹³ Velencei Bizottság 2023e.

¹⁴ Velencei Bizottság 2023e.

a törvénymódosítás több ponton végrehajtotta a VB korábbi ajánlásait, számos ponton csak részben vagy egyáltalán nem reagált a korábbi ajánlásokra, ekképpen a módosított jogszabály nem felel meg az Ukrajnát is terhelő, kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi előírásoknak.

Korábban a VB aggályát fejezte ki amiatt, hogy a törvény értelmében kötelező az ukrán nyelvű szimultán tolmácsolás biztosítása a nemzeti kisebbség nyelvén rendezett kulturális eseményeken, ha erre vonatkozó kérés az esemény előtt 48 órával érkezik a szervezőkhöz. A jogszabály ugyanis nem részletezte, hogy hány ember erre vonatkozó kérése esetén kötelező a tolmácsolás biztosítása, ez pedig a gyakorlatban ellehetetleníti az ilyen események szervezését. A törvénymódosítás a 48 órát 72 órára terjesztette ki, illetve 10 fő tolmácsolásra irányuló kérését határozta meg követelményként. A VB szerint habár ez a jó irányba tett lépés, a 10 fő továbbra is túlságosan alacsony szám, ami aránytalan terhet ró a szervezőkre (Vélemény, 27. p.).

A VB szerint a törvénymódosítást követően sincsenek olyan intézkedések, amelyek biztosítanak a szólásszabadságot és a kisebbségek jogát saját kultúrájuk élvezéséhez és saját nyelvük használatához, ezért szükséges konkrét intézkedések előírása annak érdekében, hogy a médiához való szabad hozzáférés a nemzeti kisebbségek nyelvén is biztosított legyen (Vélemény, 28. és 45. p.).

A kisebbségi törvény értelmében azokon a településeken, ahol hagyományosan nemzeti kisebbséghez tartozó személyek élnek, vagy ahol ezek a személyek a lakosság jelentős részét alkotják, lehetőség van kétnyelvű feliratok elhelyezésére. A VB júniusi véleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy ez a megfogalmazás túl homályos és növeli a jogbizonytalanságot, ugyanis nem határozza meg, hogy mely településeket tekinti hagyományosan a nemzeti kisebbségek által lakottnak, illetve mit kell érteni a lakosság jelentős része alatt. A jogbizonytalanság kiküszöbölése érdekében a testület a törvény pontosítását javasolta, azonban ez a mostani törvénymódosításban nem történt meg (Vélemény, 30–31. p.).

A VB korábban azt is bírálta, hogy azokon a településeken, ahol hagyományosan nemzeti kisebbséghez tartozó személyek élnek, a nemzeti kisebbségek politikai szervezeteinek államnyelven is meg kell jeleníteni kampányüzeneteiket. A testület júniusi véleménye szerint az ilyen kampányanyagok ukrán nyelven való közzétételére irányuló kötelezettség aránytalan terhet ró a kisebbségi politikai szervezetekre, ez pedig veszélyezteti a véleménynyilvánítás szabadságát. Mostani véleményében a VB kifejti, hogy az ukrán hatóságok szerint a probléma feloldásához a 2019-ben módosított államnyelvtörvény felülvizsgálatára lenne szükség, tehát ez a probléma sem tekinthető megoldottnak, ezt

azonban Ukrajnának fel kell oldania (Vélemény, 32. és 45. p.). Ehhez hasonló eredményre jutott a VB az oktatási garanciák kapcsán. A testület felhívta a figyelmet, hogy ezeket az aggályokat a jogszabály szeptemberi módosítása nem kezeli, és noha az ukrán hatóságok szerint ehhez a 2017-ben módosított oktatási törvény felülvizsgálatára lenne szükség, e módosítások átültetése nélkül Ukrajna nem teljesíti nemzetközi kötelezettségeit (Vélemény, 36. és 45. p.).

A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) továbbá felhívta a figyelmet, hogy a törvény elfogadott módosításával a nemzeti kisebbségek meghatározásának egyik fontos ismervét törölték, vagyis azt, hogy annak képviselői hagyományosan Ukrajna területén élnek.¹⁵ A kárpátaljai magyarok politikai és érdekvédelmi szervezete szerint ezáltal kiüresítették a nemzeti kisebbség fogalmát, illetve ez a kisebbségekhez köthető bármiféle kollektív jog kizárását eredményezi.

A VB korábban arra hívta fel Ukrajnát, hogy a kisebbségi törvény megalkotása során vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségeket képviselő szervezetek meglátásait. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) közlése értelmében az ukrán törvényhozók a törvény 2022-es elfogadása során és a 2023-as módosítás alkalmával is figyelmen kívül hagyták a magyar és más kisebbségi szervezetek által korábban megfogalmazott javaslatokat.¹⁶

Kiutak és lehetőségek

A szeptemberi törvényt módosítás egy új rendelkezést is bevezet, amely általános jelleggel rögzíti, hogy a kisebbségi törvény egyes nyelvhasználati rendelkezései nem vonatkoznak azon nyelvekre, amelyek az ukrán parlament által agresszor vagy megszálló államként meghatározott országok hivatalos nyelvei, az ilyen elismerés pillanatától kezdve, és az ukrán parlamentnek az e státusz megszüntetéséről szóló döntésének elfogadásától számított legfeljebb öt évig terjedően. Ez azt jelenti, hogy az orosz nyelv használatát nem engedélyezik közösségi eseményeken, kulturális, művészeti és szórakoztató rendezvényeken, valamint reklámokban egy hosszú időszakon keresztül, még azt követően sem, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszió véget ért (Vélemény, 38. p.). A VB hangsúlyozza, hogy ezek a korlátozások jogszerűek lehetnek még az ukrán

¹⁵ KMKSZ 2023.

¹⁶ KMKSZ 2022; KMKSZ 2023.

Alkotmány orosz nyelv védelmére vonatkozó előírásának ellenére is,¹⁷ azonban az időbeli korlát kiterjesztése a háborút követő öt évre nem felel meg a jogszerű korlátozások feltételeinek, mivel a korlátozott, egyes nyelvhasználati jogok megjelölése, valamint a választott időtartam (öt év) is önkényesnek tűnnek, ezért a testület azt javasolja, hogy ettől az időbeli kiterjesztéstől tekintsenek el, hiszen a jogalkotó rövidebb időszakot a későbbiekben szükség esetén bármikor meghatározhat (Vélemény, 39. p.).

A VB júniusi véleményében alkotmányjogi köntösbe bújtatva, de lényegében kijelölte a megoldást Ukrajna számára, ami az EU hivatalos nyelvei (bolgár, görög, német, lengyel, román, szlovák és magyar) és egyéb kisebbségi nyelvek (orosz, belorusz és jiddis) közti különbségtételben rejlik. A VB akkor kifejtette, hogy jogilag igazolható lenne, ha Ukrajna egy időre felfüggesztené az orosz nyelv védelmére vonatkozó alkotmányos előírást (lásd a júniusi vélemény 41. pontját).¹⁸ Ezt erősítette meg most is a VB, amely kimondta, hogy az orosz nyelv hátrányban részesítése jogszerű korlátozásnak tekinthető más nyelvekhez képest, figyelemmel arra, hogy az ukrán parlament agresszor, illetve megszálló államként határozta meg Oroszországot (a VB aggálya a korlátozás időbeli hatályának fenntartására vonatkozott a háború esetleges befejezése után) – lásd az októberi Vélemény 39. pontját.¹⁹

Az orosz és egyéb kisebbségi nyelvek közti különbségtétel a folyamatban lévő orosz agresszió miatt tehát jogi értelemben igazolható lehetne, ami lehetőséget jelentene Ukrajna számára, hogy visszaállítsa azokat a nyelvi és oktatási jogokat, amelyek az EU hivatalos nyelvét beszélő nemzetiségeket, így a magyarokat is, 2017 előtt megillették. Erre azért is lenne szükség, mert jelen helyzetben Kijev nem teljesíti az ukrán–magyar alapszerződésből származó nemzetközi kötelezettségeit sem, amely szerződés előírja az Ukrajna területén élő magyar nemzetiség jogainak tiszteletben tartását. Ez politikai értelemben is kézenfekvő megoldásnak tűnik, hiszen ezzel Kijev gesztust gyakorolhatna az EU és az érintett uniós tagállamok, így különösen Magyarország és Románia felé, amely államok egyetértésére és támogatására szüksége van Ukrainának ahhoz, hogy ne akadjon el az ország uniós csatlakozása.

2023. október 17.

¹⁷ Ukrajna Alkotmánya 1996.

¹⁸ Velencei Bizottság 2023c.

¹⁹ Velencei Bizottság 2023e.

Felhasznált irodalom

- ALVAREZ Péter (2023): Hatott Ukrajnára a brüsszeli magyar vétó. *Index.hu*, 2023. június 11. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/06/11/ukrajna-oktatas-torveny-kisebbségi-torveny-szijjarto-peter-magyarország-kulugy-kisebbségek-karpataljai-magyarok/>
- HERASIMOVA, Tetiana (2022): Rada Adopts New Law on National Minorities. *Ukranews.com*, 2022. december 13. Online: <https://ukranews.com/en/amp/news/901757-rada-adopts-new-law-on-national-minorities>
- KMKSZ (2022): A KMKSZ és az UMSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. *Kmksz.com*, 2022. december 16. Online: <https://kmksz.com.ua/2022/12/16/a-kmksz-es-az-umdsz-kozos-nyilatkozata-ukrajna-nemzeti-kisebbségeirol-kozossegeirol-cimu-torvennyel-kapcsolatban/>
- KMKSZ (2023): A KMKSZ nyilatkozata a kisebbségi törvény második olvasatban elfogadott módosításával kapcsolatban. *Kmksz.com*, 2023. szeptember 28. Online: <https://kmksz.com.ua/2023/09/28/a-kmksz-nyilatkozata-a-kisebbségi-torveny-masodik-olvasatban-elfogadott-modositásával-kapcsolatban/>
- Krónika (2023): Halaszthatják a hatályba lépését az ukrán oktatási törvénynek, amely ellehetetleníti a magyar anyanyelvi oktatást. *Kronikaonline.ro*, 2023. május 31. Online: <https://kronikaonline.ro/kulfold/halaszthatjak-a-hatalyba-lepeset-az-ukran-oktatasi-torvenynek-amely-ellehetetleniti-a-magyar-anyanyelvi-oktatast#>
- MÁZI András (2023): Az ukrán kisebbségi törvény felülvizsgálata. *Ludovika.hu*, 2023. január 31. Online: www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2023/01/31/az-ukran-kisebbségi-torveny-felulvizsgalata/
- TÁRNOK Balázs (2023): A Velencei Bizottság az új ukrán kisebbségi törvényről. *Ludovika.hu*, 2023. június 19. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/06/19/a-velencei-bizottsag-az-uj-ukran-kisebbségi-torvenyrol/
- Ukrajna Alkotmánya (1996). Online: www.refworld.org/pdfid/44a280124.pdf
- Velencei Bizottság (2017a): *The Law on Education (Adopted by the Verkhovna Rada on 5 September 2017)*. 2017. november 15. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)047-e)
- Velencei Bizottság (2017b): *Ukraine 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*. 2017. december 11. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e)
- Velencei Bizottság (2019a): *Ukraine Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. 2019. november 18. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2019\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2019)036-e)
- Velencei Bizottság (2019b): *Ukraine Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. 2019. december 9. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e)
- Velencei Bizottság (2023a): *Ukraine The Law of the Land „on National Minorities (Communities) of Ukraine”*. 2023. április 28. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2023\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)019-e)
- Velencei Bizottság (2023b): *1123/2023 – Ukraine – Opinion on the Law on National Minorities (Communities)*. 2023. Online: www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1123&year=all

Nem megfelelő az ukrán kisebbségi törvény módosítása

- Velencei Bizottság (2023c): *Ukraine Opinion on the Law on National Minorities (Communities)*. 2023. június 12. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)021-e)
- Velencei Bizottság (2023d): *Ukraine Draft Law on Amendments to the Law „on National Minorities (Communities)” on Certain Issues of Exercising Rights and Freedoms of Persons Belonging to National Minorities (Communities) and Explanatory Note*. 2023. szeptember 15. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2023\)043](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)043)
- Velencei Bizottság (2023e): *Ukraine Follow-up Opinion to the Opinion on the Law on National Minorities (Communities). (Draft Law #9610)*. 2023. október 9. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)028-e)