

A Velencei Bizottság az új ukrán kisebbségi törvényről

Bevezetés

Júniusi plenáris ülésén hagyta jóvá a Velencei Bizottság a tavaly elfogadott ukrán kisebbségi törvénnyel kapcsolatos véleményét. A vizsgálatra magyar–román kezdeményezésre került sor. Az Európa Tanács független alkotmány-jogászokból álló tanácsadó testülete szerint bár történt előrelépés, a jogszabály és általában véve a nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogszabályi keret továbbra sincs összhangban az Ukrajnára nézve is kötelező nemzetközi standardokkal, ezért a testület a törvény módosítását javasolja.

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 a további jogszűkítések miatt. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoring bizottsága magyar–román közös kezdeményezés eredményeképpen 2023 januárjában felkérte a Velencei Bizottságot a törvény nemzetközi kötelezettségekkel való összhangjának vizsgálatára.²

Ez nem az első alkalom, hogy a Velencei Bizottság a nemzeti kisebbségek jogainak megsértése miatt vizsgálta az ukrán jogszabályokat. 2017-ben az ukrán parlament elfogadta az oktatási törvény, két évvel később az államnyelvtörvény módosítását.³ A jogszabály-módosítások a nemzeti kisebbségek korábban meglévő jogait szűkítették. A testület mindkét esetben (902/2017. és 960/2019. sz. vélemények) megállapította,⁴ hogy az ukrán jogszabályok nem

¹ HERASIMOVA 2022; Council of Europe Venice Commission 2023a.

² MÁZI 2023.

³ Council of Europe Venice Commission 2017a; 2019a.

⁴ Council of Europe Venice Commission 2017b; 2019b.

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.⁵

A Velencei Bizottság véleménye

A Velencei Bizottság a június 9–10-i plenáris ülésén fogadta el az ukrán kisebbségi törvénnyel kapcsolatos véleményét, amelyben kimondta, hogy bár a jogszabály több területen a nemzetközi kisebbségvédelmi standardoknak megfelelő garanciális szabályokat vezet be, továbbra sincs összhangban Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel.⁶

A Velencei Bizottság felidézi az oktatási törvény és az államnyelvtörvény módosítása kapcsán tett javaslatait, amelyeket Ukrajna nem, vagy csak részben vett figyelembe a kisebbségi törvény megalkotása során. A korábbi véleményeknek azért is van jelentőségük, mert a kisebbségi törvény több nyelvi és oktatási jogokra vonatkozó cikkében pusztán visszautal az államnyelvtörvény vagy az oktatási törvény rendelkezéseire, illetve a jogszabály bizonyos pontjai kizárólag a korábban vizsgálat alá vont két jogi aktus rendelkezéseivel együttesen értelmezhetők. Ennek okán a Velencei Bizottság a véleményben rendszeresen visszatér a korábbi véleményeiben tett megállapításaira, azokat továbbra is irányadónak tekintve.

A Velencei Bizottság korábban arra hívta fel Ukrajnát, hogy a kisebbségi törvény megalkotása során vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségeket képviselő szervezetek meglátásait. A 2022 decemberében elfogadott törvénnyel kapcsolatban a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség és az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség közös nyilatkozatot adott ki, amelyben azt sérelmezték, hogy a törvényalkotók figyelmen kívül hagyták a magyar és más kisebbségi szervezetek által korábban megfogalmazott konstruktív javaslatokat.⁷ Ezzel szemben a Velencei Bizottság véleményében azt közli, hogy az ukrán hatóságok arról tájékoztatták, hogy a jogszabály készítése során kiterjedt konzultációra

⁵ MÁZI 2023.

⁶ Council of Europe Venice Commission 2023b.

⁷ A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban 2022.

került sor a kisebbségi szervezetek képviselőivel. Ellentmondás mutatkozik tehát az ukrán hatóságok és a KMKSZ–UMDSZ állításai között.

A nyelvi jogok vizsgálata

A Velencei Bizottság véleményében kiemelt figyelemben részesültek a nyilvános események mint a gyülekezéshez való jog garanciái a nemzeti kisebbségek számára. A kisebbségi törvény értelmében a nemzeti kisebbségi szervezetek kulturális eseményeket szervezhetnek az adott nemzeti kisebbség nyelvén. A Velencei Bizottság szerint ez korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a testület javasolja a jogszabály módosítását olyan módon, hogy bárki szervezhessen kulturális eseményt a nemzeti kisebbségek nyelvén, ne csupán a kisebbségi szervezetek.

A kisebbségi törvény azt is előírja, hogy 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 Velencei Bizottság ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy bár legitim célt határoz meg az előírás, homályos megfogalmazása problémát okoz; nem részletezi a törvény, hogy hány ember erre vonatkozó kérése esetén kötelező a tolmácsolás biztosítása, ez pedig a gyakorlatban ellehetetleníti az ilyen események szervezését, ugyanis a tolmácsolás biztosítása a kevésbé indokolt esetekben aránytalan terhet ró a szervezőkre. A testület ennek okán utóbbi előírás törlését javasolja, de legalábbis módosítás útján történő arányossá tételét.

A közösségi média használata kapcsán a kisebbségi törvény a kisebbségi törvénnyel egyazon napon elfogadott médiatörvény, valamint a 2019-ben módosított államnyelvtörvény rendelkezéseit tartja irányadónak. Ennek értelmében az ukrán nyelv kötelező használata a nemzeti és regionális szolgáltatók műsoridejében 75%-ról 90-re emelkedik. A Velencei Bizottság szerint ez a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozza, ezért a testület javasolja a média- és államnyelvtörvény módosítását a közösségi médiához való szabad hozzáférés biztosítása érdekében a nemzeti kisebbség nyelvén is.

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 Velencei Bizottság arra hívja 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 Velencei Bizottság a törvény pontosítását javasolja, méghozzá kiterjesztő értelmezéssel.

A vizuális kétnyelvűséggel kapcsolatos előírás, hogy a fenti településeken lehet kétnyelvű kampánytermékeket is közzétenni, ami azt is jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek politikai szervezeteinek államnyelven is meg kell jeleníteni kampányüzeneteiket. A Velencei Bizottság szerint ugyanakkor az ilyen kampányanyagok ukrán nyelven való közzétételére irányuló kötelezettség aránytalan terhet ró a kisebbségi politikai szervezetekre, ez pedig veszélyezteti a véleménynyilvánítás szabadságát. A Velencei Bizottság itt is a 2019-es államnyelvtörvény értékelése során kifejtett véleményét ismétli, miszerint a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az eszközök és a kommunikáció nyelve megválasztásának szabadságát.

Kiutak és lehetőségek

A Velencei Bizottság kifejezett ajánlása, hogy Ukrajna tovább halassza az ukránai nemzetiségi iskolák reformjának megvalósítását, valamint az egész reformot gondolja át a bizottság 2017. évi véleménye alapján. Az időbeli hatály kezdetének eltolására korábban is volt példa, hiszen az eredeti 2020-as céldátum helyett 2023 szeptemberére halasztották az oktatási reform kezdetét az unió hivatalos nyelvein oktató intézmények esetében. A Velencei Bizottság véleménye következményének is tekinthető, hogy június 11-én az ukrán parlament további egy évvel meghosszabbította az ukrán nyelvre történő átállást azokban az iskolákban,⁸ ahol az oktatás valamelyik uniós ország nyelvén folyik (az ukrán parlament még május végén vette napirendre a javaslatot),⁹ így ezeknek az intézményeknek idén szeptemberben nem kell átállniuk ukrán nyelvre.

Az EU hivatalos nyelvein oktató intézmények átállásának halasztása felveti az EU hivatalos nyelvei (Ukrajna esetében ezek a bolgár, a görög, a német, a lengyel, a román, a szlovák és a magyar) és egyéb kisebbségi nyelvek (orosz, belorusz és jiddis) közti megkülönböztetés jogszerűségét. A kétfajta kisebbségi nyelv között az államnyelvtörvény is különbséget tesz, az ukrán

⁸ ALVAREZ 2023.

⁹ Halaszthatják a hatályba lépését az ukrán oktatási törvénynek, amely ellehetetleníti a magyar anyanyelvi oktatást 2023.

alkotmánybíróság pedig 2021-es döntésében kimondta, hogy az ilyen különbségtétel nem valósít meg az ukrán alkotmány szerint tiltott megkülönböztetést, mivel elősegíti Ukrajnának az uniós alapértékeknek való jobb megfelelését.¹⁰ A Velencei Bizottság mostani véleményében emlékeztet, hogy 2020. évi, a lett kisebbségi nyelvű oktatási törvény módosításáról szóló véleményében maga is elfogadta az EU hivatalos nyelveit beszélő és egyéb nemzeti kisebbségek közti különbségtételt.¹¹ Felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy két jelentős eltérés van a lett és az ukrán eset között: Lettország az EU tagállama, illetve a lett alkotmány nem biztosítja kifejezetten semmilyen kisebbségi nyelv védelmét, az ukrán alkotmány azonban előírja az orosz nyelv védelmét. A Velencei Bizottság azonban azt is hozzáteszi, hogy – figyelemmel az Ukrajna elleni brutális agresszióra – jogilag igazolható lenne, ha Ukrajna egy időre felfüggesztené ezt az orosz nyelv védelmére vonatkozó alkotmányos előírást.¹²

Bár jogilag kifogásolható a különbségtétel az EU-s és nem EU-s nyelvek között, politikai értelemben ez egy kézenfekvő megoldás lenne Ukrajna számára. Egyrészt a Velencei Bizottság fenti megállapításából is kitűnik, hogy az uniós hivatalos nyelvek kiemelt státuszban részesítése (párhuzamosan pedig az orosz agresszió miatt az orosz nyelv alacsonyabb státuszba sorolása) még jogilag is igazolható lehet. Másrészt egy ilyen megoldással a kijevi rezsim gesztust gyakorolhatna az EU és az érintett uniós tagállamok felé. Ha Ukrajna visszaállítaná az EU hivatalos nyelvét beszélő nemzetiségeket 2017 előtt megillető nyelvi és oktatási jogokat, akkor valószínűleg a mostani eljárásra sem került volna sor, Kijev pedig végérvényesen le tudna zárni egy olyan ügyet, amelyben uniós partnerei részéről jogosan érik kritikák az orosz agressziónak kitett államot.

2023. június 19.

Felhasznált irodalom

A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. 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/>

¹⁰ Council of Europe Venice Commission 2023b: 40. pont.

¹¹ Council of Europe Venice Commission 2020.

¹² Council of Europe Venice Commission 2023b: 41. pont.

- ALVAREZ Péter (2023): Hatott Ukrajnára a brüsszeli magyar vétó. *Index*, 2023. június 11. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/06/11/ukrajna-oktatas-torveny-kisebbségi-torveny-szijas-jarto-peter-magyarország-kulugy-kisebbségek-karpataljai-magyarok/>
- Council of Europe Venice Commission (2017a): *Ukraine. The Law on Education*. CDL-REF(2017)047. 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)
- Council of Europe Venice Commission (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, Adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017)*. CDL-AD(2017)030-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e)
- Council of Europe Venice Commission (2019a): *Ukraine. Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. CDL-REF(2019)036. 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)
- Council of Europe Venice Commission (2019b): *Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, Adopted by the Venice Commission at Its 121st Plenary Session (Venice, 6–7 December 2019)*. CDL-AD(2019)032-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)
- Council of Europe Venice Commission (2020): *Latvia – Opinion on the Recent Amendments to the Legislation on Education in Minority Languages, Adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session*. CDL-AD(2020)012. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)012-e)
- Council of Europe Venice Commission (2023a): *The Law of the Land “On National Minorities (Communities) of Ukraine”*. Strasbourg, 2023. április 28. CDL-REF(2023)019. 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)
- Council of Europe Venice Commission (2023b): *Opinion on the Law on National Minorities (Communities). Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023)*. CDL-AD(2023)021. 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)
- Halaszthatják a hatályba lépését az ukrán oktatási törvénynek, amely ellehetetleníti a magyar anyanyelvi oktatást. *Krónika Online*, 2023. május 31. Online: <https://kronikaonline.ro/kulfold/halaszthatjak-a-hatalyba-lepeset-az-ukran-oktatasi-torvenynek-amely-ellehetetleniti-a-magyar-anyanyelvi-oktatast#>
- HERASIMOVA, Tetiana (2022): Rada Adopts New Law on National Minorities. *Ukranews*, 2022. december 13. Online: <https://ukranews.com/en/amp/news/901757-rada-adopts-new-law-on-national-minorities>
- 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-felulvizsgálata/