

CSERNICKÓ ISTVÁN

JOGOKRÓL ÉS LEHETŐSÉGEKRŐL AZ ÚJ UKRÁN OKTATÁSI TÖRVÉNY 7. CIKKELYE KAPCSÁN

AZ ÚJ UKRÁN OKTATÁSI TÖRVÉNY ÉS A KÁRPÁTALJAI MAGYAROK

Amióta 2017. szeptember 5-én Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa (parlamentje) megszavazta az „Ukrajna törvénye az oktatásról” című jogszabályt¹, éles vita bontakozott ki annak 7. cikkelyéről, amely az oktatás nyelvét szabályozza.² A törvény gyakorlatilag az elemi iskolai (általános iskola alsó tagozat, azaz 1–4. osztály) szintjére szorítja vissza az ukrainai nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatását; az 5. osztálytól kezdve csupán annyi engedményt tesz a jogalkotó, hogy „egy vagy néhány tantárgy két vagy több nyelven is oktatható – államnyelven, angol nyelven, az Európai Unió más hivatalos nyelvein”.³

A kárpátaljai magyarság érdekvédelmi szervezetei, oktatási és nyelvi jogi szakértői a jogszabály kapcsán kibontakozott vitában kezdettől fogva egyértelműen amellet foglaltak állást, hogy a törvény 7. cikkelye ellentétes Ukrajna Alkotmányának számos rendelkezésével, több hazai törvénnyel, továbbá nem egyeztethető össze az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaival. A kijevi kormány képviselői, valamint ukrán nemzeti érzelmű szakértők azonban azt állították, hogy a jogszabály 7. cikkelye megfelel minden nemzetközi és hazai normának, és az ukrainai kisebbségek érdekeit szolgálja. Ezt hangsúlyozta például egy egykori ukrán igazságügyi miniszter, a Velencei Bizottság ukrainai delegáltja is, aki nagy meggyőződéssel állította, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatást az Európai Unió egyetlen tagállama sem engedélyezi, így Kijevnek egyáltalán nem kell tartania attól, hogy a nemzetközi intézmények negatívan viszonyulnak majd az új törvényhez.⁴

A kárpátaljai magyarság érdekvédelmi szervezetei, valamint a közösség oktatási és nyelvi jogi szakértői több ukrainai fórumon összefoglalták, hogy miben látják az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelyével kapcsolatos prob-

lémákat, és – Magyarország diplomáciai támogatásával – a nemzetközi szinten is megjelenítették a kérdést. 2017. december 8-án az Európai Unió és Ukrajna közötti Társulási Tanács közötti ülés után a nyilatkozat szövegébe a jogszabályt elítélő, a nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatása mellett kiálló alábbi megjegyzés is bekerült:

„A Társulási Tanács az oktatásról szóló törvény tekintetében egyetértett abban, hogy biztosítani kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek már gyakorolt jogainak tiszteletben tartását, ahogy azt az ENSZ és az Európa Tanács egyezményei és a kapcsolódó jegyzőkönyvek tartalmazzák, a kisebbségekhez tartozó személyek megkülönböztetés-mentességét a sokféleség tiszteletben tartása mellett, és teljes mértékben figyelembe véve az Európa Tanács szervezeteinek tapasztalatait.”⁵

A VELENCEI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE AZ OKTATÁSI TÖRVÉNY 7. CIKKELYÉRŐL ÉS ANNAK ELLENTÉTES ÉRTELMEZÉSEI

A nemzetközi nyomás következtében Kijev végül (példátlan módon csak a törvény hatályba lépése *után* egy nappal, szeptember 29-én) elküldte a törvény szövegét az Európa Tanács Velencei Bizottságához normakontrollra, amely 2017. december 11-én hozta nyilvánosságra a törvényről készített állásfoglalását.⁶

Ukrajna Oktatási és Tudományos Minisztériuma azonnal közzétette saját álláspontját a Velencei Bizottság állásfoglalásával kapcsolatban angol⁷ és ukrán⁸ nyelven. A minisztériumi reakció azt emeli ki, hogy az államnyelv támogatása, illetve ismeretének elvárása jogos igény az állam részéről, és Kijev nem készül a törvény módosítására.⁹ A Legfelsőbb Tanács elnöke szintén kijelentette, hogy a kijevi parlament semmiféle módosítást nem tervez az oktatási törvény kapcsán, és a 7. cikkely „az elfogadott formájában marad hatályban”.¹⁰ Az ukrainai politikusok és jogi, oktatási és nyelvész szakértők többsége Ukrajna győzelmeként kommentálta a nemzetközi testület álláspontját. A fent említett volt igazságügyi miniszter például kijelentette, hogy a Velencei Bizottság nem talált érdemi kifogásokat az oktatási törvény 7. cikkelyével kapcsolatban.¹¹

Az Ukrajna Kulturális Minisztériumán belül működő, az ukrán nyelvnek a társadalmi élet minden szférájában való használatáért tevékenykedő koordinációs tanács alelnöke a 2017-es év legfontosabb ukrainai nyelvpolitikai eseményeit összefoglaló írásában¹² kiemelte, hogy az oktatási tör-

vény kapcsán kifejtett állásfoglalásával a Velencei Bizottság „precedens nélküli módon beavatkozott Ukrajna belügyeibe”; de hozzátette azt is: a nemzetközi testület által kiadott dokumentum csupán ajánlás.

A kárpátaljai magyar szervezetek az ukrán reakciókkal ellentétben közös nyilatkozatukban azt emelték ki, hogy „üdvözik, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalásában jelentős részben visszatükröződnek azok az aggályok és kritikai észrevételek, melyeket az elmúlt év folyamán, és különösen a törvény ez év szeptember 5-i elfogadása után a dokumentum 7. cikkelye előírásait illetően fogalmaztunk meg és juttattunk el mind szóban, mind írásban a kérdésben illetékes szinte minden ukrán nemzeti, valamint nemzetközi intézményhez, így a Velencei Bizottsághoz is”.¹³

VALÓBAN VISSZATÜKRÖZŐDNEK-E AZ ÉRVEINK?

Láthatjuk, hogy az ukrán hatalom és a kárpátaljai magyar közösség másként értelmezi a Velencei Bizottság állásfoglalását. Mivel azonban a kárpátaljai magyar szakértők még jóval a Velencei Bizottság által készített vélemény *előtt* nyilvánosságra hozták angol¹⁴ és magyar¹⁵ nyelven is azokat a legfőbb pontokat, amelyekkel szerintük a törvény 7. cikkelye sérti a kárpátaljai magyar közösség érdekeit, mód nyílik arra, hogy összevessük, hogyan látják a nemzetközi testület tagjai és a kárpátaljai magyar szakértők az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelyét.

Az alábbiakban egyszerű összevetéssel megvizsgáljuk, hogy a kárpátaljai magyar közösségnek az oktatási törvény 7. cikkelyével kapcsolatos aggályai közül melyeket találta szintén problematikusnak a Velencei Bizottság. Egy-egy mondatban összefoglaljuk a kárpátaljai magyar szakértők által az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelye kapcsán felvetett problémákat. A 11 kiemelt probléma alatt szó szerinti egyenes idézeteket olvashatnak a Velencei Bizottság hivatalos állásfoglalásából (magyar fordításban), amely(ek)ben a nemzetközi szakértői testület képviselői ugyanezt a kérdést vetik fel. Az idézett részek előtti szám azt jelzi, hogy a Velencei Bizottság 25 oldalas állásfoglalásának melyik számozott bekezdéséből idézünk. Az itt összevetett dokumentumok nyilvánosak, a fent megadott honlapokon bárki számára hozzáférhető, így az összehasonlításunk könnyen ellenőrizhető. A táblázatokból kiderül, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalása tükrében megalapozottak-e a kárpátaljai magyar érdekvédelmi szervezeteknek és szakértőknek az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelyével kapcsolatos aggalmalai.

(1) A törvény indoklása (misperint azért kell átalakítani a 7. cikkely szerint az oktatást, mert a független tesztelésen nagyon rossz eredményt értek el a nemzeti kisebbségek képviselői) nem megalapozott.

98. Mint már említettük, a hatóságok bizonyították, hogy a magyar és a román nyelven történő középiskolai közoktatásban részt vevő hallgatók körében magas a kudarcok aránya. Nem világos azonban, hogy az ilyen magas kudarcok az ilyen oktatásban részt vevő összes hallgatóra vonatkoznak-e, vagy vannak-e olyan körülmények, amelyek bizonyos esetekben ezeket az arányokat megmagyarázzák. Továbbá semmilyen bizonyítékot nem szolgáltatott az ukrán közegben, ukrán nyelven történő középfokú oktatásban részesülő gyermekek hibaarányairól azokban a körzetekben, ahol a kisebbségi nyelven történő oktatásban részesülő gyermekeknek magas hibaarányai vannak. Ez a legnyilvánvalóbb összehasonlítható tényező. Továbbá az orosz nyelven történő középiskolai oktatásban résztvevők kudarcainak aránya nem magasabb, mint az ukrán tannyelvű iskolákban. (...)

(2) A 7. cikkely szűkíti az anyanyelvi oktatáshoz fűződő jogokat.

47. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a Törvény nem garantálja, hogy az ilyen nyelveket beszélőknek joguk van a saját (anya)nyelvükön történő oktatásra, mivel a 7. cikkely (4) bekezdése csupán azt írja elő, hogy az ilyen oktatás lehetséges (...).

64. (...) az új kerettörvény a kisebbségi nyelveken történő oktatás lehetőségeinek csökkentését vonja maga után (...).

87. (...) Nyilvánvaló azonban, hogy a megvalósítás végrehajtásának keretei és paraméterei szűkebbek, mint az egykori törvény hatáskörében, és jelentősen csökkentik az oktatásnak azt a mennyiségét a kisebbségi nyelveken, amelyet a kisebbségi beszélők jelenleg még élveznek. (...)

120. (...) lehetővé teszi, hogy radikálisan megváltoztassák az előző nyelvi rendszert, legalábbis a középfokú oktatásban, az ukrán nyelvet kötelezően az oktatás nyelveként történő felhasználására összpontosuló rendszer felé irányul. Ez jelentősen csökkentheti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a saját nyelvükön történő tanuláshoz fűződő lehetőségeit, ami a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek meglévő jogainak aránytalan beavatkozását jelentené. Ezenkívül az új szabályok végrehajtásának rövid határideje súlyos aggályokat vet fel az oktatás minőségével kapcsolatban.

122. A középfokú oktatás tekintetében a 7. cikkely (...) egyértelműen az államnyelv szerepének növelésére és a kisebbségi nyelvek szerepének csökkentésére irányul (...).

(3) A 7. cikkely hosszú ideje létező, nagy hagyományokkal bíró szerzett jogokat veszélyeztet.

100. Érdemes megemlíteni, hogy vannak Ukrajnában olyan évszázados kisebbségi iskolák, amelyek a minőségi oktatás hosszú és híres tradícióival rendelkeznek, amelyek a kisebbségek kulturális örökségének részét képezik, és jelentős mértékben hozzájárultak a történelem során annak jellegzetes (beleértve a nyelvi) identitása megőrzéséhez és fejlesztéséhez. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogairól szóló tematikus kommentárban a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága kihangsúlyozta a helyi kisebbség nyelven oktató iskolahálózatok megőrzésének fontosságát, amit véleménye szerint „garantálni kell”. Ezzel összefüggésben a Tanácsadó Bizottság kihangsúlyozta a kisebbségi nyelvoktatás folytonosságának fontosságát is, hangsúlyozva, hogy „az ösztönzők hiánya vagy az elégtelen lehetőségek az iskola előtti, középiskolai vagy magasabb szinten, komolyan csökkenthetik a kisebbségi nyelvtanulás vonzerejét az alapfokú oktatásban” (...).

(4) A 7. cikkely diszkriminál: négy (egymástól jelentősen különböző jogokkal rendelkező csoportba) sorolja Ukrajna állampolgárait.

48. Ugyanezen 7. cikk (4) bekezdése értelmében az egyéb kisebbségek – különösen a belorusz, a zsidó és nagyon jelentős mértékben az orosz nyelvek beszélői (...) – hátrányos helyzetben vannak mind az őshonos népek és a más nemzeti kisebbségekhez tartozó nyelvekhez (amelyek hivatalos nyelvei az EU hivatalos nyelvei) képest.

108. Ennek megfelelően különböző kategóriákat hoznak létre az Ukrajnában használt nyelvek között, amelyek különböző szintű védelmet élveznek: a) ukrán nyelv kategóriáját – mely az oktatás nyelve annak valamennyi szintjén; b) az óslakos népek nyelvének kategóriáját; c) azon nemzeti kisebbségek nyelvi kategóriáját, melyek az EU hivatalos nyelvei közé tartoznak; d) a nem uniós nyelvek (orosz, fehérorosz stb.) kategóriáját.

109. Az ukrán kisebbségek ilyen eltérő kezelése a hátrányos megkülönböztetés tilalmának kérdését veti fel, figyelembe véve például a Keretegyezmény 4. cikkelyét (1. bekezdés), mely megállapítja és kijelenti, hogy a Felek „vállalják, hogy biztosítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a törvény előtti egyenlőséghez és a törvények által biztosítandó egyenlő védelméhez való jogot. E tekintetben tilos minden, a nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló megkülönböztetés.”

(5) A törvény 7. cikkelye pontatlanságokat és kétértelműségeket tartalmaz, ezért jogbizonytalanságot teremt.

43. (...) a két nyelven folyó oktatás aránya nincs meghatározva (...). 56. A 7.1.3. cikkely szerint az önkormányzati intézményekben az iskola előtti és általános iskolai oktatáshoz való jog a nemzeti kisebbség nyelvén „külön osztályokban”, „a hivatalos nyelvvel együtt” garantált. Nem világos, hogy ez a rendelkezés pontosan mit jelent, mivel a „hivatalos nyelvvel együtt” fogalmát sokféleképpen lehet végrehajtani. Az iskola előtti és az alapfokú oktatás főleg a kisebbségi nyelveken fog-e működni? Milyen mértékben lesz kétnyelvű? A leckék milyen százaléka lesz megadva államnyelven, és milyen százalékban a kisebbségi nyelveken? 57. Ugyanezek a kérdések merülnek fel a 7.1.5. cikkely tekintetében (...). 58. Ugyanígy a 7.1.6. cikkely értelmében mind az őshonos népek, mind a nemzeti kisebbségek számára biztosítják a jogot, hogy nyelvüket az általános közép fokú oktatási intézményekben vagy a nemzeti kulturális egyesületekben tanulják. A Velencei Bizottság számára nem világos, hogy pontosan mit jelent ez a rendelkezés. Garantálni fogják-e ezt a jogot valamennyi általános és középiskolai évfolyamon? Hány óra nyelvtanítás lesz hetente? Ez a jog magában foglalja-e azt a kötelezettséget, hogy az önkormányzati iskolák támogassák a kisebbségi nyelv oktatását, vagy az a nemzeti kulturális egyesületek feladata lesz? Emlékeztetni kell arra, hogy a Keretegyezmény 14.1. cikkelye értelmében Ukrajna kötelezettséget vállalt arra, hogy „elismeri, hogy minden a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van saját kisebbségi (anya)nyelvének megtanulására”. 59. Továbbá a 7.4 cikkely szerint egy vagy több tantárgyat két vagy több nyelven is oktatni lehet: az államnyelven, angolul, más hivatalos európai uniós nyelveken. Még nem tisztázott, hogy pontosan mit jelent ez a rendelkezés: ki dönt majd ezekről a kiegészítő tantárgyakról? Figyelembe fogják-e venni a diákok igényeit? Milyen feltételek mellett és milyen körülmények között teljesítik azokat? Hány tantárgyat lehet így tanítani? Hány további nyelvet? 67. (...) Az egyes normák közötti koherencia hiánya, a 7. cikkely szövegének bizonytalanságával együtt, felveti a jogbizonytalanság kérdését, amely valószínűleg súlyos értelmezési és alkalmazási problémákat okozhat, ezért egyértelmű és következetes szabályokkal kellene megoldani ezt a kérdést. 87. Az Oktatási Törvény 7. cikkének pontos hatásait azonban ebben a szakaszban még nem állapították meg a megnevezett jogi bizonytalanságok miatt (...). 120. (...) A cikkely, ahogyan azt elfogadták, teljesen különbözik attól a tervezettől, amelyről a kisebbségekkel konzultáltak. Az erre vonatkozó nemzetközi és alkotmányos rendelkezések betartása alapvető fontosságú a

nemzeti kisebbségek már meglévő és jól megalapozott jogait érintő átfogó reformok bevezetése során. A világosság és a jogi pontosság elengedhetetlen az ide vonatkozó nemzetközi elvek végrehajtásakor. Ugyanakkor a 7. cikkely által az Ukrajna nemzeti kisebbségei számára biztosított nyelvi jogok pontos védelmi szintje továbbra sem világos. A 7. cikkely lényeges kétértelműségeket tartalmaz, és úgy tűnik, a Kerettörvény nem nyújt szükséges útmutatást az ország nemzetközi és alkotmányos kötelezettségeinek alkalmazása során. Bizonyos garanciákat tartalmaz a kisebbségi nyelven történő oktatásra, elsősorban az alapfokú oktatásra korlátozva, bár az ilyen garanciák pontos mértéke nem olyan egyértelmű, mint amilyen lehetne. (...)

(6) A 7. cikkely rendelkezései nem egyptethetők össze Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel.

51. A Nyelvi Charta 7. cikkelyének (4) bekezdése előírja, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvekre vonatkozó politikájuk meghatározásakor az államoknak figyelembe kell venniük az ilyen nyelveket használó csoportok által kifejezett igényeket és kívánságokat.

61. (...) a Nyelvi Charta szerint minden ilyen esetben a kötelezettségeket az egyes nyelvek „helyzete szerint” alkalmazzák és „azon a területen belül, ahol az ilyen nyelveket használják” (a 7. cikkely 1b. szerint ez olyan terület, ahol a nyelv elegendő számú ember számára a kifejezés eszköze ahhoz, hogy ez indokolja az intézkedés elfogadását). Szintén megköveteli a Charta, hogy a tagállamok a nyelvhasználattal kapcsolatos politikájuk kidolgozása során „vegyék figyelembe az ilyen nyelveket használó csoportok által kifejezett igényeket és kívánságokat” (a Nyelvi Charta 7.4. cikkelye).

63. (...) A 7. cikkelynek nagyon programszerű tartalma van, nehéz megítélni, hogy az (1) bekezdésben foglalt elv, miszerint az államnyelv az oktatás nyelve, megfelel-e a nemzetközi normáknak, megfelelő garanciákat nyújtva Ukrajna kisebbségei nyelvi identitásának megőrzésére és fejlesztésére.

76. (...) A Charta Szakértői Bizottsága (...) megjegyezte, hogy „az államnyelvet nem szabad előmozdítani az állam területén jelen lévő regionális vagy kisebbségi nyelvek kárára.”

83. Annak érdekében, hogy az oktatásról szóló új törvény 7. cikkelyét a nemzetközi normákkal való összhangban értékeljék, nemcsak az elérni kívánt célt, hanem a nemzeti kisebbségek jogaira gyakorolt hatását is figyelembe kell venni. A törvénynek tisztességes egyensúlyt kell teremtenie az államnyelv támogatása és a nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme között, amelyet nem szabad indokolatlanul csökkenteni.

100. (...) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogairól szóló tematikus kommentárban a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága kihangsúlyozta a helyi kisebbség nyelvén oktató iskolahálózatok megőrzésének fontosságát (...).

101. Ugyanakkor az a tény, hogy a kisebbségi iskolák veszélyben vannak, aggodalomra ad okot az Ukrajna által ratifikált Keretegyezményből (5. cikkely) és a Nyelvi Chartából (preambulum), valamint Ukrajna Alkotmányából (11. cikkely) fakadó, a kisebbségek nemzeti identitása és kulturái védelmében vállalt kötelezettségeinek fényében. Általánosan ismert, hogy a kisebbségi iskolák értékes szerepet játszanak mint kulturális központok és a kisebbségek kulturális örökségének aktív előmozdítói.

102. (...) Emlékeztetni kell arra, hogy a Keretegyezmény 6. cikkelye értelmében Ukrajna – mint az egyezményben részt vevő valamennyi fél – elkötelezte magát a tolerancia, a kultúrák közötti párbeszéd és az együttműködés terén a területükön élő valamennyi személy között, különösen az oktatás, a kultúra és a média területén.

105. Végül meg kell jegyezni, hogy a 7. cikkely értelmében a kötelező államnyelven történő oktatás elvét illetően a magánoktatásra nem vonatkoznak kivételek. Ez az intézkedés (...) sérti a Keretegyezmény 13. cikkelyét is.

(7) A 7. cikkely alkotmányellenes.

64. Az említett bizonytalanság az ukrán alkotmány 92. cikkelye fényében is problémásnak tűnik, hisz előírja, hogy mind az őslakos népek és a nemzeti kisebbségek jogait, mind a nyelvek használatát kizárólag az ukrán törvények határozzák meg. Ráadásul, mivel az új kerettörvény a kisebbségi nyelveken történő oktatás lehetőségeinek csökkentését vonja maga után, az Alkotmány 22. cikkének (3) bekezdésére tekintettel további alkotmányossági kérdés merülhet fel (...). Ukrajna Alkotmánybíróságának hatáskörébe tartozik, hogy állást foglaljon ezekben a kérdésekben.

88. (...) a Velencei Bizottság felhívja a figyelmet az Ukrán Alkotmány 22.3. cikkelyére (...), mely kifejezetten tiltja a „meglévő jogok” csökkentését az új törvények elfogadása vagy a hatályos törvények módosítása során.

92. (...) a 7. cikkely által bevezetett új keret az Alkotmány 22. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezést sérti, mivel csökkenti az Alkotmány 53. cikkét végrehajtó jogszabályok által biztosított védelmi szintet (azaz a 2012. évi Nyelvtörvény 20. cikkelyét), és a jelenlegi védelem szintjét Ukrajnában.

114. Bár a Velencei Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy értékelje az ukrainai nyelvoktatási politikában szerepet játszó összes ténybeli elemet, véleménye szerint (...) nagyon valószínű, hogy az orosz nyelv (és az Európai Unió nem hivatalos nyelvei) iránti kevésbé kedvező bánásmód a 7. cikkely (4) bekezdésében a diszkrimináció-mentesség elvének fényében nem indokolt, hacsak nem nyújtanak meggyőzőbb igazolást, és felmerülnek alkotmányossági kérdések, Ukrajna Alkotmánya 10. cikkelyével és 24. cikkelyével (az esélyegyenlőségi záradék), valamint az ukrán jogszabályok egyéb vonatkozó rendelkezéseivel való összhanggal kapcsolatban (a 2012. évi Nyelvtörvény 20. cikkelye).

(8) A 7. cikkely ellentmond számos hatályos ukrainai nemzeti jogszabálynak is.

52. A 2012. évi Nyelvtörvény 20. cikkelyének (2) és (3) bekezdései szerint az oktatás nyelvének meghatározásakor meghatározó tényezőt jelentenek az állampolgárok igényei.

67. Az egyértelműség hiánya miatt további aggodalomra ad okot a Kerttörvény részét képező 7. cikkely álláspontja a jogi normák hazai hierarchiája terén a nyelvoktatást szabályozó nemzeti politikában, annak a meglévő rendelkezésekkel való kapcsolatát illetően más ukrán törvényekkel, különösen a 2012-es Nyelvtörvényben megfogalmazott, a kisebbségi nyelvoktatáshoz fűződő nagylelkű jogokat illetően. Mint már említettük, a 2012-es törvény 4.1. cikkelye értelmében ez a jogszabály „alapul szolgál azon jogalkotás során, amely szabályozza a nyelvek használatát a közélet bizonyos területein”.

105. Végül meg kell jegyezni, hogy a 7. cikkely értelmében a kötelező államnyelven történő oktatás elvét illetően a magánoktatásra nem vonatkoznak kivételek. Ez az intézkedés (...) ellentmondásban van a 2012-es Nyelvi Törvény 20.6. cikkelyével (amely szerint az oktatási nyelv meghatározásáról az iskola alapítója/tulajdonosai döntenek). (...)

(9) A 7. cikkely nem nyújt megoldást az ukrán nyelv oktatásának legfőbb problémájára: arra, hogy az államnyelv oktatásához Kijev máig nem teremtette meg a szükséges feltételeket.

79. Ezen intézkedések megfelelőségét azon problémák fényében kell értékelni, amelyekkel az ukrán hatóságok már a múltban szembesültek, és jelenleg a képzett pedagógusok és a megfelelő tankönyvek és az ukrán nyelv oktatása pedagógiai módszertanának hiánya miatt továbbra is szembesülnek. Az ukrán hatóságok elismerik ennek a helyzetnek a fennállását,

ami valószínűleg még inkább problémát jelent az új Oktatási Törvény 7. cikkelyének hatálybalépésével.

82. A Velencei Bizottságnak komoly kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az ukrán hatóságok képesek-e a végrehajtási jogszabályokat elfogadni és rövid idő alatt megoldani az ukrán nyelvű, képzett tanárok hiányának fontos problémáját, amely még inkább akut lesz az új keretek között. (...)

97. E szempontból megkérdőjelezhető, hogy az államnyelvben való teljes jártasság elérésének a középfokú oktatás befejezéséig legitim célját csak az új Oktatási Törvény 7. cikkelyében leírt új modell bevezetésével lehet elérni. Az ukrán hatóságok állításai ellenére sem teljesen világos, hogy a kisebbség nyelvén történő oktatás jelentős csökkentése az egyetlen vagy akár a legjobb lehetséges alternatíva.

98. (...) Végül nem világos, milyen más lehetőségeket fontoltak meg a kisebbségi nyelvtanítás terén tapasztalható ukrán nyelvi képességekkel kapcsolatos probléma megoldására, mint például az ukrán nyelv oktatása minőségének javítása a kisebbségi iskolákban. Valójában a legtöbb tárgyalópartner véleménye, akikkel a Velencei Bizottság találkozott a kisebbségi képviselők közül, hogy az államnyelv oktatásán és az államnyelven történő oktatáson javítani lehetne (minőségileg és jobban megválasztott módszertan, alkalmasabb tankönyvek és pedagógiai anyagok, valamint jobb tanárképzés révén), a kisebbségi nyelveken oktató iskolákon belül (...). Ekképp lehetne elérni az államnyelv tudása megerősítésének célját, a kisebbségekhez tartozó személyek jobb integrációjának szellemében, anélkül, hogy ez aláásná jogaikat és identitásukat.

99. Amennyiben az ukrán hatóságok úgy vélik, hogy az ukrán nyelv oktatásának pusztá megerősítése nem lesz elegendő, és több egyéb tantárgy ukrán nyelven történő oktatása szintén szükséges, ez még mindig nem indokolja teljes mértékben az egyéb tantárgyak kisebbségi nyelveken történő oktatási lehetőségének eltörlését a középfokú szinttől kezdve. Tekintettel az ukrán kisebbségi iskolák működésére és létezésére vonatkozó új szabályok hatására hosszú távon, valamint az érintett személyek/közösségek nyelvi identitásának megőrzésére, kiegyensúlyozottabb megközelítésre van szükség.

(10) Továbbra is biztosítani kell az anyanyelvi oktatás jogát, mint eddig.

95. A Miniszterek Bizottsága Ukrajna kezdeti ellenőrzésével kapcsolatban azt is javasolta, hogy Ukrajna „dolgozza ki a kisebbségi nyelvet beszélők képviselőivel szorosan együttműködve és konzultálva a regionális vagy kisebbségi nyelvek strukturált oktatási politikáját, és biztosítsa a kisebbségi

nyelvet beszélők jogát arra, hogy a saját nyelvükön részesüljenek oktatásban, miközben megőrzik a már elért eredményeket és a meglévő legjobb gyakorlatot e téren (a miniszteri bizottság CM / RecChL (2010) 6 ajánlása, 2010. július 7.).

97. E szempontból megkérdőjelezhető, hogy az államnyelvben való teljes jártasság elérésének a középfokú oktatás befejezéséig legitim célját csak az új Oktatási Törvény 7. cikkelyében leírt új modell bevezetésével lehet elérni. Az ukrán hatóságok állításai ellenére sem teljesen világos, hogy a kisebbség nyelvén történő oktatás jelentős csökkentése az egyetlen vagy akár a legjobb lehetséges alternatíva.

98. (...) a legtöbb tárgyalópartner véleménye, akikkel a Velencei Bizottság találkozott a kisebbségi képviselők közül, hogy az államnyelv oktatásán és az államnyelven történő oktatáson javítani lehetne (...), a kisebbségi nyelveken oktató iskolákon belül, ami nem zárja ki az ukrán nyelv oktatásához rendelkezésre álló órák számának növelését. (...)

102. Ezenkívül a hagyományos kisebbségi iskolákat úgy kell tekinteni, mint amelyek Ukrajna történelmi örökségének részét képezik, és mint ilyeneknek, meg kell hagyni a hagyományos módon való működésüket, feltéve, hogy ez az ukrán oktatás minőségének jelentős növekedését jelenti. Ez egy életképes megoldás lehet, amely jobban megfelel az arányosság követelményének és az interetnikus párbeszédnek, a tiszteletnek és a megértésnek.

103. (...) Az arányosság biztosítása érdekében a számszerűen jelentősebb kisebbségek számára, amelyek az unió hivatalos nyelveit beszélik, mint például a magyart és a románt, ez azt jelentheti, hogy a középfokú oktatás lényeges részét kisebbségi nyelven biztosítanak. Különösen biztosítani kell, hogy az ukrán nyelv oktatásának megnövelése mellett elegendő hely maradjon a kisebbségi nyelven történő oktatás számára, amely lehetővé teszi a kisebbséghez tartozó diákok számára, hogy kielégítően magas szintű szóbeli és írásbeli nyelvi jártasságot érjenek el, amely lehetővé teszi számukra, hogy az összetett kérdéseket is az anyanyelvükön kezeljék.

(II) A 7. cikkelyt módosítani kell.

105. Végül meg kell jegyezni, hogy a 7. cikkely értelmében a kötelező államnyelven történő oktatás elvét illetően a magánoktatásra nem vonatkoznak kivételek. Ez az intézkedés nemcsak ellentmondásban van a 2012-es Nyelvi Törvény 20.6. cikkelyével (amely szerint az oktatási nyelv meghatározásáról az iskola alapítója/tulajdonosai döntenek), hanem sérti a Ke-

retegyezmény 13. cikkelyét is. Ajánlatos egy záradék beillesztése a 7. cikkelybe, felmentendő a magániskolákat az új szabályok alkalmazásától.

125. Tekintettel a fenti megfontolásokra, a megfelelő megoldás minden bizonnyal a 7. cikkely módosítása, és a rendelkezés kiegyensúlyozottabb és világosabb megfogalmazása. (...)

A fentiekből látható, hogy a kárpátaljai magyar szakértőknek az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelyével kapcsolatos álláspontja számos tekintetben egyezik a Velencei Bizottság szakértőinek hivatalos véleményével. A kárpátaljai szervezetek nyilatkozatának állítása – miszerint a Velencei Bizottság állásfoglalásában „jelentős részben visszatükröződnek” a 7. cikkellyel kapcsolatban felvetett „aggályok és kritikái észrevételek” – igazolást nyert.

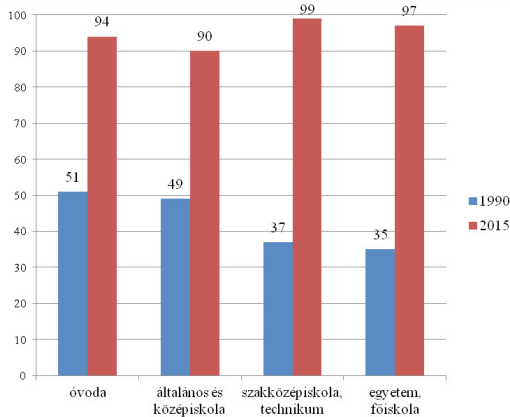
Az ukránjai oroszok érdekeit képviselő politikusoknak az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványában¹ – melyben arra kérik az Alkotmánybíróságot, hogy nyilvánítsa alkotmányellenesnek az új oktatási törvényt – a fenti érvek szintén megjelennek. Ez azt jelzi, hogy nemcsak a kárpátaljai magyarok tartják jogsértőnek a 7. cikkelyt.

Mivel magyarázható akkor, hogy Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa olyan törvényt fogadott el 2017. szeptember 5-én, amely nehezen összeegyeztethető az ország nemzetközi vállalásaival?

AZ OKTATÁSI TÖRVÉNY 7. CIKKELYÉNEK HÁTTERE

Az 1991-ben függetlenné vált Ukrajna összetett politikai, gazdasági, társadalmi és nyelvi helyzetet örökölt a Szovjetunió széthullása után. Az identitását kereső államban a többségi társadalom nyelve, az ukrán sok tekintetben alárendelt helyzetben volt az oroszhoz képest. Ez volt a helyzet az oktatásban is. 1990-ben az ukrániai óvodásoknak csupán 51, az iskolai tanulóknak mindössze 49, a szakiskolák és technikumok diákjainak alig 35, az egyetemek és főiskolák hallgatóinak pedig csak 35 százaléka tanult ukrán nyelven (Kremen ed. 2017: 125). Éppen ezért az ukrán nyelvpolitika egyik legfontosabb, stratégiai területe az oktatás ukránosítása lett (Cserniczkó–Ferenc 2010, Maksimtova 2017). Ennek meg is lettek az eredményei: 2015-re az ukrán nyelven tanulók az oktatás minden szintjén elérték a 90 százalékos arányt (lásd az ábrán).

Az ukrán nyelven tanulók százalékos aránya Ukrajnában 1990-ben és 2015-ben az oktatás különböző szintjein (Kremen ed. 2017: 125 alapján)



Azonban a már negyedszázadnál is hosszabb függetlenséggel bíró állam korrupció és tehetetlen politikai elitje – részben az országot sok tekintetben megosztó törésvonalak miatt (Karácsonyi és mtsai 2014) – nagyon kevés eredményt tud felmutatni a nemzet- és államépítés területén: Ukrajna mára az eltérő lehetőségek országa lett (Fedinec–Halász–Tóth 2016), ahol 2004-ben és 2014-ben is forradalom révén került sor hatalomváltásra. Az elhúzódozó politikai, gazdasági és társadalmi válságokat átélő országot 2014 óta fegyveres konfliktus és területe egy részének megszállása is sújtja. Mivel az oktatás ukránosítása szinte az egyetlen sikertörténet az ukrán nemzetépítés folyamatában, és a méltóság forradalma után hatalomra került politikai elit mindenképp szeretne felmutatni valamit a válságok miatt elégedetlen, és az Oroszországgal szembeni konfliktus miatt nemzeti érzéseiben megerősödő társadalomnak, ismét ahhoz a területhez fordultak a politikusok, ahol könnyű és látványos eredményeket reméltek: az oktatás nyelve kérdéséhez. Ez a terület azért is fontosnak tűnt, mert a nyelvi kérdés közvetlen átalakítása (az ukrán nyelv egyedüli állam- és hivatali nyelvként való törvényi megerősítése, az orosz nyelv visszaszorítása) erősen átpolitizált az országban, különösen a 2014 tavaszi események óta (Csermieskó 2016). Az oktatás nyelvének szabályozásával, az oktatás szinte teljes ukránosításával azonban mégis ezen az érzékeny területen akartak sikereket felmutatni a hatalom képviselői, kiszolgálva a nemzeti érzelmű értelmiségi elitnek a homogén ukrán nemzetállam építésére vonatkozó igényeit. Azonban ezúttal nem várt ellenállásba ütköztek.

Az ellenállás egyik oka az, hogy – bár az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelyének védelmezői ezt szeretnék láttatni – az államnyelven vagy anyanyelven folyó oktatás kérdése elsősorban nem a tananyagot közvetítő nyelvi kód problémája. „Az oktatás ugyanis közege és eszköze a kisebbség és többség között meglévő hatalmi egyenlőtlenség legitimitációjának és fenntartásának az egyik oldalon, illetve e hegemonia megtörésének, az ellenállásnak, a szerepek újraelosztásának a másikon” (Bartha–Péntek 2011: 8). Az anyanyelven folyó oktatás révén közvetített értékrend, kulturális tudás, illetve az így újratermelt kisebbségi közeg egyik legfontosabb összetevője egy-egy kisebbségi nyelv és identitás fennmaradásának. Az oktatás nyelve az eszköze lehet az esélyegyenlőség megteremtésének vagy ellenkezőleg: a diszkriminációnak. Ezt a 2017 szeptemberében elfogadott új ukrán oktatási törvény körül kibontakozott vita kétséget kizáróan igazolja: „A nyelvi emberi jogok megsértése, különösen az oktatásban, etnikai konfliktusokat okozhat” (Skutnabb-Kangas 1998b: 21).

„A nyelv, az oktatás és az emberi jogok szorosan összefüggenek egymással” – írja Kontra (2001: 125), majd megfogalmazza, hogy a többnyelvű országokban az egyes (többségi, ill. kisebbségi) közösségek oktatáspolitikusainak sokféle, és igen eltérő, az adott közösségek és nyelveik jövőjét meghatározó céljaik lehetnek (Skutnabb-Kangas 1998a). „Alapvető érdekellentétről van tehát szó, a nyelvmegtartás vagy a nyelvcsera dilemmájáról, a kétnyelvűsödés céljának és jellegének teljesen eltérő megítéléséről: úgy tartani meg az anyanyelvet, hogy ahhoz a környezeti nyelvek és más nyelvek megfelelő szintű ismerete társuljon, vagy azért mondani le az anyanyelvről (az anyanyelv elsődlegességéről), hogy sikeresebb legyen az érvényesülés? Emiatt válik az anyanyelvi oktatás az oktatáspolitikai, a nyelvpolitika, a kisebbségpolitika fő kérdésévé, az ezzel kapcsolatos jogok, korlátozások és hátrányos helyzetek pedig a többségi társadalom demokratikus jellegének fokmérőjévé” (Bartha–Péntek 2011: 9). Így válhat az oktatás egyes közösségek asszimilációjának vagy megtartásának, elnyomásának vagy támogatásának eszközévé. Ezzel magyarázható, hogy az államnyelven és/vagy a nemzetiségek nyelvén folyó oktatás hosszú ideje konfliktusforrás Ukrajnában (Maksimtsova 2017).

A nemzeti érzelmű ukrán értelmiségi elit arra hivatkozva követeli az államnyelv erőteljes és határozott támogatását, illetve az oktatás ukránosítását, hogy a cári Oroszországban és a Szovjetunióban elnyomták az ukrán közösség jogait, és korlátozták az ukrán nyelv használatának lehetőségét, egyebek mellett az oktatásban is. Amint azt az ábrán láthattuk, mindezt nem minden alap nélkül teszik. Elgondolkodtató azonban, hogy az ukrán

értelmiségiük saját jogaik kiterjesztése érdekében mások jogainak visszaszorítását természetesnek és szükségszerűnek tartják. Arról azonban egyetlen szót sem ejtenek, hogy a Szovjetunióhoz tartozó Ukrán SZSZK-ban nemcsak az ukránok, hanem például a bukovinai románok vagy a kárpátaljai magyarok nyelvhasználati jogait is korlátozta a kommunista hatalom.

AKI NINCS VELÜK, AZ ELLENÜK?

Az állami hatalom és a többségi nemzet képviselői nem nézik jó szemmel, hogy a kárpátaljai magyar közösség nem fogadta szó nélkül az oktatási törvény 7. cikkelyét, és kiállt érdekeinek védelme mellett. Az államhatalom negatív sajtókampányt indított a kárpátaljai magyarok ellen. A sajtóban közvetített propaganda következtében a többségi társadalom jelentős része a kiélezett politikai helyzetben, egy gazdasági válsággal, valamint fegyveres konfliktussal sújtott országban nem azzal foglalkozik, hogy mit tesz vagy nem tesz a politikai elit a helyzet megoldása érdekében, hanem a kisebbségeket és azok bármilyen, a vélt vagy valós egység megbontására alkalmasnak látszó törekvését az állam integritására leselkedő veszélyként érzékeli. Kijev a hivatalos nyelv- és oktatáspolitikával szemben megfogalmazott ellenvéleményt az Ukrajnával szembeni lojalitás hiányának tekinti, külső erők aknamunkájaként jeleníti meg, és azt kommunikálja, hogy éppen ez az oka az agresszív és korlátozó jellegű nyelv- és oktatáspolitikának. Valójában azonban felcserélik az okot és az okozatot. A kárpátaljai magyarok nem az ukrán államiság vagy az ukrán nemzet és nyelv ellen, hanem a jelenlegi kijevi politikai hatalomnak a kisebbségi közösségek hagyományosan meglévő jogait fenyegető lépéseivel szemben fogalmaznak meg kritikát, a demokratikus jogállam kereteit kihasználva.

A Kijev által követett magatartásforma nem kivételes. Cseresnyési (2004: 151) szerint „Az államok a nyelvi asszimilációval való szembeszegülést és a normától való eltérést hagyományosan a hatalommal szembeni lojalitás hiányának tekintik, ezért, ha egy országnak van explicit nyelvpolitikája, akkor az általában agresszív és korlátozó jellegű.”

A nemzetközi tapasztalatok szerint a politikai és gazdasági válságok sora, a nemzetbiztonsági fenyegetettség, a társadalmi bizonytalanság gyorsan háttérbe szoríthatja az emberi jogokról, a kisebbségek és nyelveik támogatásáról szóló diskurzusokat (Kymlicka 2015: 12). A központi hatalom és a többségi társadalom ilyen helyzetben a kisebbségeket és azok bármilyen, a vélt vagy valós egység megbontására alkalmas szándékát, törek-

vését az állam integritására leselkedő veszélyként érzékeli, a kisebbségi eliteket pedig ötödik hadoszlopnak tekinti. Válságok idején a többségi nemzetek körében gyakran felerősödik a történelmi tapasztalatokra alapozott ellenségkép a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban. Csehországban a német, Szlovákiában és Romániában a magyar, Bulgáriában a török, Horvátországban a szerb, Észtországban, Lettországon és Litvániában az orosz kisebbség és a vele azonosított nyelv válik gyanússá, fenyegetővé (Kymlicka 2015: 21). Jó példája mindennek a 2014 utáni Ukrajna is, ahol a méltóság forradalma révén hatalomra jutott politikai elit épp a külső veszélyre hivatkozva tesz lépéseket az ukrán nyelv helyzetének megerősítéséért, a kisebbségi nyelvek – köztük a legnagyobb veszélyforrásnak tartott, az „agresszor nyelvének” tekintett orosz – háttérbe szorításáért. Az orosz nyelv megbélyegzése a legfelsőbb szinteken is természetes. Ukrajna elnöke például nemrégiben olyan nyelvnek nevezte az orosz, „amelyet a Verhovna Rada hivatalosan olyan állam nyelvéné nyilvánított, amely agressziót alkalmaz Ukrajna ellen” (idézi Maksimtsova 2017: 13).

Az ország területén élő kisebbségek – annak ellenére, hogy az adott állam állampolgárai – így válnak a hatalmi elit által generált és irányított diskurzusban külső hatalmak ügynökeivé, kiszolgálóivá, hazaárulóivá, nyelvük pedig negatív bélyeggé, amely alapján könnyen célponttá lehetnek (Öllös 2004: 31–37).

MEGVÉDENEK-E BENNÜNKET A NEMZETKÖZI NORMÁK?

Kymlicka (2015: 8) rámutat arra, hogy bár a nyugat-európai államok nagy része elvileg egynyelvű ugyan, ám regionális szinteken számos nemzeti kisebbség nyelve rendelkezik már hivatalos státusszal, s nemcsak Svájcban, Belgiumban vagy Finnországban, hanem Németországban, Hollandiában, Spanyolországban, Olaszországban is. Azt is kiemeli ugyanakkor, hogy a nemzetközi jog elmarad a nyugat-európai államok gyakorlatától: egyetlen nemzetközi dokumentum sem tartalmazza a nemzeti kisebbségek autonómiájához, a kisebbségi nyelvek hivatalos státuszának elismeréséhez vagy az anyanyelvi oktatáshoz való jogot. A nemzetközi jog továbbra is csupán homályos minimumstenderdeket sorol fel, és azokat is csupán ajánlások formájában (Kymlicka 2015: 9). Ezért is van arra lehetősége az ukrán kormánynak, hogy figyelmen kívül hagyja a Velencei Bizottság állásfoglalását, amely szintén nem kötelező érvényű, hanem csak ajánlásokat fogalmaz meg.

Azért is megteheti Kijev, hogy ignorálja a nemzetközi testület ajánlásait, mert a nyugat, ahová Ukrajna integrálódni akar, szintén nem egységes a nyelvi és emberi jogok megítélésében. Kymlicka (2015: 4–5) a nemzetközi kisebbségi sztenderdek kapcsán megfogalmaz négy, a nyugat-európai demokráciák és a nemzetközi szervezetek körében az 1990-es években a posztoszocialista államokra vonatkozóan kialakult előfeltevést: (1) a nyugati demokráciákban léteznek bizonyos közös normák vagy modellek; (2) ezek a nyugati országokban jól működnek; (3) ezek alkalmazhatók Kelet- és Közép-Európára, és ott is jól fognak működni, ha elfogadják őket; (4) a nemzetközi közösségnek szerepe van e normák előmozdításában és bevezetésében. Hangsúlyozza azonban, hogy ezek mindegyike erősen vitatható, már csak azért is, mert maguk a nyugati államok sem egységesek saját kisebbségeik helyzetének kezelésében, és arról is vita folyik, vannak-e egyáltalán kodifikált nemzetközi normák e területen.

Kymlicka megállapítására rímelnek Pavlenko (2011: 44) szavai, aki azt írja: „A kezdeti nyugati próbálkozások, hogy megtanítsák az újonnan feltörekvő országoknak, hogy a »jó liberális demokráciák« miként döntenek a nyelvpolitikai dilemmákban, gyorsan ahhoz a felismeréshez vezettek, hogy a Nyugat nagyon messze van az etnolingvisztikai kérdések »megoldásától«, és hogy valójában nincs a nyelvi jogoknak normatív elmélete”.

Hiába értünk tehát egyet Skutnabb-Kangas-szal (1997: 9) abban, hogy „A különböző nyelveket nem valamely nyelvi jellemzőjük miatt, hanem beszélőik hatalmi viszonyai alapján illetnek meg különböző politikai jogok. Vagyis a világ minden nyelvét, a jelnyelveket is beleértve, azonos jogok és elismerés illetné meg”. A nemzetközi jog a 21. század elején messze jár attól, hogy ezt kötelező érvénnyel kodifikálja.

Ma már azonban a nemzeti kisebbségek nem az állam és a többségi társadalom jóindulatára hivatkozva követelnek jogokat maguknak, hanem az általános emberi jogok, az emberek egyenlősége a legfőbb érv (Kymlicka 2015: 10). A jogegyenlőség pedig nemcsak a kisebbségek érdeke: a nyelvi emberi jogok biztosítása többség és kisebbség közös célja és érdeke kell legyen egy olyan fiatal, épülő demokráciában, mint Ukrajna.

„A nyelvi jogok biztosítása hozzájárulhat az egyes közösségek boldogulásához, megsértésük viszont konfliktusokhoz vezethet. A jogegyenlőség nyelvi téren csak a másság jogának elismerésével valósítható meg” – írja Kontra (2006: 1024). A nyelvhasználati jogok nem kisebbségi, hanem nyelvi emberi jogi alapon való rendezéséhez kiváló alapul szolgálhat a Szilágyi N. Sándor (1994) által kidolgozott nyelvtörvénytervezet, illetve az Andrassy György (1998, 2013) által a nyelvszabadság jogának nevezett elmélet.

A NYELVSZABADSÁG

Az anyanyelv szabad használatára vonatkozó jogok olyan jogok, melyek mind a többségi, mind a kisebbségi polgárokat – mint általános emberi jogok – egyformán megilletik, és nem csupán a kisebbségekre vonatkozó többletjogok. Azzal ugyanis, hogy az államok – rendszerint a kisebbségeket említő speciális jogszabályokban (pl. nyelvtörvényben, kisebbségi törvényben stb.) – külön kiemelik, hogy a nemzeti kisebbségeknek joguk van saját kultúrájuk megőrzésére és fejlesztésére, bizonyos körülmények között nyelvük használatára, a saját nyelvükön való tanulásra az oktatás meghatározott fokozatain, azt sugallják, hogy ezek többletjogok, melyek kizárólag a gondoskodó és demokratikus állam jóindulata miatt illetik meg a kisebbségeket. Azáltal azonban, hogy a többségi elit uralta államok csak a kisebbségek vonatkozásában emelik ki ezeket a jogokat, azt sugallják, mintha a többségi nemzethez tartozókat nem illethné meg ugyanezen jogok (lásd Kontra–Szilágyi 2002, Kontra 2006: 1024–1025). A kijevei politikusok is a jogegyenlőségre hivatkoznak, amikor azt mondják, hogy mindenkinek egyenlő esélyeket teremt az új oktatási törvény 7. cikkelyének az a rendelkezése, mely biztosítja minden ukrán állampolgár számára, hogy az államnyelven tanuljanak. Az államnyelv azonban nem semleges nyelv: ez a nyelv az ukrán anyanyelvűek nyelve, vagyis ők egyértelműen előnyt élveznek azokkal szemben, akik arra kényszerülnek, hogy ne saját nyelvükön, hanem egy másik nyelven tanuljanak.

Látszólag tehát esélyegyenlőséget teremt a jogalkotó, amikor mindenkinek az államnyelven folyó oktatást kínálja fel, sőt: akár úgy is tűnhet, hogy a kisebbségek számára még pozitív diszkriminációt is biztosít az állam, amikor lehetővé teszi, hogy az 1–4. osztályokban ne az államnyelven, hanem saját anyanyelvükön tanuljanak a kisebbségek. „Holott nyilvánvaló, hogy nem a kisebbségekhez tartozó személyeknek vannak nyelvi előjogai, privilégiumai, hanem a többségnek – hiszen ők tulajdonképpen szabályozás nélkül bárhol és bármikor használhatják anyanyelvüket” (Ferenc 2012: 69). Könnyű belátni: ahhoz, hogy valamennyi állampolgár számára biztosítva legyen például saját nemzeti identitása, kultúrája, vallása vagy éppen nyelve megőrzésének és az anyanyelven való oktatásnak a joga, elegendő ezt a nemzeti kisebbségekre utalás nélkül, általános emberi vagy állampolgári jogként megfogalmazni.

A jelenlegi jogalkotási gyakorlat – amellet, hogy egyfajta többletjogokként jeleníti meg a kisebbségi jogokat – arra is kiválóan alkalmas, hogy

burkoltan diszkrimináljon: mindazok a jogok, melyek a kisebbségek vonatkozásában nincsenek külön rögzítve, rendszerint nem is illetik meg a nemzeti kisebbségek képviselőit; illetve: a kisebbségek jogai általában csak olyan mértékben alkalmazhatók, amennyire azokat a speciálisan a róluk szóló külön passzusok megfogalmazzák. Amint azt fentebb láttuk, az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelyével kapcsolatos kritikák egy része éppen ezzel kapcsolatos: azzal, hogy ez a cikkely olyan homályos, kétértelmű rendelkezéseket tartalmaz, amelyek megnyitják az utat az önkényes jogértelmezéshez, a kisebbségek negatív diszkriminációjához.

Andrássy szerint éppen ezért kell a nyelvi jogokat univerzális, mindenkire megillető jogként úgy megfogalmazni, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy anyanyelvét/saját nyelvét használja” (Andrássy 1998: 180). Ez a jog természetesen az oktatásra is vonatkozik.

„A nyelvi jogok kapcsolata az emberi jogokkal nyilvánvaló. A nyelv az emberi természet lényegi része. Nyelv nélkül nem volna ember az ember. Tehát az emberi mivolt egyik kétségbenvonhatatlan előfeltétele. Akik ellenzik a nyelvi jogok besorolását az emberi jogok közé, még azoknak is nyelvre van szükségük álláspontjuk kifejtéséhez. (...) A nyelv a közösségi identitás előfeltétele. Nélküle az ember nem válhatna társadalmi lényé, sem az emberiség törzsfelődése során, sem pedig egyénenként a társadalmi szocializáció folyamatában” – írja Öllös (2013: 15). Ahogyan F. de Varennes megfogalmazza: „az egyének nyelvi elveinek tiszteletben tartása – adott esetben és ésszerűen – egy alapvető jogból ered, és nem valami különleges engedmény vagy kiváltságos bánásmód. Egyszerűen fogalmazva, az a jog, hogy megkülönböztetés nélkül egyenlő bánásmódban részesüljenek, amelyre mindenki jogosult” (1996: 117). Ez az elv egyértelműen alkalmazható az egyes nemzetállamok kisebbségi beszélőire is (May 2006: 266). Olyan helyzetet kell teremteni, amikor az a természetes, hogy mindenki a lehető legtöbb helyzetben használhatja saját anyanyelvét; többek között az oktatás minden szintjén.

A szeptember 7-én Kijevben elfogadott új oktatási törvény 7. cikkelye ezzel ellentétes helyzetet teremt. Nem véletlen, hogy mind azok, akiknek a jogait a törvény fenyegeti, mind pedig a Velencei Bizottság azon az állásponton van, hogy a 2017-es ukrán oktatási törvény nem egyeztethető össze a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok szellemével, Ukrajna Alkotmányával és több más hazai törvénnyel.

A törvény 7. cikkelyének további sorsa nemcsak Ukrajna belügye. Az általános emberi jogok, a nyelvi emberi jogok, illetve az anyanyelvi okta-

táshoz való jog vonatkozásában precedensértékű lesz az, hogyan viszonyul majd a kijevei hatalom a törvényhez, illetve az, miként reagál majd a nemzetközi közvélemény az ukrainai eseményekre.

Sajnos azonban jelenleg semmilyen nemzetközi egyezmény, semmilyen kötelező (nyelvi) jogi norma nem tiltja nyíltan és egyértelműen az ilyen, diszkriminációt szülő vagy az egyenlőtlenséget megerősítő nyelv- és oktatáspolitikai folytatását. Tény azonban az is, hogy semmi sem tiltja olyan nyelv- és oktatáspolitikai stratégia kidolgozását és megvalósítását sem, amely az általános emberi jogok felől közelítve a nyelvi jogokat és az emberek közötti egyenlőséget szolgálja. Az ilyen nyelvpolitika nemcsak a nemzetközi standardok szavaival, hanem azok szellemével is egyező módon folytatható (volna). Akár Ukrajnában is.

IRODALOM:

Andrássy György 1998. *Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra*. Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem Európa Központja.

Andrássy György 2013. *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

Bartha Csilla – Péntek János 2011. Bevezetés. In: Bartha Csilla – Nádor Orsolya – Péntek János szerk. *Nyelv és oktatás kisebbségben: Kárpát-medencei körkép*. Budapest: Tinta Könyvkiadó. 7–17.

Cseresnyési László 2004. *Nyelvek és stratégiák avagy a nyelv antropológiája*. Budapest: Tinta Könyvkiadó.

Csernicskó István 2016. *Nyelvpolitika a háborús Ukrajnában*. Ungvár: Autdor-Shark.

Csernicskó István – Fedinec Csilla 2017. Mi lesz velünk, magyarokkal? Új oktatási törvény Ukrajnában. *Közoktatás XXII/4*: 5–11.

Csernicskó István – Ferenc Viktória 2010. Education as an ideal means of achieving a nation state in Ukraine. In: Jolán Róka ed. *Concepts & Consequences of Multilingualism in Europe*. Budapest: Budapest College of Communication and Business. 329–349.

Fedinec Csilla – Csernicskó István 2017. A 2017-es ukrainai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. *Regio 25 (2017)/3*: 278–300.

Fedinec Csilla – Halász Iván – Tóth Mihály 2016. *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram.

Ferenc Viktória 2012. Nyelvi jogok, nyelvpolitika a kisebbségek felsőoktatásában. *Educatio 24/1*: 67–86.

Karácsonyi Dávid – Kocsis Károly – Kovály Katalin – Molnár József – Póti László 2014. East–West dichotomy and political conflict in Ukraine – Was Huntington right? *Hungarian Geographical Bulletin 2*: 99–134.

Kontra Miklós 2001. Nyelv, oktatás, emberi jogok. In: Sándor Klára szerk. *Nyelv, nyelvi jogok, oktatás*, 125–132. Szeged: JGYTF Kiadó.

Kontra Miklós 2006. Nyelvi jogok. In: Kiefer Ferenc főszerk. *Magyar nyelv*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 1024–1037.

Kontra Miklós – Szilágyi N. Sándor 2002. A kisebbségeknek van anyanyelvük, de a többségnek nincs? In: Kontra Miklós – Hattyár Helga szerk. *Magyarok és nyelvtörvények*. Budapest: Teleki László Alapítvány. 3–10.

Kremen, Vasyi ed. 2017. *National Report on the State and Prospects of Education Development in Ukraine*. Kyiv: Pedahohichna dumka.

Kymlicka, Will 2015. Multiculturalism and Minority Rights: West and East. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 14/4: 4–25.

Maksimovtsova, Ksenija 2017. Language Policy in Education in Contemporary Ukraine: A Continuous Discussion of Contested National Identity. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 16(3): 1–25.

May, Stephen 2006. Language Policy and Minority Rights. In: Thomas Ricento ed. *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd. 255–272.

Öllös László 2004. *Emberi jogok – nemzeti jogok. Emberi és polgári jogok-e a nemzeti kisebbségek jogai?* Somorja–Dunaszerdahely: Fórum Kisebbségkutató Intézet–Lilium Aurum Könyvkiadó.

Öllös László 2013. A nyelvi jogok és a nemzeti egyenlőség. In: Tóth Károly szerk. *Nyelvi jogok. A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I*. Somorja: Fórum Társadalomkutató Intézet. 15–24.

Pavlenko, Aneta 2011. Language rights versus speakers' rights: on the applicability of Western language rights approaches in Eastern European contexts. *Language Policy* 10: 37–58.

Skutnabb-Kangas, Tove 1997. *Nyelv, oktatás és a kisebbségek*. Budapest: Teleki László Alapítvány.

Skutnabb-Kangas, Tove 1998a. *Linguistic Genocide in Education, or Worldwide Diversity and Human Rights?* Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates.

Skutnabb-Kangas, Tove 1998b. Nyelvi sokféleség, emberi jogok és a „szabad” piac. *Fundamentum: az emberi jogok folyóirata* II/1–2: 7–25.

Szilágyi N. Sándor 1994. Törvény az etnikai és nyelvi identitással kapcsolatos jogokról, valamint az etnikai és nyelvi közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről. *Korunk* 3: 131–158.

Varenes de, Ferdinand 1996. *Language, minorities and human rights*. The Hague: Kluwer Law.

JEGYZETEK:

¹ Закон України «Про освіту», ukránul elérhető: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>; a törvény teljes szövege magyar fordításban: http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/185/pdf_160

² A 7. cikkely szövegét ukránul és magyar fordításban lásd itt: <https://kmsz.com.ua/2017/09/14/az-oktatasi-torveny-7-cikkelye/>

³ A 7. cikkely részletes elemzését lásd itt: Cserniczkó–Fedinec 2017, Fedinec–Cserniczkó 2017.

⁴ Член Венеційської комісії Головатий: Навчання виключно мовою нацменшин не допускає жодна країна Європи. <http://zakarpattya.net.ua/News/175502-Chlen-Venetsiiskoi-komisii-Holovatiy-Navchannia-vyklyuchno-movoju-natsmenshyn-ne-dopuskaie-zhodna-kraina-IEvropy>

⁵ Joint statement by Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Volodymyr Groysman, Prime Minister of Ukraine, following the 4th session of the EU-Ukraine Association Council. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/08/joint-statement-following-the-4th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine/#>

⁶ CDL-AD(2017)030-e. 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) [http://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)

⁷ POSITION OF THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE REGARDING THE OPINION OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) ON THE PROVISIONS OF THE LAW ON EDUCATION OF 5 SEPTEMBER 2017 (CDL-AD (2017) 030). <https://mon.gov.ua/ua/news/position-ministry-education-and-science-ukraine-regarding-opinion-european-commission-democracy-through-law-venice-commission-provisions-law-education-5-september-2017-cdl-ad-2017-030>

⁸ ПОЗИЦІЯ МОН ЩОДО ОПУБЛІКОВАНОГО ВИСНОВКУ ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ: МІНІСТЕРСТВО ДЯКУЄ ЗА РОБОТУ КОМІСІЇ ТА ГОТОВЕ ІМПЛЕМЕНТУВАТИ РЕКОМЕНДАЦІЇ. <https://mon.gov.ua/ua/news/poziciya-mon-shodo-opublikovanogo-visnovku-venecijskoyi-komisiyi-ministerstvo-dyakuye-za-robotu-komisiyi-ta-gotove-implementuvati-rekomendaciyi>

⁹ A Velencei Bizottság hivatalos véleménye és a kijeve reakció. <http://hodinkaintezet.uz.ua/velencei-bizottsag-hivatalos-velemeny-e-kijeve-reakcio/>

¹⁰ Парубий: Изменений в законе о языке не будет. <https://korrespondent.net/ukraine/3916091-parubyi-uzmenenyi-v-zakone-o-yazyke-ne-budet>

¹¹ Сергій Головатий: Венеційська комісія не виявила у законі про освіту порушень, які Угорщина приписувала Україні. <http://zakarpattya.net.ua/News/177166-Serhii-Holovatyi-Venetsiiska-komisiia-ne-vyavylya-u-zakoni-pro-osvitu-porushen-ia-ihorshchyna-prypysuvala-Ukraini>

¹² Тарас Марусик: 2017 рік у мовній сфері: підстави для позитиву збільшуються. <https://www.radiosvoboda.org/a/28947735.html>; Тарас Марусик: Хочеться вірити, що у 2018 році процеси відновлення справедливості у мовній царині продовжаться. <http://ua.info.org/blognews/1514720647-hochetsya-viriti-shcho-u-2018-rotsi-protsesi-vidnovlennya-spravedlivosti.html>

¹³ Az ukrajnai magyar szervezetek állásfoglalása a Velencei Bizottságnak az ukrán oktatási törvény nyelvhasználati szabályozására vonatkozó ajánlásait illetően. <https://kmksz.com.ua/2017/12/13/az-ukrajnai-magyar-szervezetek-allasfoglalasa-velencei-bizottsagnak-az-ukran-oktatasi-torveny-nelvek-hasznalatanak-szabalyozasaval-kapcsolatos-ajanlasait-illetoen/>

¹⁴ Ukraines Law on Education from the point of view of the Hungarian minority in Transcarpathia. <https://kmksz.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/brossura.pdf>; illetve: Education Law of Ukraine: Why is Article 7 is Wrong? The viewpoint of the Hungarian national minority in Ukraine. <https://kmksz.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/Why-is-wrong-the-Law-of-Education.pdf>

¹⁵ Ukrajna törvénye az oktatásról: miért rossz a 7. cikkely? Az ukrajnai magyar nemzeti kisebbség álláspontja. https://kmksz.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/Miert-rossz-a-7-cikkely_HUN.pdf

¹⁶ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII. http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4072.pdf