

Strasbourg, 2017. December 11.
Vélemény No. 902 / 2017
CDL-AD (2017) 030
Or.Engl.

EURÓPAI BIZOTTSÁG A DEMOKRÁCIÁÉRT A JOG ÚTJÁN
(VELENCEI BIZOTTSÁG)

Ukrajna

VÉLEMÉNY
A 2017. SZEPTEMBER 5-i OKTATÁSI TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEIRŐL

AMELYEK ÉRINTIK
AZ ÁLLAMI ÉS A KISEBBSÉGI ÉS MÁS NYELVEK HASZNÁLATÁT
AZ OKTATÁSBAN

A Velencei Bizottság által elfogadott
a 113 plenáris ülésén
(2017. December 8-9.)
észrevételei alapján

A következő személyek által: Mr Michael FRENDÓ (tag, Málta)
Mr. Sergio BARTOLE (helyettesítő tagja, Olaszország)
Mr. Jan VELAERS (tag, Belgium)
Mr. Robert DUNBAR (a Regionális és kisebbségi nyelvek
Európai Chartája DG II. szakértője)
Mr Rainer HOFMANN (A Nemzeti kisebbségek
védelméről szóló Keretegyezmény DG II. szakértője)

Ez a dokumentumot nem terjesztjük az ülésen. Kérjük, fogadja ezt a másolatot.
www.venice.coe.int

Tartalomjegyzék

- I. Bevezetés 3
- II. előzetes megjegyzések 3
 - A. körét a jelen vélemény 3
 - B. háttér 5
 - 1. az alkotmányos és jogi keretet biztosítsanak az oktatás 5 nyelvek
 - 2. a meglévő gyakorlat 7
 - (3) Ukrajna nemzetközi kötelezettségek 7
- III. a 9 elemzés
 - A. 2017 Oktatási Törvény 9 által bevezetett új keret
 - B. elfogadási eljárás 11
 - C. betartásának megfelelő nemzetközi és alkotmányos rendelkezések 12
 - 1. cikk 7-12 Oktatási Törvény bizonytalanságok
 - 2. legitimitását a céllal, hogy a védelem az állami nyelv 14
 - 3. cikk 7, mint egy megfelelő módon megvalósítani a jogos cél 16
 - 4. megfelelés a hátrányos megkülönböztetés 21
- IV. Végkövetkeztetés 24

I. Bevezetés

1. Ukrajna Külügyminisztériuma 2017. szeptember 29-én levélben kérte, a Velencei Bizottságot, hogy készítsen véleményt a 2017. szeptember 5-én elfogadott Oktatási Törvény 7. cikkelyével kapcsolatban (továbbiakban: az Oktatási Törvény), amely szabályozza az államnyelv használatát, és kisebbségi és más nyelvek az oktatásban (lásd a CDL-REF(2017)047). A száma 2189(2017) számú határozat, 2017 október 12-én *(az új ukrán oktatási törvény: a legnagyobb akadálya a nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatásának)*, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése aggodalmát fejezte ki ezzel a törvénnyel kapcsolatban, és kérte a Ukrán hatóságokat, hogy maradéktalanul hajtsák végre a Velencei Bizottság a soron következő ajánlásait és következtetéseit és azoknak megfelelően módosítsák az új Oktatási Törvényt.

2. A Velencei Bizottság meghívta Sergio Bartole Urat, Mr Michael Frendo-t és Mr Jan Velaers-t ennek a Véleménynek előadóiként szerepelni. Mr Rainer Hofmann és Mr. Robert Dunbar (az Európa Tanács Demokráciai Főigazgatóság szakértői (DGII)) is hozzájárultak e Vélemény támogatásához.

3. 2017. október 31-én - november 1-én a Velencei Bizottság küldöttsége Mr Michael Frendo és Ms Artemiza Chisca, Mr Jan Velaers, Mr. Robert Dunbar és Mr Rainer Hofmann összetételben, a Velencei Bizottság igazgatója, titkára Thomas Markert Úr, és Ms Artemiza Chisca, a Demokratikus Intézmények és Alapvető Jogok Osztályának elnöke (Head of the Democratic Institutions and Fundamental Rights Division) kíséretében ellátogatott Kijevbe és megbeszéléseket folytatott Ukrajna nemzeti kisebbségeinek és az ukrán hatóságok képviselőivel. A Velencei Bizottság küldöttsége hálás az ukrán hatóságoknak és az egyéb érdekelt feleknek, kikkel találkoztak a látogatás során tanúsított kiváló együttműködésükért.

4. A jelen Vélemény az előadók és a szakértők hozzájárulásai, valamint az Oktatási Törvény az ukrán hatóságok által benyújtott angol fordítása alapján készült. Pontatlanság ebben a Véleményben helytelen fordítása miatt fordulhat elő.

5. Ezt a véleményt a Velencei Bizottság a 113-ik plenáris ülésén fogadta el (Velence, 2017. december 8-9-én).

II. Előzetes megjegyzések

A. A jelen Vélemény hatálya

6. A Velencei Bizottság végre már alkalmat kapott, hogy megvizsgálja a nyelvek védelmére vonatkozó rendelkezéseket Ukrajnában 2011-ben, amikor az ukrán hatóságok megkérték, hogy értékelje a nyelvek kérdésével foglalkozó két törvénytervezetet. A 2011. évi értékelésben foglalt megállapítások és ajánlások teljes mértékben vonatkoznak a jelen vélemény céljai szempontjából.

7. már 2011-ben a Bizottság kihangsúlyozta, hogy *"a nyelvek használata, és védelme Ukrajnában továbbra is összetett és rendkívül érzékeny kérdés, amely ismételten a különböző választási kampányoknak egyik fő témájává vált és továbbra is vita tárgya - és*

néha növelni a feszültségeket - az ukrán társadalomban "és a"[t] annak egyensúlyát a regionális illetve kisebbségi nyelv védelme és az ukrán állami nyelv között, beleértve az orosz nyelv sajátos helyzetét, továbbra is komoly kihívás az ukrán hatóságok számára".¹

8. A 2011 márciusában elfogadott Véleményében a Bizottság megvizsgálta egy törvénytervezetet amely, tekintettel az orosz nyelvtől biztosított különleges védelemre forró vitákat váltott ki Ukrajnában. Annak elismerése mellett, hogy legitim cél a legfrissebb és korszerű nyelvhasználati jogszabályok létrehozása, a Vélemény kihangsúlyozta, az Ukrajna Alkotmánya, Ukrajna történelmi, nyelvi és politikai háttere fényében, megfelelő egyensúly szükséges az ukrán, mint az államnyelv előmozdítása és fejlődése valamint az országban használt különböző regionális és / vagy kisebbségi nyelvek védelme között.

A Bizottság azonban megállapította, a tervezet kiegyensúlyozatlan, mivel rendelkezései aránytalanul erősítették az orosz nyelv helyzetét anélkül, hogy megfelelő intézkedéseket hozna az ukrán, mint államnyelv szerepének megerősítésére és más regionális és kisebbségi nyelvek védelmének megfelelő biztosítása nélkül. Aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy ilyen megközelítés alapján a tervezet növelheti az országban meglévő nyelvi megosztottságot, nem pedig csökkentené. A Bizottság véleménye szerint a kérdés rendkívül érzékeny jellege miatt alapos megfontolást és nagyon óvatos megközelítést igényel az orosz nyelv védelmével kapcsolatban.

9. A 2011² decemberében elfogadott Vélemény megvizsgálta egy ukrán hatóságok által benyújtott második, felülvizsgált törvénytervezetet az "Állami nyelvi politika elveiről Ukrajnában" címmel. A Bizottság üdvözölte a kiegyensúlyozottabb szöveget és egy megközelítést, amely hasznos lehet a közélet egyes területein más regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmében is. Mindazonáltal arra a következtetésre jutott, hogy megnövekedett garanciákra van szükség annak érdekében, hogy biztosítsák a kisebbségek és nyelvük - köztük az orosz - jogainak védelmét, valamint az ukrán nyelv, mint az egyetlen alkotmányosan garantált állami nyelv védelmét. A tervezet végleges szövegét, amelyet ezt követően fogadott el az Ukrán Parlament,³ nem nyújtották be a Velencei Bizottság értékelésére.

10. A jelen Vélemény keretében, a Velencei Bizottság nem vizsgálta meg az új Oktatási Törvény teljes szövegét, sem az ukrán jogi keretrendszerrel a nyelvvédelem területén, sem a nemzeti kisebbségek gyakorlati helyzetéről és nyelvükről ebben az országban. A jelen Vélemény az új Oktatási Törvény az oktatás nyelvének használatát illető a

¹ Lásd a Velencei Bizottság által a 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25-26.), A CDL-AD (2011) 008) elfogadott, az ukrán nyelvekről szóló törvénytervezetről szóló véleményt, 27. és 28. bekezdést.

² Lásd a Velencei Bizottság által a 89. plenáris ülésén (Velence, 2011. december 16-17.), A CDL-AD (2011) 051) elfogadott törvénytervezetet az ukrán állami nyelvpolitika elveiről.

³ Különösen az elfogadott szöveg, amely erős kritikát vetett fel és nagy tiltakozásokat váltott ki az országban, az orosz vagy más kisebbségi nyelvet a "regionális nyelv" státusává tette, és engedélyezte annak használatát bíróságokon, iskolákban és más kormányzati intézményekben olyan területeken ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek aránya meghaladja a helyi lakosság 10% -át. Azóta az ukrán különböző városok és régiók oroszként regionális nyelvet jelentettek joghatóságukban. Magyar, moldovai és román nyelv is regionális nyelvekké vált az érintett településeken

rendelkezéseinek értékelésére korlátozódik, azaz a „**7. cikkely Az oktatás nyelve**” és a „**3. cikkely Záró és Átmeneti Rendelkezések**” **18. bekezdésének** értékelésére.

11. A kijevi látogatás során kapott információ szerint az Oktatási Törvény kerettörvénynek kell tekinteni. Következésképpen a végrehajtási szabályokat a későbbi jogszabályok, különösen a következő középiskolai törvény biztosítja. A jelenlegi elemzés és az azt követő ajánlások ezért csak az elfogadásának időpontjában hatályos rendelkezéseken alapulnak, bár azok megértésére, Ukrajna Tudományi és Oktatási Minisztériuma álláspontját, mind az információcsere során és írásban Kijevben kifejtett nézeteit figyelembe vették (lásd a 2017. október 27-én keltezett, az "Ukrajna Oktatási szülő Törvénye" 7. cikkelyét illető állásfoglalást"⁴, a továbbiakban: Az "Oktatási Minisztérium

12. A Velencei Bizottság értékelte a nemzeti kisebbségek és nyelvük védelmére vonatkozó fenti rendelkezéseket az európai és nemzetközi szabványok fényében, ahogyan azt meghatározták különösen a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben (a továbbiakban: Keretegyezmény)⁵ és a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájáról (a továbbiakban: a Charta)⁶. A Bizottság a vizsgálat során figyelembe vette az ezen eszközök keretében Ukrajna által vállalt kötelezettségeket, valamint az emberi jogokról szóló európai egyezmény (ECHR) és annak 12. jegyzőkönyve által megfogalmazott megkülönböztetésmentességi rendelkezésekből eredő kötelezettségeket, és más nemzetközi szövegeket.

13. Ebben a tanulmányban megfelelő figyelmet fordítottak a meglévő nyelvi és kisebbségi védelem általános jogi és alkotmányos keretrendszerére Ukrajnában és az ide vonatkozó rendelkezések következetességére. A 2012-es „Az állami nyelvpolitika alapelveiről” szóló UKRAJNA Törvénye alkalmazhatósága tekintetében kissé tisztázatlan és eltérő kapott információ tovább bonyolította a jelenlegi elemzést (lásd: a megjegyzések 22 - 24. bekezdéseit).

14. A Velencei Bizottsághoz benyújtott kérelemnek megfelelően⁷ a jelen vélemény számos megjegyzésében utal Ukrajna Alkotmányára. A Velencei Bizottság azonban fontosnak tartja annak egyértelművé tételét, hogy nem áll szándékában és nem megbízatása, hogy végleges döntést hozzon a benyújtott rendelkezések megfelelőségéről Ukrajna Alkotmányát illetően. Ukrajna Alkotmánybíróságának hatáskörébe tartozik, hogy értékelje az ukrán jogszabályok alkotmányosságát. A Bizottság a rendelkezésére álló információk

⁴ 4 CDL-REF (2017) 051, Ukrajna oktatási és tudományügyi minisztériuma, "Állás az ukrán törvény" 7. cikkéről "Oktatásról", 2017. október 27.

⁵ 5 Ukrajna 1998. január 26-án ratifikálta a Keretegyezményt. A Keretegyezmény 1998. május 1-jén hatályba lépett Ukrajna vonatkozásában.

⁶ 6 Ukrajna 2005. szeptember 19-én ratifikálta a Nyelvi Chartát. A Nyelvi Karta 2006. január 1-jén lépett hatályba Ukrajnával kapcsolatban.

⁷ 7 A kérelem levél arra kéri a Velencei Bizottságot, hogy a hatályos nemzetközi okmányok és az ukrán alkotmány 10. cikkében foglalt kötelezettség fényében vizsgálja meg a 7. cikket, miszerint "az állam biztosítja az ukrán nyelv teljes körű fejlesztését és működését valamennyi a társadalmi élet szférái az egész Ukrajna területén. "

szerint az Alkotmánybíróság az új Oktatási Törvény 7. cikkelyének alkotmányosságát illetően már állást foglalt.

B. Háttér

1. Alkotmányos és jogi keret a nyelvek oktatásban való használatához

15. Az ukrán alkotmány számos cikkelyében szerepel a nyelvek, nyelvi jogok és szabadságjogok védelme.

16. A 10. cikkely ebből a szempontból kulcsfontosságú rendelkezés, mivel meghatározza az ukrán nyelvek működésének alap- és alkotmányos elveit:

„Ukrajna államnyelve az ukrán nyelv.

Az állam biztosítja az ukrán nyelv átfogó fejlesztését és működését a szociális élet minden területén Ukrajna teljes területén.

Ukrajnában biztosítani kell az orosz és Ukrajna nemzeti kisebbségei egyéb nyelveinek szabad fejlesztését, felhasználását és védelmét. Az állam támogatja a nemzetközi kommunikáció nyelvének elsajátítását.

A nyelvhasználatot Ukrajnában Ukrajna Alkotmánya biztosítja, és azt törvény határozza meg.”

17. A 11. cikkely biztosítja a nyelvek védelmét az emberek identitásának részeként az állam kötelezettsége keretében *„előmozdítani az ukrán nemzet konszolidációját és fejlődését, történelmi tudatát, hagyományait és kultúráját, valamint az Ukrajna őslakos népeinek és nemzeti kisebbségeinek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását”.*

18. A 24. cikk (2) bekezdésében szereplő megkülönböztetésmentességi záradék tiltja a *„faj, bőrszín, politikai, vallási és egyéb hiedelmek, nemi, etnikai és társadalmi származás, vagyoni állapot, lakóhely, nyelvi vagy egyéb jellemzők”* alapján történő kiváltságokat vagy korlátozásokat.

19. A 22.3 cikk megállapítja, hogy *„a meglévő jogok és szabadságok tartalmát és hatályát nem szabad csökkenteni az új törvények elfogadásában vagy a hatályos jogszabályok módosításában.”*

20. Végül az 53. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy *„a nemzeti kisebbségekhez tartozó népek számára a törvényeknek megfelelően biztosítani kell az anyanyelven történő oktatáshoz vagy az anyanyelv oktatásához való jogot, az állami és közösségi oktatási intézményekben vagy nemzeti kulturális egyesületekben.”*

21. Az Alkotmánybíróság 1999. december 14-i 10-rp / 99. sz. Határozatában⁸ az Alkotmány 10. cikkelyét értelmezte. A Bíróság szerint Ukrajna Alkotmánya 10. cikkelye és törvényei alapján az Ukrajnában történő nyelvek használatának biztosítása kapcsán, többek között az oktatási folyamatban, az óvodákban, az általános közép fokú, szakmai és magas fokú állami és kommunális oktatási intézményekben az oktatás nyelve az ukrán nyelv. Az állami és önkormányzati oktatási intézményekben - az államnyelv mellett - Ukrajna Alkotmánya szerint, pontosabban az 53. cikkely ötödik bekezdése, valamint

⁸ <http://www.ccu.gov.ua/docs/406>

Ukrajna törvényeinek megfelelően a tanulási folyamatban a nemzeti kisebbségek nyelvét használhatják és oktathatják.

22. Legális szinten a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak védelmét elsősorban az alábbiak garantálják: az 1992. évi nemzeti kisebbségi törvény (lásd a 6. és 8. cikket)⁹; a regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának ratifikálásáról szóló, 2003. május 15-i 802-IV. törvény; valamint az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló, 2012. július 3-i 5029-VI. sz. törvény (a továbbiakban: 2012-es Nyelvi Törvény). Az ágazati jogszabályokban konkrétabb rendelkezések találhatók.

23. A 2012-es nyelvtörvény 4.1. Cikkelye kimondja, hogy *„az államnyelvi politika tiszteletben tartása az Ukrajna Alkotmányában szerepel, míg az nyelvhasználatot Ukrajnában kizárólag a jelenlegi keretjog szabályozza. Ez utóbbi szolgál alapul az olyan egyéb jogalkotási aktusokhoz, amelyek szabályozzák a nyelv használatát a közélet bizonyos területein”*. A kijevi eszmecserek során a velencei bizottsági küldöttséggel folytatott eszmecsere során az ukrán hatóságok néhány képviselője azt az álláspontot f, hogy az Ukrajnában jelenleg fennálló sajátos kontextusban ez a törvény, amelynek alkotmányosságát az Alkotmánybíróság előtt megtámadták, elvesztette (jogi) relevanciáját (érvényességét).

24. Emlékeztetni kell arra, hogy 2014. február 23-án az ukrán parlament megszavazta e törvény hatályon kívül helyezését. Az aktuális ukrán elnök azonban kijelentette, hogy nem fogja aláírni a hatályon kívül helyezésről szóló törvényjavaslatot, amíg egy új nyelvi törvényt nem fogadnak el. Eddig ilyen törvényt nem fogadtak el, noha számos vázlat készen áll a jelen vélemény időpontjában. Ezzel összefüggésben fontos tudomásul venni, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat 2014 júliusi kérelmét követően a 2012-es törvényt az alkotmánybíróság vizsgálja. Az ügy még mindig függőben van a Bíróság előtt a végső döntésre várva. Úgy tűnik tehát, hogy a 2012. évi nyelvtörvény hatályban marad (és jogi értelemben is hatályos) (lásd még a fenti 3. lábjegyzetet).

2. Meglévő gyakorlat

25. Itt van a kisebbségi nyelven történő oktatás és nyelvtanítás hosszú története Ukrajnában.

⁹ A nemzeti kisebbségekről szóló törvény, törv. 2494-12., 1992. június 25. (Legfelsőbb Végrehajtó Tanács, 36. cikk, 529. cikk): 6. cikk: "Az állam garantálja az összes nemzeti kisebbség számára a nemzeti-kulturális autonómia jogát: anyanyelvüket és az anyanyelvük használatát és tanulását az állami oktatási intézményekben vagy a nemzeti-kulturális társadalmakban; a nemzeti-kulturális hagyományok fejlesztése, a nemzeti szimbólumok használata, nemzeti ünnepek ünneplése, vallásaik gyakorlása, irodalmi, művészeti, tömegtájékoztatási igényeik kielégítése, nemzeti-kulturális és oktatási intézmények megteremtése és minden olyan tevékenység, amely nem ütközik ezt a törvényt. A nemzetiségek történelmi és kulturális örökségét Ukrajna területén törvény védi. ";

8. cikk: "Az állami szervek, közszövetségek, valamint olyan vállalkozások, intézmények és szervezetek munkahelyén, ahol a népesség többségét nemzeti kisebbség alkotja, az anyanyelvét, valamint az ukrán államot is fel lehet használni nyelv".

26. Amint azt az Oktatási Minisztérium állásfoglalásában¹⁰ a hivatalos statisztikák szerint jelenleg mintegy 400 000 gyermek vesz részt a nemzeti kisebbségekből 735 Ukrajna iskoláiban, ahol az oktatás kizárólag a nemzeti kisebbség nyelvén folyik, az ukrán nyelvet csak mint tantárgyat oktatják. A Szakértői Bizottságnak a Nyelvi Charta szerint végzett jelentései azt mutatják, hogy az általános és középiskolai oktatás Ukrajnában elsősorban az orosz közegben különösen elterjedt, de az ilyen oktatás széles körben elérhető más nyelveken is, beleértve a magyar, román és moldvai nyelven is.

27. A kétnyelvű oktatás mind az alapfokú, mind a középiskolai szinten, különböző kisebbségi nyelveken, az ukrán nyelvű oktatással együttesen is rendelkezésre áll, és sok kisebbségi nyelvet tanítanak tantárgyként az általános és középiskolai rendszerben.

3. Ukrajna nemzetközi kötelezettségei

28. Ukrajna az emberi jogok védelméről szóló nemzetközi szerződéseket¹¹ ratifikálta, amelyek megtiltják a nyelv alapú hátrányos megkülönböztetést, és általános garanciákat tartalmaznak a kisebbségi jogok védelmére: az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 14. cikke az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkelyével; Az EJEE 12. jegyzőkönyvének 1. cikkelye; Az Európai Szociális Charta E cikkelye; 26. cikkely (megkülönböztetésmentességi záradék) és a polgári és politikai jogokról szóló nemzetközi egyezségokmány 27¹². cikkelye; A szociális, kulturális és gazdasági jogokról szóló nemzetközi egyezségokmány 2. cikkelyének (2) bekezdése.

29. Ukrajna szintén partnere az Európa Tanács által a nemzeti kisebbségek és nyelvük védelmét szolgáló mozgalmaknak - a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménynek és a regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogait védő nemzetközi kötelezettségek teljesítését az Európa Tanács különleges felügyelő szervei - a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény tanácsadó bizottsága és a nemzeti kisebbségek szakértői bizottsága - nyomon követi. A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája,¹³ és az e szervek és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott konkrét ajánlások elfogadásához vezetett.

¹⁰ Lásd CDL-REF (2017) 051.

¹¹ 11 Az Alkotmány 9. cikke szerint "a hatályos nemzetközi egyezmények, amelyek elfogadták, hogy kötelezőek az ukrán Verhovna Rada, Ukrajna nemzeti jogának részét képezik".

¹² 12 "Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek nem tagadhatják meg a csoportjuk többi tagjával közösségben való jogukat, hogy saját kultúrájukat élvezzék, saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy saját nyelvét használja".

¹³ 13 Az AKCS / INF / OP / I (2002) 010, az AKCS / INF / OP / I (2002) 010, a második vélemény Ukrajnáról, 2008. május 30-i ACFC / INF / OP / II (2008) 04; Harmadik vélemény Ukrajna 2012. március 22-i, ACFC / INF / OP / III (2012) 02; A Charta alkalmazása Ukrajnában. Kezdeti monitoring ciklus, ECRML (2010) 6, 2010. július 7.; A Charta alkalmazása Ukrajnában. 2. megfigyelési ciklus, ECRML (2014) 3, 2014. január 15.

i. A Nyelvi Charta alapján fennálló kötelezettségek

30. Az Ukrajna által ratifikálás után tett nyilatkozat szerint "a Charta rendelkezései az Ukrajna következő etnikai kisebbségeinek nyelvére vonatkoznak: belorusz, bolgár, gagauz, görög, zsidó, krími tatár, moldáv, német, lengyel, orosz, román, szlovák és magyar. *„A 2005. szeptember 19-én letétbe helyezett ratifikációs okmányban foglalt nyilatkozatban Ukrajna kijelentette továbbá, hogy” a Charta rendelkezéseinek alkalmazása során az ukrán államnyel fejlődése és működése a szociális élet minden területén Ukrajna egész területén nem értelmezhető úgy, hogy megakadályozza vagy veszélyezteti azoknak a nyelveknek a megőrzését vagy fejlődését, amelyekre a Charta rendelkezéseit alkalmazni kell [...]”*

31. Ukrajna úgy döntött, hogy a III. Részben pontosan ezeket a rendelkezéseket alkalmazza a ratifikációs okmányában említett összes regionális vagy kisebbségi nyelvre. A 8. cikkely (1) bekezdésének a) pontja szerint az iskola előtti oktatással kapcsolatban Ukrajna kötelezettséget vállalt az a iii. Alpontra, amely arra kötelezi Ukrajnát, hogy (1) az érintett regionális vagy kisebbségi nyelven - lényegében kisebbségi nyelvű - középfokú oktatás - vagy (2) az ilyen oktatás nyelvén való „hozzáférhetőségének” elérhetővé tétele - nyilvánvalóan a kétnyelvű oktatás valamilyen formája. Az alap- és középfokú oktatás tekintetében Ukrajna elkötelezte magát a b iv. és iv. Albekezdések mellett, amelyek Ukrajnát kötelezik: (1) az adott regionális vagy kisebbségi nyelvű oktatás rendelkezésre bocsátását - mint az óvodai nevelést, nyelvi-középfokú oktatást - vagy (2) az ilyen oktatás nyelvén való "jelentős részének" rendelkezésre bocsátását - ismét a kétnyelvű oktatás valamilyen formája -, vagy (3) a nyelvoktatást az oktatás szerves részeként tantárgyként - lényegében a nyelv tanítását tantárgyként. A kötelezettségek minden esetben *„azon a területen belül érvényesek, ahol az ilyen nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzete szerint”*.

ii. A Keretegyezmény szerinti kötelezettségek

32. A Keretegyezmény ratifikálásával Ukrajna az oktatásban való nyelvi védelemben vállalta, hogy elismeri, hogy minden, a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van kisebbségi nyelvének megtanulására (14.1. cikkely), és ha hagyományosan vagy lényegileg elegendő kereslet áll fenn, akkor arra törekedjen, hogy *„amennyire lehetséges és az oktatási rendszerek keretein belül biztosítsanak az adott kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségeket a kisebbségi nyelv oktatására vagy vagy az ezen a nyelven történő oktatáshoz.”* 14.1. cikkely) A 14. cikkely (3) bekezdése előírja továbbá, hogy az ilyen támogatási intézkedéseket *„a hivatalos nyelv vagy a tanítás ezen a nyelven történő tanulásának sérelme nélkül kell végrehajtani”*.

33. A 12. cikkely értelmében megfelelő intézkedéseket kell hozni az oktatás valamennyi szintjére való egyenlő hozzáférés előmozdítása, valamint a kisebbségek és a többség történelmének, kultúrájának és vallásának megismertetése érdekében, beleértve a megfelelő tanárképzést, a pedagógiai anyag hozzáférhetőségét és előmozdítva a kultúrák közötti közreműködést. Ukrajna arra is kötelezettséget vállalt, hogy elismeri a kisebbségek azon jogát, hogy saját Keretegyezmény 13. cikkelyében meghatározott saját magánoktatási és képzési intézményeket hozzanak létre és irányítsanak.

34. A kisebbségi kultúrák, nyelvek és hagyományok előmozdítása és az asszimilációs politikáktól való tartózkodás (5. cikkely), valamint az egyenlőség előmozdítása és a nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló megkülönböztetés elleni védelem (4. cikkely), az ukrán Keretegyezményből származó további fontos kötelezettségek, valamint a területükön élő valamennyi személy közötti tolerancia, párbeszéd és kölcsönös tisztelet előmozdítása (6. cikkely). Végül, mint ezen egyezmény részes feleinek, Ukrajnának biztosítani kell a nemzeti kisebbségek hatékony részvételét a közügyekben, különösen az őket érintő kérdésekben (15. cikkely).

35. Ukrajna továbbá elkötelezte magát a nemzeti kisebbségek és kultúráik, a nyelvi identitás és a sokszínűség védelme mellett, valamint a kultúrák közötti párbeszéd az Európai Unióval és tagállamaival folytatott 2014-es társulási megállapodás keretében.¹⁴

36. Ugyanilyen fontos, hogy Ukrajna kötelezettséget vállalt a nemzeti kisebbségek és nyelvük védelmére, beleértve az oktatást, a szomszédos országokkal kötött kétoldalú megállapodások keretében, és a kisebbségek anyaországaival (Bulgária, Fehéroroszország, Horvátország, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Románia, a Moldovai Köztársaság, az Orosz Föderáció, a Szlovák Köztársaság). Néhány ilyen országgal tárgyalásokat folytatnak az új Oktatási Törvény hatálybalépését és a kisebbségi nyelvoktatás rendszerének jelentős változásait illetően.

37. Az ukrán hatóságok hangsúlyozták, hogy ezek a tárgyalások különösen fontosak az Oktatási Törvény 7. cikkelye által bevezetett új rendszert követő lépések meghatározásában, különösen a következő Középiszkolai Törvény kidolgozásával és elfogadásával összefüggésben. Biztosították Velencei Bizottság előadói is, hogy ez a törvény és a későbbi végrehajtási szabályok megfelelően tükrözik majd a tárgyalások kimenetét, és lehetővé tehetik a végrehajtási paraméterek kiigazítását az adott kisebbségek sajátos helyzetéhez és szükségleteihez igazodva.¹⁵

III. Elemzés

A 2017-es Oktatási Törvény által bevezetett új keret (kerettörvény)

Az alapelv – az államnyelv, mint az oktatás nyelve

38. Az új törvény 7. cikkelyének (1) bekezdése átfogó alapként megállapítja, hogy az ukrán nyelv, az állam kizárólagos hivatalos nyelve „*az oktatási folyamat hivatalos nyelve az ukrainai oktatási intézményekben*”. Továbbá hozzáteszi, hogy az állam garantálja minden polgárnak az ukrán minden szintjén a formális oktatáshoz való jogát.

¹⁴ 14 Az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Ukrajna közötti társulási megállapodás: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf (4., 430. cikk)

¹⁵ 15 Az ukrán hatóságok által benyújtott információk szerint a Velencei Bizottság Ukrajnában tett látogatásának időpontjában Bulgáriával és Lengyelországgal már megállapodások jöttek létre, és a Romániával folytatott tárgyalások meglehetősen előrehaladtak.

39. A kisebbségek vonatkozásában a 7. cikkely eltérő rendszabályokat hoz létre a különböző kisebbségi kategóriák számára.

Ukrajna "őslakos népeinek" nyelvei

40. Először is, a törvény megkülönbözteti Ukrajna „nemzeti kisebbségeit” és „őshonos népeit”. Ezek a meghatározások nem magában az Oktatási Törvényben jelentek meg, és nem azonosulnak az 1992. évi Nemzeti Kisebbségi Törvény vagy a 2012. évi Nyelvtörvény meghatározásaival.¹⁶ A kijevi látogatás során a Velencei Bizottság küldöttsége tudomására hozták, hogy „Ukrajna őslakos népei” azok a kisebbségek, amelyeknek nincs anyaországuk. Külön említették a krími tatár, a karaim és a krimekk kisebbségeket, de ez a kategória feltehetően magában foglalja a gagauzokat és a roma kisebbségeket is.

41. „Ukrajna őslakos népei” részesülnek a legkedvezőbb rendszerből (a 7. cikkely (1.5) bekezdésében leírtak szerint). Joguk van arra, hogy az óvodai, az alapfokú, az alapközépfokú és a felső középfokú oktatásban az ukrán nyelv mellett tanuljanak a saját nyelvükön (az általános, középfokú és felső középfokú oktatást „általános középfokú oktatásnak” nevezik). A törvény nem határozza meg, hogy az oktatás milyen hányada történjék az ukrán nyelvvel ellentétben az őslakosok nyelvközegében, de úgy tűnik, legalább a kétnyelvű oktatás valamilyen formáját szemléli. Azonban úgy tűnik, a Törvény biztosítja, hogyha a jogot - a törvénynek megfelelően - valósítják meg - az ukrán nyelvű iskolákon belül külön osztályok létrehozása révén, nem pedig önálló kisebbségi nyelvű iskolákban. A 7. cikkely (1.6) bekezdése továbbá előírja, hogy az „Ukrajna őslakos népeihez” tartozó személyeknek jogukban áll tanulni nyelvüket tantárgyként az általános középfokú oktatás befejezéséig.

„Ukrajna nemzeti kisebbségeinek” nyelve

42. „Ukrajna nemzeti kisebbségeihez” tartozó személyek tekintetében két külön rendszer létezik.

43. Először is az ilyen személyek joga van az iskola előtti és az alapfokú oktatáshoz „azon nemzeti kisebbség nyelvén, amelyhez tartoznak és az állam hivatalos nyelvén”; mint Ukrajna őslakos népeinek esetében, a két nyelvben folytatott oktatás aránya nincs meghatározva, de úgy tűnik, legalábbis a kétnyelvű oktatás valamilyen formáját veszi figyelembe (7. cikkely, 1.3. bekezdés). Ismét úgy tűnik, hogy a Törvény biztosítja, hogy a jogot a „törvény szerint” - az önálló kisebbségi nyelvű iskolák helyett - az ukrán nyelvű iskolákon belül külön osztályok létrehozásával valósítják meg.

44. Másodsor, az összes „Ukrajna nemzeti kisebbséghez tartozó” személyeknek jogukban áll (anya)nyelvük elsajátításához tantárgyként az alapfokú oktatás kezdetétől a középfokú oktatás végéig (7. cikk, 1.6. Pont).

¹⁶ 16 A 2012. évi nyelvtörvény 7. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy Ukrajna nyelvének (a nyelvi chartával összefüggésben) "regionális nyelvei" a következők: orosz, belorusz, bolgár, örmény, gagauz, jiddis, krími Tatár, moldvai, német, modern görög, lengyel, roma, román, szlovák, magyar, ruszin, karaite (más eszközökben Karaim néven említve) és Krymchatska (Krimchak).

45. Mindazonáltal két különböző megközelítést alkalmaznak az oktatásra az alapközépfokú és felső középfokú oktatásban a nemzeti kisebbség nyelvén.

46. A 7. cikkely (4) bekezdése előírja, hogy „egy vagy több tantárgyat” az Európai Unió angol és más hivatalos nyelvein lehet tanítani. Ekképp az EU hivatalos nyelveinek - bolgár, görög, német, lengyel, román, szlovák és magyar - nyelveit beszélői (nyelveinek felszólalói) oktatásuk legalább valamennyi részét (anya)nyelvükön kaphatják meg alap- és középfokú oktatásuk során, az államnyelven történő oktatás mellett.

47. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a Törvény nem garantálja, hogy az ilyen nyelveket beszélőknek (felszólalóknak) joguk van a saját (anya)nyelvükön történő oktatásra, mivel a 7. cikkely (4) bekezdése csupán azt írja elő, hogy az ilyen oktatás lehetséges; úgy tűnik tehát, hogy az ilyen oktatás nyújtása az oktatási hatóságok döntése szerint lenne.

48. Ugyanezen 7. cikkely (4) bekezdése értelmében az egyéb kisebbségek, - különösen a belorusz, a zsidó és nagyon jelentős - orosz nyelvek hallgatói számára már nem lehetséges, hogy a alap- vagy felső középfokon (az alsó osztályok után) bármilyen oktatásban részesüljenek (anya)nyelvükön. Ezek a személyek azonban - mint már említettük - lehetőségük lesz (anya)nyelvüket tantárgyként tanulni. Az érintett kisebbségekhez tartozó személyek hátrányos helyzetben vannak mind az őshonos népek és a más nemzeti kisebbségekhez viszonyítva (amelyek hivatalos nyelvei az EU hivatalos nyelveihez tartoznak). Érdemes megemlíteni azoknak a személyeknek a sajátos helyzetét, akik moldovaiaként azonosítják magukat, kiknek nyelve ugyanaz¹⁷, mint a román kisebbség által beszélt nyelv, tehát az EU hivatalos nyelve.

49. Végezetül, a szakképzés és a felsőoktatás tekintetében az általános szabály az, hogy az ilyen oktatást ukrán nyelven biztosítják „*olyan szintig, amely lehetővé teszi, hogy az ukrán nyelv segítségével végezzen szakmai tevékenységét a kiválasztott területen*” (7. cikkely 2). Külön kérésre azonban az érintett oktatási intézmények megszervezhetik az őslakos népek vagy a kisebbségi nyelvek nyelvoktatását (7. cikkely (5) bekezdés).

50. A Törvény Záró és Átmeneti Rendelkezései szerint hároméves átmeneti időszakot biztosítanak, amely lehetővé teszi a személyek bejutását a 2018. szeptember 1-je előtti középfokú oktatási rendszerbe, hogy a Törvény hatálybalépése előtt a hatályban lévő szabályoknak megfelelően továbbra is részesüljenek oktatásban, „*az ukrán nyelv tantárgyként történő oktatásának fokozatos növelésével.*”

¹⁷ Tekintse meg a Moldovai Köztársaság Alkotmánybíróságának legutóbbi ítéletét, amely elismerte a Moldovai Köztársaság államnyelvének (amely gyakorlatilag románként kezelik) és a román nyelv nyelvi identitását. Lásd <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&idc=7&id=1091&t=/Media/News/The-Court-Delivered-a-Positive-Opinion-on-the-Amendment-of-Article-13-of-the-Constitution> (A Moldovai Köztársaság Alkotmánybírósága 2017. október 31-én pozitív véleményt adott az Alkotmány 13. cikkének módosítására irányuló kezdeményezéssel, a "latinul ábécé alapú moldovai nyelv" kifejezés helyébe a "Román nyelv.") Lásd még: also: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&id=512&idc=7&t=/Media/News/The-text-of-the-Declaration-of-Independence-prevails-over-the-text-of-the-Constitution/> (2013. december 5-i 36. számú ítélet).

B. Az adaptáció folyamata

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.

52. A 2012. évi Nyelvtörvény 20. cikkelyének (2) és (3) bekezdése az oktatás nyelvének meghatározásakor meghatározó tényezőt jelentenek az állampolgárok igényei. Általánosabban elmondható, hogy a Keretegyezmény 15. cikkelye előírja a felek számára, hogy megteremtsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tényleges részvételének feltételeit a közügyekben, különös tekintettel az utóbbiakra. Amint az a Keretegyezmény magyarázó jelentésében szerepel, ez többek között az e személyekkel folytatott konzultációt foglalja magában, amikor az államok jogalkotási vagy egyéb intézkedéseket terveznek, amelyek valószínűleg közvetlenül érintik őket, valamint bevonják őket a tervezett intézkedések esetleges rájuk történő hatásának értékelésébe.

53. A Velencei Bizottságtól kapott információk alapján úgy tűnik, hogy legalább néhány kisebbség képviselői széles körű konzultációt folytattak az Oktatási Törvény 7. cikkelyének korábbi tervezetével kapcsolatban, amely nem kapta meg a szükséges többséget a Parlamentben. Úgy tűnik továbbá, hogy a 7. cikkely - amely végül elfogadásra került - meglehetősen eltérő változatát nagyon gyorsan elkészítették a parlamenti viták szünetében, és hogy e szövegről nem folytattak konzultációt.

54. Nyilvánvalóan a jogalkotó azon hatáskörébe tartozik, hogy végleges elfogadását megelőző utolsó pillanatig módosítsa a jogalkotási tervezetet. Mindazonáltal, tekintettel a kisebbségi nyelvoktatás rendszerébe bevezetett jelentős változásokra és a kisebbségek nyelvi identitására gyakorolt potenciális hatásukra, a nemzeti kisebbségek megfelelő megismertetése és azoknak a legutóbbi módosításokról folytatott megbeszéléseibe történő bevonása hasznos lett volna a jogalkotási folyamathoz, mind az elfogadhatóság, mind a későbbi végrehajtás tekintetében. Ebből a szempontból, hogy megfelelően reagáljon a meglévő szükségletek kielégítésének szükségességére, kulcsfontosságú lesz annak biztosítása, hogy a későbbi jogszabályok elfogadásakor és végrehajtásának keretében a nemzeti kisebbségek megfelelő szükségleteit és problémáit meghallgassák és vegyék figyelembe, Ukrajna e téren fennálló kötelezettségeivel összhangban.

C. A Törvény megfelelése az ide vonatkozó nemzetközi és alkotmányos rendelkezéseknek

1. Az Oktatási Törvény 7. cikkelyének bizonytalansága

a. A jogi pontosság és az egyértelműség kérdései

55. Annak felmérése, hogy a 7. cikkely milyen mértékben felel meg az Ukrajnára kötelező érvényű nemzetközi jogi okmányoknak és a nemzeti alkotmány által biztosított garanciáknak, nem bizonyul könnyű feladatnak, hiszen a nemzeti kisebbségek és az őslakosok számára biztosított nyelvi jogok pontos szintje még mindig nem tisztázott.

56. A 7.1.3. Cikkely szerint az iskola előtti és általános iskolai önkormányzati intézményekben az 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 elsősorban a kisebbségi nyelveken fog működni? Milyen mértékben lesz kétnyelvű? A leckék százalékos aránya az államnyelven lesz megadva, és a kisebbségi nyelveken milyen százalékban? Számos tárgyalópartner jelezte, hogy az alapfokú oktatásnak általában kisebbségi nyelven kell történnie, az ukrán nyelv oktatása mellett. Ha ez a szándék, egyértelműbbnek kellene lennie.

57. Ugyanezek a kérdések merülnek fel a 7.1.5. Cikkely tekintetében, amely garantálja az őslakos népek számára az iskola előtti és az általános közép fokú oktatásban való részvétel jogát „külön osztályokban” "a hivatalos nyelvvel együtt".

58. Ugyanígy a 7.1.6. Cikkely értelmében mind a bennszülött 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. Ezt a jogot garantálni fogják minden általános és középiskolai évfolyamon? Hány óra nyelvtanítás lesz hetente? Ez a jog magában foglalja-e azt a kötelezettséget, hogy az önkormányzati iskolák a kisebbségi nyelv tanítását nyújtsák, vagy 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 tudományágot két vagy több nyelven is lehet előadni: az államnyelven, angolul, más hivatalos uniós nyelveken. Még nem tisztázott, hogy pontosan mit jelent a rendelkezés: Ki dönt majd ezekről a kiegészítő tanfolyamokról? Figyelembe fogják venni a diákok igényét? Milyen feltételek mellett és milyen körülmények között adják meg őket? Hány tanfolyamot lehet tanítani? Hány további nyelvet?

60. A Keretegyezmény szemszögéből (lásd a 14.2. cikkelyt) a Törvény által bevezetett rendszer előírja az érintett védelem legfontosabb szempontjainak bizonyos mértékű meghatározását. Ezek közé tartoznak a következők: a közösségek, a területi egységek és az oktatási intézmények, ahol a kisebbségi nyelven történő oktatást / a nyelv tanítását kell biztosítani (és az érintett területek meghatározására szolgáló kritériumok / küszöbértékek); az érintett iskolák / osztályok létrehozásának / lezárásának eljárási vonatkozásai, valamint a döntéshozatali folyamatokra vonatkozó szabályok (a kereslet bemutatása és az ahhoz szükséges adhéziók száma); a döntéshozó hatóságok; a kisebbséggel való előzetes egyeztetés fontos lépése.

61. Ugyanígy a Nyelvi Charta szerint minden ilyen esetben a kötelezettségeket az egyes nyelvek „helyzete szerint” és „azon az területen belül, ahol az ilyen nyelveket használják” (a 7. cikkely 1 b) olyan terület, amelyben a nyelv elegendő számú ember számára a kifejezés módja, hogy megindokolja az intézkedés elfogadását). Szintén, mint a Charta azt követeli meg, hogy a állam részei nyelvhasználattal kapcsolatos politikájuk kidolgozása

során „vegyék figyelembe az ilyen nyelveket használó csoportok által kifejezett igényeket és kívánságokat” (a Nyelvi Charta 7.4. cikkelye).

62. A 7. cikkely nem említi ezeket a szempontokat, legyenek azok a védelem tárgyai, az érintett területi egységeket vagy a szükséges kritériumokat, eljárásokat, vagy a határozatban érintett érdekelteket illetően.

63. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a nemzeti jogszabályok megfelelő útmutatása nélkül alig lehet biztosítani Ukrajna kötelezettségeinek hazai végrehajtását a kisebbségi nyelvek oktatásában. Igaz, hogy Ukrajna Parlamentje által ratifikált nemzetközi egyezmények hatályban vannak és a nemzeti jogszabályok részét képezik. Mind a Keretegyezmény, mind a Nyelvi Charta ugyanis olyan programos rendelkezésekből áll, amelyek alapelveket tartalmaznak, és amelyeket nem lehet közvetlenül alkalmazni és végrehajtani a nemzeti jogszabályokba való beillesztésük nélkül. A 7. cikkelynek nagyon programszerű tartalma van, nehéz megítélni, hogy az (1) bekezdésben foglalt elv, miszerint az államnyelv, mint az oktatás nyelve, megfelel-e a nemzetközi normáknak, megfelelő garanciákat nyújtva Ukrajna kisebbségei nyelvi identitásának megőrzésére és fejlesztésére.

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 nyelvhasználati eljárást 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 (lásd a C.3.i szakaszban szereplő megjegyzéseket). Ukrajna Alkotmánybíróságának hatáskörébe tartozik, hogy állást foglaljon ezeken a kérdéseken.

65. Érdeemes megemlíteni, hogy az Oktatási Minisztérium állásfoglalásában az a tendencia, hogy a kisebbségek nyelvének megóvása tekintetében a kisebbséghez tartozó személyeknek azok minősülnek, csak akkor, ha a kisebbséghez tartozó személyek alkotják „a lakosság többségét” (6. oldal, 15.3. cikkely, az Ukrajna Törvénye „Az államnyelvpolitika elveiről” szóló 8. cikkely), vagy ahol „az őslakosok és a nemzeti kisebbségek kompakt formában élnek” (7. § 19.1. Az Ukrajna Helyi Önkormányzati Törvény 3. cikkelye). Mivel a nemzetközi szövegek szerint a védelmi intézkedések elfogadása a kisebbséghez tartozó személyek jelenléte következetes, de nem feltétlenül uralkodó létszámuk függvénye, ez a megközelítés nem támogatható.

66. Amint a fenti megjegyzésekből következik, mivel az Oktatási Törvény kerettörvény, a következő speciális jogszabályok, különösen a középfokú Oktatási Törvény kulcsfontosságúak lesznek az új keretrendszer végrehajtására vonatkozó konkrét kritériumok, módozatok és eljárások meghatározásában a nyelvoktatásban.

b. A 7. cikkely álláspontja a normák hierarchiájában (rendjében)

67. Az egyértelműség hiányában további aggodalomra ad okot a Kerettörvény részét képező 7. cikkely álláspontja a jogi normák hazai hierarchiájában a nyelvoktatást szabályozó nemzeti politikát, annak a meglévő rendelkezésekkel való kapcsolatát, továbbiakban a más ukrán törvényekben, különösen a 2012-es Nyelvtörvényben

előforduló a kisebbségi nyelvoktatáshoz tanusított nagylelkűséget illetően. Mint már említettük, a 2012-es törvény 4.1. cikkelye értelmében „*alapul szolgál a jogalkotási aktusok szabályozásában, amelyek szabályozzák a nyelv használatát a közélet bizonyos területein*”. Az egyes normák közötti koherencia hiánya, a 7. cikkely szövegének bizonytalanságához hasonlóan világos kérdést vet fel a jogbizonytalanság világossá tételéről, amely valószínűleg súlyos értelmezési és alkalmazási problémákat okozhat, ezért egyértelmű és következetes szabályokkal kellene foglalkozni.

68. Amint az már jeleztük, a Velencei Bizottságot biztosították, hogy a jövőbeni, a közép fokú Oktatási Törvény egyértelmű és pontos útmutatást nyújt majd a 7. cikkely által bevezetett új rendszer végrehajtásának különböző aspektusairól. Felmerül azonban a kérdés, meg tudják-e jósolni a jogalkotási folyamat végeredményét ésszerűen, amikor politikailag érzékeny kérdések, mint például a nyelvpolitika, forog kockán. Ugyanakkor a Velencei Bizottság számára szolgáltatott információkból nem teljesen világos, hogy (és milyen mértékben) a 7. cikkben felvetett minden olyan kérdés, amelyet a jelen indítvány ismertet, valójában a közép fokú oktatásról szóló törvény.

69. Mindezek mellett hangsúlyozni kell, hogy a keretjog tényleges funkciója az egyértelműség és a jogbiztonság érdekében pontosan meghatározni a szabályozandó terület általános elveit és irányait: a jelen ügyben azt a jelentést, amelyet a belföldi jogalkotó a Keretegyezmény, a Nyelvi Charta és a nemzeti Alkotmány rendelkezéseinek végrehajtása során alkalmazni kíván. Ellenkező esetben fennáll a Törvény szabad értelmezésének és a alkalmazásának kockázata.

70. Elismert tény, hogy a nyelvi és kisebbségi jogok nemzetközi eszközei bizonyos mérlegelési jogkört biztosítanak az államok számára rendelkezéseik végrehajtásához. Másrészről igaz, hogy a velencei bizottságnak nincs jele arra, hogy az ukrán hatóságok szándékában állt olyan végrehajtást választani, amely nem felel meg a minimális előírásoknak. A 7. cikkelyt érintő jogbizonytalanságra vonatkozó fenti észrevételek fényében azonban a Velencei Bizottság kötelezi magát arra, hogy fenntartja álláspontját, és a jelen véleményben számos általános észrevételre korlátozódik, amelyeket az ukrán hatóságoknak figyelembe kell venniük a végrehajtás során ezt a rendelkezést, különösen a kiegészítő jogszabályok megtervezésében és elfogadásában. Ezek a megfigyelések az államnyelv védelmére irányuló cél legitimitására (2), a 7. cikkely által bevezetett változtatások megfelelőségére irányulnak e cél megvalósításának eszközeként (3), a fennálló egyensúly tisztességességét a kisebbségek (4) és a megkülönböztetésmentesség elvének való megfelelés (5).

2. Az államnyelv védelmének célja legitimitációja

71. Az ukrán hatóságok többször is jelezték, hogy a 7. cikkely elsődleges célja nem az, hogy gyengítse a kisebbségi és az őshonos nyelveket, hanem az egyetlen hivatalos nyelv az ukrán nyelv ismeretének és kompetenciájának javítása, ezáltal hozzájárulva használatának fejlesztéséhez a közélet minden területén. Megmagyarázták továbbá, hogy az új törvény semmiképpen sem célozza meg a kisebbségi iskolák bezárását, hanem éppen ellenkezőleg, célja a kisebbségekhez tartozó személyek előtt álló hátrányos megkülönböztetés enyhítése, és az ilyen személyek számára egyenlő esélyeket biztosít a felsőoktatásban és a közszférában történő foglalkoztatásában. Ráadásul a kisebbségi

nyelveken oktatott sok hallgató állítólagos képtelensége, az államnyelven keresztül történő megfelelő kommunikációra, és egy másik fontos aggodalom, hogy ez akadályozza ezen személyek a teljes integrációját (beépülését) és hathatós részvételét az ukrán társadalomban.

72. Ebben az összefüggésben a Velencei Bizottság hivatalos statisztikákat kapott, amelyek azt mutatják, hogy a kisebbségi iskolákban tanulóknak kevesebb lehetősége van, mint az azonos korú ukrán nyelvű tanulóknak. Például a 2016-os hivatalos statisztikák azt mutatják, hogy a román sűrűn lakott közösségek iskoláiból származó gyerekek 55% -a és a magyar sűrűn lakott közösségek iskoláinak 62% -a nem tudta leadni az ukrán nyelvben való jártasságra vonatkozó külső független tesztelést (EIT), amelyet a középfokú oktatás befejezésekor adnak meg, és amelyen át kell menni a felsőoktatásba történő felvételhez és legalább néhány közszférai munkahelyhez való hozzáféréshez.¹⁸ Bár kérdéseket vetettek fel az ilyen statisztikákhoz vezető módszertan tekintetében, az államnyelv oktatása javításának a szükségességét és bevezetését a kisebbségi közösségekhez tartozó személyek között nem kérdőjelezi meg. Éppen ellenkezőleg, a Velencei Bizottságnak a kisebbségi képviselőkkel folytatott eszmecserekből kiderül, hogy e tekintetben nemcsak a kisebbségek között van egyetértés, hanem közösségükben is aggodalomra ad okot az ukrán oktatás eddigi módszertana és minősége a kisebbségi iskolákban.

73. Az is nyilvánvaló, hogy az ukrán államépítés és az államnyelv megerősítése, mint annak egyik alapja, fontos szempont az Oktatási Törvény 7. cikkelyének kidolgozásában. Az Oktatási Minisztérium állásfoglalási jegyzőkönyve megjegyzi, hogy a „russzifikáció, eloroszosítás” történelmi politikája hosszú ideig uralkodott Ukrajnában, Ukrajna önnállósulásáig 1991-ben, és hogy biztosítani kell, hogy az ukrán nyelv, az állam egyetlen hivatalos nyelve legyen képes viselkedni a médium szélesebb értelemben vett kommunikációs eszközöként Ukrajnában¹⁹. Ezen túlmenően a nyelvoktatás új keretének kidolgozása és elfogadása úgy tűnik, hogy reagál a nemzeti biztonsági követelményekhez kapcsolódó mögöttes aggodalmakra, melyek az ország legújabb fejleményeinek fényében elengedhetetlenül fontosak. Az Oktatási Minisztérium állásfoglalásának (7. bekezdés) szerint a hatóságok megértették, hogy a korábbi nyelvpolitika folytatása az oktatásban *„nemcsak nem járul hozzá a nemzeti egyezséghez, hanem veszélyezteti a nemzetbiztonságot, az állam szuverenitását és a Ukrajna területi integritását.”*

74. Ukrajna nyelveiről szóló törvénytervezetről, melyet 2011 márciusában fogadtak el, a Velencei Bizottság Véleményt alkotott, melyben egyértelműen kijelentette, hogy *„az ukrán nyelv státuszának megerősítése az ukrán nép nemzeti identitása és a nemzeti*

¹⁸ Lásd az Oktatási Minisztérium állásfoglalását, amely hivatkozik az Oktatási Minőségértékelési Ukrán Központ statisztikájára.

¹⁹ Az orosz nyelv tanulásának ösztönzése az iskolákban a nemzeti kisebbségek számára. Az ukrán nyelv megtanulása gyakorlatilag felhagyott. A jelenlegi helyzet a közösségekben, ahol a nemzeti kisebbségek élnek, a fenti nyilatkozat tanúsága: az idősebb generáció képviselői sokkal jobban beszélnek oroszul, mint ukrán. "Oktatási Minisztérium állásfoglalása, 4. bekezdés

szuverenitásának garanciája” teljes mértékben megfelel az Alkotmány 10. cikkében foglaltaknak.²⁰

75. A Bizottság ezzel a kérdéssel a szlovák államnyelvtörvényről szóló 2010. évi véleményében is foglalkozott²¹, ahol az Európai Tanács alkotó tagállamaiban a nyelvek használatát szabályozó rendelkezések vizsgálatát követően az alábbi következtetésre jutott:

„40. Ezzel az összehasonlító háttérrel a Velencei Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az állami hatóságok tökéletesen jogosultak a hivatalos nyelv ismeretének és használatának előmozdítására, valamint annak védelmére²², habár az államok sokkal inkább szokásos módon szabályozzák és védik a kisebbségi nyelvek használatát. [...]

42. [...] Az állami nyelv népszerűsítése garantálja az állami közösség identitásának fejlődését, és tovább biztosítja a kölcsönös kommunikációt a lakosság alkotó részei között és azokon belül. Biztosítható, hogy az állampolgárok a hivatalos nyelvet az egész országban felhasználhassák annak elkerülése érdekében, hogy hátrányos megkülönböztetést élvezzenek alapvető jogaik gyakorlásában olyan területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többségben vannak.”

76. Az államnyelv védelmének legitim célját és annak szerepét a társadalmi kohézió és beilleszkedés egyik tényezőjeként kifejezetten elismerik a Keretegyezmény (14. cikkely, 3. cikkely) és a Nyelvi Charta (lásd a Charta preambuluma és az 1. bekezdés a 8. cikkelye), valamint a mindkét dokumentum felügyeleti szervei. A Charta Szakértői Bizottsága mind a kezdeti, mind a második ellenőrzési jelentésében Ukrajnával kapcsolatban²³ kifejezetten elismerte ezt az elvet, ugyanakkor megjegyezte, hogy *„az államnyelvet nem szabad előmozdítani az állam területén jelen lévő regionális vagy kisebbségi nyelvek kárára.”²⁴*

77. Ezért az e törvényes cél elérése érdekében hozott intézkedéseket össze kell hangolni és kiegyensúlyozottan ki kell egészíteni az Ukrajna kisebbségeink anyanyelven történő oktatásával és / vagy anyanyelven oktatásával kapcsolatos garanciákkal és intézkedésekkel. Egy kérdés kulcsfontosságú, amelyet e Vélemény céljára meg kell

²⁰ Lásd CDL-AD (2011) 008. A Bizottság továbbá kifejtette: "A Velencei Bizottság megérti, hogy a 10. cikket az ukrán alkotmány 1996-ban vezették be, mint az ukrán nyelv kohéziójának és az ukrán társadalom kohéziójának alapjául szolgáló ukrán nyelv védelmére és előmozdítására irányuló szándék alkotmányos kifejeződése. tagjai kölcsönös megértését. Miután az orosz nyelvek hosszú ideig tiltották a közzsférában, ami az állami és a magánélet sok szempontból az orosz túlsúlyához vezetett, és káros hatással volt számos etnikum ukrán nyelvi identitásának megőrzésére, Az Alkotmány 10. cikke kifejezte elkötelezettségét az ukrán nyelv átfogó fejlesztéséért "a szociális élet minden területén Ukrajna teljes területén". (50. bekezdés)

²¹ CDL-AD (2010) 035, Vélemény a Szlovák Köztársaság államnyelvéről szóló törvényről, 2010. október 28

²² Ezt a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága több alkalommal is kiemelte. Vélemény az Orosz Föderációról ACFC / INF / OP / I (2003) OO5, 2002.

²³ Lásd a 13. lábjegyzetet.

²⁴ Az első ellenőrző jelentés, ECRML (2010) 6 para. 71. Lásd még a 70. pontot, amely kifejti: "A Szakértői Bizottság tudatában van azoknak a történelmi és egyéb körülményeknek, amelyek az ukrán nyelvnek az ország függetlenségét megelőző drámai csökkenését eredményezték. Megérti az ukrán nyelv fontos szerepét az ukrán nemzeti identitás kialakításában. »

vizsgálni, tehát az a mód, melyet Ukrajna választott, az új Oktatási Törvény 7. cikkelyében szereplő új rendszeren keresztül az állami nyelv tanulásának elősegítése érdekében (lásd az alábbi megjegyzéseket).

3. A 7. cikkely a törvényes cél megvalósításának megfelelő eszköze.

A 7. cikk végrehajtásának problémái a gyakorlatban

78. Az Oktatási Törvény 7. cikkelye megerősíti az államnyelven történő oktatást. Ez előírja, hogy az oktatás nyelve az államnyelv (7.1.1. cikkely), és hogy az állam Ukrajna valamennyi állampolgára számára biztosítja a formális oktatást minden szinten (az óvodától a felsőoktatásig) iskolán kívüli és posztgraduális képzést állami nyelven (7.1.2.). Végül a 7.2. cikkely előírja az állami nyelv kötelező oktatását a szakoktatásban és a felsőoktatásban, amennyiben az az államnyelv használatával a választott szakmai tevékenység elvégzéséhez szükséges. Az őslakosok, az ukrán nemzeti kisebbségek, a külföldiek és a hontalan személyek számára megfelelő feltételeket biztosítanak az államnyelv tanulására.

79. Ezen intézkedések megfelelőségét azon problémák fényében kell értékelni, amelyekkel az ukrán hatóságoknak 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.

80. A Záró és Átmeneti rendelkezések 3. cikkelyének (18) bekezdése szerint a 2018. szeptember 1-je előtt az általános középiskolai oktatásba belépett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vagy őshonos népek esetében az új Oktatási Törvény 7. cikkelye csak 2020. szeptember 1-jén lép hatályba, noha a tanítványok számának „fokozatos növekedése”²⁵ Ukrajnában ezekben a személyeknél is fennáll. Ez kevesebb mint három évig hagyja az ukrán hatóságokat, hogy elegendően képzett tanárokat találjanak, hogy átvegyék a középiskolai tanfolyamot²⁶ számos középiskolában, amelyek eddig „nemzeti kisebbségi jellegű” volt, és amelyben szinte minden tantárgyat ukrán nyelven kell majd oktatni. Az átmeneti időszak minden bizonnyal különösen rövid lesz azok számára a kisebbségi nyelveket illetőleg, ahol a helyzet a teljes iskolai oktatásban megváltozik a középiskolai szinten teljes mértékben kisebbségi nyelven történő oktatásról - a „fokozatos” helyett hirtelen áttér a csak a kisebbség nyelvén történő oktatásra az iskola előtti és az alapfokú oktatásban.

81. Az átmeneti rendelkezések azt is magukban foglalják, hogy az iskoláknak 2018. szeptember 1-jén be kell lépniük az új rendszer alkalmazására, nevezetesen különálló osztályok vagy oktatási csoportok létrehozásával „*az adott nemzeti kisebbség nyelvén történő oktatás mellett az államnyelv oktatásával.*” Az új keretrendszer gyakorlatba való átültetése érdekében a hatóságok - figyelembe véve a 7. cikkelyben foglalt elveket - a

²⁵ Az ukrán hatóságok kifejtették, hogy a középfokú oktatásról szóló törvény kidolgozásáig folytatódtek a tárgyalások az állami nyelv / kisebbségi nyelv (60:30, 70:30 vagy más lehetőségek) arányára

²⁶ Amint az a jelen indítvány 41. pontjában szerepel, Ukrajnában az "általános középfokú oktatás" magában foglalja az alapfokú, középfokú és felső középfokú oktatást.

törvényben rögzítendő kritériumokra, szabályokra és eljárásokra támaszkodnak (a tervezett középfokú oktatásról szóló törvény) a máától 2018. szeptember 1-ig tartó időközben.

82. A Velencei Bizottságnak komoly kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az ukrán hatóságok képesek-e végrehajtási jogszabályokat elfogadni és rövid idő alatt megoldani az ukrán nyelvű, képzett tanárok hiányának fontos problémáját, amely még inkább akut az új keret alatt. A Bizottság álláspontja szerint az Oktatási Törvény 7. cikkelyének rendelkezései csak akkor tekinthetők megfelelő intézkedéseknek az államnyelv megerősítésének törvényes céljának megvalósítása érdekében, ha további (jogalkotási és gyakorlati jellegű) intézkedéseket hoznak és megteremtik a szükséges feltételeket a rendelkezések gyakorlati végrehajtásához. Ezért javasolja az átmeneti rendelkezés módosítását, és a kisebbségek képviselőivel folytatott konzultációt követően egy realisabb átmeneti időszak meghatározását.

b. Megfelelő egyensúlyt teremt-e a 7. cikkely az állami nyelv előmozdítása és a nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme között?

83. Annak érdekében, hogy az oktatásról szóló új törvény 7. cikkelyét a nemzetközi normákkal való összhangban értékeljük, nemcsak az elérni kívánt célt, hanem a nemzeti kisebbségek jogaira gyakorolt hatását is figyelembe kell venni. A törvénynek tisztességes egyensúlyt kell teremtenie az államnyelvet előmozdítása és a nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme között²⁷, amelyet nem szabad indokolatlanul csökkenteni.

84. A megfelelő egyensúly megteremtése érdekében az ukrán Törvény 7. cikkelye által bevezetett változtatásoknak arányosnak kell lenniük, azaz nemcsak megfelelőnek, hanem szükségesnek is kell lenniük - kevésbé korlátozó eszközök legyenek kiválasztva a kisebbségi nyelvek számára, ha rendelkezésre állnak.

85. E változások arányosságának méréséhez elengedhetetlen a 7. cikkely végrehajtása tényleges hatásának vizsgálata illetve mind a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi és oktatási jogainak élvezetére gyakorolt az azonnali közvetlen következményeket, mind pedig a hosszabb távlati fejleményeket.

i. A védelem meglévő szintjének csökkenése

86. Első pillantásra úgy tűnik, hogy az Oktatási Törvény 7. cikkelye összhangban van a Keretegyezmény 14.2²⁸. cikkelye szerinti Ukrajna kötelezettségeivel, lehetővé téve a felek

²⁷ Lásd 2010-ben az államnyelvről szóló szlovák törvényről szóló vélemény, CDL-AD (2010) 035, 47. bekezdés; lásd F. de Varennes, "10. cikk" M. Weller (szerk.), A kisebbségek jogai. A Nemzeti Kisebbségek Védelmére vonatkozó Európai Keretegyezmény, Oxford University Press, 2006, 326: "Bármennyire jogos lehet a hivatalos nyelvre vonatkozó ismeretek támogatására és terjesztésére irányuló intézkedések, ez nem lehet a jog hogy a 10. cikkben felvázolt kisebbségi nyelvet használják."

²⁸ A 14. cikk (2) bekezdése kimondja: "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken elegendő kereslet esetén a Felek törekednek arra, hogy lehetőség szerint és oktatási rendszerük keretén belül biztosítsák, hogy a ezeknek a kisebbségeknek megfelelő lehetőségük van arra, hogy megtanítsák a kisebbségi nyelvet vagy oktassanak ezen a nyelven."

számára, hogy a kisebbségi nyelven történő oktatást vagy a kisebbség nyelvének oktatását, illetve a Nyelvi Chartával (8. cikkely, 1a. A iii., iv. és v. Albekezdés), mivel Ukrajna ezen kevésbé igényes választási lehetőséget választotta. Az összes regionális vagy kisebbségi nyelv vonatkozásában, amelyet Ukrajna a Charta III. részének értelmében kijelölt, úgy tűnik, hogy Ukrajna továbbra is legalább az iskola előtti és az általános iskolai oktatás lényeges részét fogja biztosítani a kisebbségek vagy őslakosok nyelvén. A középiskolai szinten Ukrajna továbbra is minimális szinten biztosítja az összes regionális vagy kisebbségi nyelv oktatását a tananyag szerves részeként; mivel az EU-tagállamok nyelveit az egyik további tantárgy oktatásának eszközeként is felhasználhatják, lehetséges, hogy Ukrajna továbbra is elérhetővé teszi a középfokú oktatás jelentős részét ezeken a nyelveken gyakorolni.

87. Az Oktatási Törvény 7. cikkének pontos hatásait azonban ebben a szakaszban még nem állapították meg a megnevezett jogi bizonytalanságok miatt, valamint amiatt, hogy a végrehajtása a szakközépiskolai törvény kidolgozásától és elfogadásától függ. Nyilvánvaló azonban, hogy a megvalósítás végrehajtásának kerete és paraméterei szűkebbek, mint az egykori törvény hatáskörében, és jelentősen csökkenti az oktatás mennyiségét a kisebbségi nyelvek által, amelyet a kisebbségi hallgatók jelenleg még élveznek. Például megjegyezhetjük, hogyha a kisebbségi nyelveket, amelyek az EU tagállamainak hivatalos nyelvei, valóban a középfokú oktatás egy vagy több tantárgyaként való oktatásának eszközeként használhatók, a 7. cikkely csak akkor teszi lehetővé, az ilyen oktatáshoz való jogot.

88. Ezzel összefüggésben, bár nyilvánvalóan nem helyettesíti az Alkotmánybíróság ítéletét, a Velencei Bizottság felhívja a figyelmet az Ukrán Alkotmány 22.3. cikkelyére (lásd a fenti 19. pontot), mely kifejezetten tiltja a „meglévő jogok” csökkentését az új törvények elfogadásával vagy a hatályos törvények módosításával.

89. Első pillantásra ez a rendelkezés úgy tűnik, hogy egy állandósult záradékot tartalmaz, amely azt jelenti, hogy a jogalkotó köteles fenntartani a „meglévő jogok tartalmát és hatályát”, és nem szabad csökkenteni azokat egy új törvény elfogadásakor. Felmerül azonban a kérdés, hogy a „meglévő jogok és szabadságok” kifejezés csak az Alkotmányban biztosított jogok és szabadságok kifejezésére utal (első hipotézis) - ebben az esetben a 22.3 cikknek nincs kiegészítő értéke (csak megerősítené hogy a törvény nem sértheti az Alkotmányt), vagy vonatkozik az Alkotmányt végrehajtó jogszabályokban biztosított jogokra és szabadságokra is (második hipotézis).

90. Az Alkotmány 53. cikkelye a jelen Véleményre a vonatkozó alkotmányos rendelkezés. A következőket írja elő: *„A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára biztosítani kell a jogot, hogy anyanyelvükön tanulhassanak, vagy az anyanyelvüket tanulhassák az állami és közösségi oktatási intézményekben, valamint a nemzeti kulturális egyesületekben a törvénynek megfelelően.”*

91. Az első hipotézis szerint az Oktatási Törvény 7. cikkelye nem sérti az Alkotmány 22.3. cikkelyét, mivel az Alkotmány 53. cikkelye csak a nyelvi jogokat garantálja az oktatásban „a törvénynek megfelelően”. Ez az ukrán hatóságok álláspontja, amint azt az Oktatási

Minisztérium állásfoglalásában kifejtette²⁹: „Így, feltéve, hogy” a törvénynek megfelelően „a nemzeti kisebbségekkel szembeni garanciák fennmaradnak az anyanyelvű nevelésben az oktatási szintek és az anyanyelv tanulmányozása az állami és önkormányzati oktatási intézmények más szintjein (és nem csak a nemzeti kulturális társadalmakon keresztül), nem szűkítik az alkotmányos jogok tartalmát vagy terjedelmét az 53. cikk beleértve az iskola előtti, a középiskolai, a felsőoktatási és a felsőoktatás ingyenes állami és önkormányzati iskolákra vonatkozó jogát is. *„Így, feltéve, hogy ‘a törvénynek megfelelően’ a nemzeti kisebbségekre vonatkozó garanciák megmaradnak az anyanyelvi oktatás tekintetében bizonyos oktatási szinteken és az anyanyelv tanulása az állami és önkormányzati oktatási intézményekben (és nemcsak a nemzeti kulturális egyesületek révén) az oktatás más szintjein, ez nem szűkíti az Ukrán Alkotmány 53. cikkelyében szereplő alkotmányos jogok tartalmát vagy körét, beleértve a az ingyenes állami óvodai, középiskolai, szakoktatási és felsőoktatási jogot az állami és önkormányzati iskolákban.”*

92. A második feltevés szerint 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 valójában, a gyakorlatban a jelenlegi védelem szintjét Ukrajnában.

93. A Velencei Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy határozott álláspontot foglaljon e kérdés értelmezése kapcsán, mivel nincs rendelkezése a szükséges joganyag (mint például esetjog, elvi hozzászólások) e rendelkezés értelmezésére vonatkozóan és nem tartozik a megbízatásaihoz. A még elfogadandó, Középiskolai Oktatási Törvény rendelkezései e tekintetben is relevánsak (a tárgyhoz tartozóak), és a helyzet eltérhet a különböző nyelvek tekintetében. Az ukrán Alkotmánybíróság feladata, hogy értékelje az Oktatási Törvény 7. cikkelyének az Alkotmány 22.3. cikkelyének való megfelelését.

94. A Bizottság azonban hangsúlyozni kívánja, hogy az ukrán kezdeti megfigyelési jelentésében a Nyelvi Charta Szakértő Bizottsága rámutatott arra, hogy a Charta 4. cikkének (2) bekezdése értelmében *„E Charta rendelkezései nem érintenek egyetlen több kedvező rendelkezést a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzetével, vagy a kisebbségekhez tartozó személyek jogi rendszerével kapcsolatban, amely létezhet valamelyik Félnél”* (59. bekezdés). Ennek következtében a Szakértői Bizottság hangsúlyozta, hogy *„a korábban elért magasabb szintet nem szabad csökkenteni a Charta ratifikálása miatt”*, és felszólította Ukrajna hatóságait, hogy vegyék figyelembe ezeket a megfigyeléseket a törvény felülvizsgálatakor összefüggésben a Charta ratifikálásával, amely egykor megtörtént (154. paragrafus).

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 etnikai 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*

²⁹ Lásd az Oktatási Minisztérium állásfoglalását, 1. o. 12.

ii. Léteznek-e kevésbé korlátozó eszközök a legitim cél eléréséhez?

96. A keretmegállapodás nyomkövetési mechanizmusával összefüggésben az egyik modellről a másikra történő változtatásokat elfogadták, mivel (esetleg) bármely állam törvényes célja, hogy támogassa és (újraélessze) életben tartsa az államnyelvét pl Észtország és Lettország³⁰. A legitim közérdekű cél elérése érdekében azonban emlékeztetni kell arra, hogy az megfeleljen az arányosság követelményének, hogy megfeleljen az arányosság követelményének, a választott szakpolitikai opció legyen az egyetlen, hogy a lehető legkevésbé legyen képes az érintettek jogos érdekeire káros hatással járni.

97. E a szempontból megkérdőjelezhető, hogy az állami nyelvben 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. 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 összehasonlító tényező. Továbbá az orosz nyelven történő középiskolai oktatásban résztvevők kudarcainak aránya nem magasabb, mint az ukrán tannyelvű iskolákban. Végül nem világos, milyen más lehetőségeket fontoltak meg a kisebbségi nyelvoktatás bizonyos hallgatói körében tapasztalható ukrán nyelvi képességekkel kapcsolatos probléma megoldására, mint például az ukrán nyelv oktatása minőségének javítása a kisebbségi iskolákban. Valóban a legtöbb tárgyalópartner véleménye a Velencei Bizottság találkozott a kisebbségi képviselők körében, hogy az államnyelv oktatásán és az államnyelventörténi oktatáson javítani lehetne (minőségi és jobban igazított módszertan, alkalmasabb tankönyvek és pedagógiai anyagok, valamint jobb tanárképzés révén), a kisebbségi nyelveken oktató iskolákon belül, ami nem zárja ki az ukrán nyelv oktatásához rendelkezésre álló órák számának növelését. Ez valójában szintén válaszol a kisebbségek képviselői által az ukrán hatóságoknak címzett az egyik aggodalomra és igényre. Ekképp lehetne elérni az államnyelv tudása megerősítésének célját, a kisebbségekhez tartozó személyek jobb integrációjának szellemében, anélkül, hogy ez aláásná jogait és identitásukat.

99. Amennyiben az ukrán hatóságok úgy vélik, hogy az ukrán nyelv oktatásának pusztán megerősítése nem lesz elegendő, de 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

³⁰ Lásd az ACFC / INF / OP / I (2002) 5 véleményt, Észtország véleményét 2001. szeptember 14-én, 50-54. ACFC / OP / I (2008) 002, Vélemény Lettország, 2008. október 9., 143-146.

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.

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 kommentárban³¹ a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága kihangsúlyozta a helyi kisebbség nyelvén 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” (7. bekezdés). Különösen fontos ebben az összefüggésben az EJEB Ciprus kontra Törökország³² ügyben hozott ítélete is, érvényteleníteni hogy folyamatos rendelkezéseket a középiskolai szinten történő Görög nyelvű oktatással kapcsolatban, mint az oktatáshoz való jog tartalmának megtagadását, ami az EJEE 1. sz. jegyzőkönyvének 2. cikkelye által védett.

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

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

³¹ Lásd az FCNM tanácsadó bizottsága, 3. sz. Tematikus kommentár - A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogait a Keretegyezmény értelmében 2012. május 24-én elfogadott 69. bekezdés

³² EJEB, Ciprus kontra Törökország, 25781/94, 2001. május 10-i ítélet

103. Ezeknek a megfontolásoknak csak egy megoldása lehet indokolt, a mind az állami, mind a kisebbségi nyelven történő oktatás. Az EU-tagállamok hivatalos nyelvei esetében a törvény 7. cikkelyének (4) bekezdése valóban azt jelenti, hogy egynél több tantárgyat az adott nyelven taníthatnak. Ezért döntő fontosságú a 7. cikkely (4) bekezdésének lehető legteljesebb és rugalmasabb felhasználása, feltéve, hogy elegendő az ilyen (kiegészítő) oktatás iránti igény. Az arányosság biztosítása érdekében a számszerűen jelentősebb kisebbségek számára, amelyek az unió hivatalos nyelveit beszélik, mint például a magyart és a román³³, 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.

104. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy az ukrán hatóságok jelezték készségüket arra, hogy a középfokú oktatásról szóló törvényben biztosítsák az egyéb tantárgyak érintett kisebbségi nyelven történő oktatását. Ez azonban csak akkor tekinthető kielégítőnek, ha garanciák lesznek arra, hogy - amint azt korábban jeleztük - ennek a tanításnak a terjedelme elégséges lesz magas szintű jártasság eléréséhez az adott nyelvben. A kisebbségek anyaországaival folytatott jelenlegi kétoldalú tárgyalások eredményei hasznos módon hozzájárulhatnak a 7. cikkely végrehajtásához ebben a tekintetben.

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 Keretegyezmény 13. cikkelyét is.³⁴ Ajánlatos egy záradék beillesztése a 7. cikkelybe, felmentendő a magániskolákat az új szabályok alkalmazásától

4. A diszkrimináció-mentesség elvének való megfelelés

106. A jelen Véleményben korábban ismertettek szerint a 7. cikkely eltérően kezeli mind az ukrán állampolgárok különböző kategóriáit, mind azok a saját nyelvezetét.

107. Egyrészt eltérő módon kezelik a nemzeti kisebbségeket és az őslakosokat, miközben a nemzeti kisebbségek számára csak az iskola előtti és az alapfokú oktatás garantálható anyanyelvükön, ám az őslakos népek anyanyelven történő oktatását az iskola előtti és általános iskolai középiskolai szinten is biztosítják. (7.1.3. És 7.1.5. cikkely). Ezzel együtt a nemzeti kisebbségeket eltérően kezelik annak függvényében, hogy anyanyelvük az EU hivatalos nyelve vagy sem. A 7.4. cikkely alapján egy vagy több további tantárgy tanítható angol vagy más hivatalos uniós nyelven. Így a bolgár, a magyar, a román és a lengyel kisebbségek például élveznék nyelvi jogaik magasabb szintű védelmét, az orosz kisebbség pedig nem.

³³ Az ukrán hatóságokkal folytatott megbeszélések szerint a Moldovát a gyakorlatban úgy lehetett kezelni, mint a románokat.

³⁴ A kisebbségi jogokat saját magániskoláinak létrehozására és irányítására a Keretegyezmény 13. cikke védi

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 őslakos 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 tilalma elvét figyelembe véve, például a Keretegyezmény 4. cikkelyében (1. bekezdés) meghatározott módon megállapítja, és kijelenti, hogy a Felek *„vállalják, hogy biztosítják a 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.”*³⁵

110. Igaz, hogy az egyenlőtlen bánásmód nem minden formája minősül törvényileg tiltott diszkriminációnak, ez a megerősítő intézkedés válhat szükségessé a nemzeti kisebbségek sajátos identitásának védelme és előmozdítása érdekében, amint azt a Keretegyezmény 4. cikkelyének (3) bekezdése elismerte a többségi és kisebbségi népesség közötti egyenlőtlen bánásmód tekintetében. Ezenfelül a 4. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az állam *„figyelembe veszi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos feltételeit”*. Hasonló megfontolásokat kell alkalmazni a különböző kisebbségi csoportok iránti egyenlőtlen bánásmód tekintetében is. Ez például azt jelenti, hogy valóban jó oka lehet annak, hogy preferenciális bánásmódot biztosítsanak az őslakos népek számára, amint az az oktatási törvény 7. cikkében szerepel (bár az indok, melyre az ukrán hatóságok hivatkoznak - a anyaországok hiánya - általában az elfogadható európai normák szerint nem tekinthető elfogadhatónak, a megkülönböztetésnek más alapokon kell alapulnia, mint például a különböző sebezhetőségi fokon vagy állami támogatás igényén. A krími tatárok és más kisebb kisebbségek jelenlegi helyzete tekintetében indokolt lehet az irántuk tanusított pozitív fellépés.

111. Sokkal nehezebb azonban látni a megkülönböztetett kezelés bármilyen okát, amely a megindokolná³⁶ egyfelől az EU hivatalos nyelveihez tartozó nemzeti kisebbségek valamint másrészt az olyan nemzeti kisebbségek között, mint az orosz kisebbség, amely az új Kerettörvényben, az általános iskolai oktatás befejezése után, csak a saját anyanyelvének tantárgyként történő oktatására lesz jogosult. Ebben az összefüggésben problémát jelent

³⁵ Lásd még a megkülönböztetésmentességről szóló rendelkezéseket, beleértve a megkülönböztetésmentességet Ukrajna által ratifikált nemzetközi jogi eszközökben: az EJEE 14. cikke (mivel Ukrajna megerősítette az első fakultatív jegyzőkönyvet, amely a 2. cikkben az oktatásra, a Az EJEE 14. cikke kiterjed az oktatáson alapuló megkülönböztetés elleni védelemre többek között az oktatás területén), valamint az EJEE 12. jegyzőkönyvének, valamint az ukrán nemzeti jognak, mint például az ukrán alkotmány 24. cikke.

³⁶ Lásd az "a belgiumi oktatásban használt nyelvek egyes vonatkozásairól szóló" ügyet Belgiumban (érdemek), a 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, , 1968. július 23.), amelyben a Bíróság megállapította, hogy az 1963. augusztus 2-i belga törvény nem tartotta be az egyezmény 14. cikkét az 1. jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben értelmezve, hogy a gyermekek kizárólag a szülei tartózkodása miatt férhessenek hozzá a brüsszeli külvárosi településeken működő francia nyelvű iskolákhoz A Bíróság megállapította, hogy az oktatáshoz való jog magában foglalja a nemzeti nyelvű oktatáshoz való jogot, de nem hogy a szülő nyelvi preferenciáit tiszteletben tartsák. A határozat meghozatala során a Bíróság megállapította, hogy a 14. cikkben foglalt egyenlő bánásmód elvét megsértették, ha a megkülönböztetés nem volt objektív és ésszerű indokolással, nem követett törvényes célt, és nem volt arányban áll a kítűzött céllal.

az orosz nyelv visszaszorítása, amely eddig a kisebbségi közösségek számára a középfokú oktatás befejezéséig az oktatás nyelveként szolgált, amelyen keresztül ezután az oktatás csak az alafokú oktatás befejezéséig lehetséges, ami problémás, mivel ez egyenlőtlen bánásmódot jelent.³⁷

112. Figyelembe véve az orosz nyelv különleges helyét Ukrajnában (Ukrajna valamennyi regionális vagy kisebbségi nyelve közül a legszélesebb körben használt nyelv, és ahogyan a Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága megjegyezte, a nem orosz kisebbségekhez tartozó számos személy kommunikációjának fő nyelve) használatának nagyobb korlátozása, mint az EU-tagállamok hivatalos nyelveinek, amint az az Oktatási Törvény 7. cikkelyében szerepel, nyilvánvalóan problémás. Vitatható, hogy a történelmi nyelvpolitikát, amely előnybe helyezte az orosz nyelvet és a jelenlegi politikai kontextust, lehetnek olyan tényezők, amelyek igazolhatják ezt a megközelítést. Úgy tűnik azonban, hogy még Ukrajna hazai alkotmányos rendje is elismerést ad az orosz különleges helyére. Ukrajna alkotmányának 10. cikkelye kimondja, hogy az ukrán nyelv Ukrajna államnyelve, de garantálja „*az orosz nyelv és az Ukrajna nemzeti kisebbségek nyelveinek szabad fejlesztését, felhasználását és védelmét*”. Ezért messze nem világos, hogy a történelmi tényező figyelembe vétele igazolná az orosz nyelv kedvezőtlenebb kezelését az Oktatási Törvény 7. cikkelye alapján.

113. Egyes ukrán tárgyalópartnerek arra hivatkoztak, hogy Ukrajnában az orosz anyanyelvűek valóban orosz nyelvterületen élnek, és így rendszeresen használják az orosz nyelvet a mindennapi életben, és széles körű hozzáférést kapnak az orosz médiához. Továbbá, mivel az orosz és ukrán nyelvek ugyanabba a nyelvi csoportba tartoznak, könnyebb megtartani mindkét nyelvnek kielégítő szintű jártasságát. Véleményük szerint az a tény, hogy a 7. cikkely fenntartja az orosz nyelven történő oktatást alafokon és az orosz nyelv oktatását középiskolai szinten, lehetővé teszi az orosz nyelvű hallgatók számára, hogy magas szinten tartsák fenn (anya)nyelvüket. Másrészt az orosz kisebbség képviselői hangsúlyozták, hogy az a tény, hogy az orosz és az ukrán nyelv ugyanazon nyelvi családba tartozik, magyarázatot ad arra, hogy azon iskolák tanulói, hol az oktatás nyelve az orosz nyelv volt, más kisebbségektől eltérően - jó eredménnyel adták le a vizsgát „ukrán nyelvből és irodalomból” (ЗНО – КФЕ Зовнішнє Незалежнє Оцінювання – Független Külső Értékelés). Ezért azt állítják, hogy a teljes középfokú oktatás államnyelven történő folytatásának szükségessége ezen hallgatókra nézve kevésbé fontos.

114. Bár a Velencei Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy értékelje az ukrainai nyelvoktatási politikában szerepet játszó összes ténybeli elemet, véleménye szerint az

³⁷ A nyelvi chartában a szakértői bizottság számos, az orosz vonatkozású relevanciát tett meg. Például az első megfigyelő jelentés megállapította, hogy az orosz nyelvet a nemzeti kisebbségekhez tartozó és az etnikum ukránok többnyire anyanyelvként tekintik, és "nem ugyanolyan helyzetben van, mint más regionális vagy kisebbségi nyelvek". A jelentés továbbá megjegyezte, hogy "tekintettel az ukrán orosz nyelvű előadók számára, egyértelmű, hogy az orosz nyelvet különleges álláspontra kell helyezni" (79. bekezdés). Lásd még a Charta magyarázatot a III. Rész szerinti kötelezettségek kiválasztása során biztosított rugalmassággal kapcsolatban, valamint a védelem szintjének meghatározásakor, a "nyelvi helyzet" meghatározásakor; ez például más tényezők hiányában azt jelentené, hogy minél nagyobb a regionális vagy kisebbségi nyelvek hangszóróinak száma, és annál homogénebb a regionális lakosság, annál "erősebb" az a lehetőség, amelyet el kell fogadni; gyengébb alternatíva csak akkor fogadható el, ha az erősebb lehetőség nem alkalmazható a szóban forgó nyelv helyzete miatt "(46. bekezdés).

előző bekezdésekben említett összes elemre tekintettel nagyon valószínű, hogy az orosz nyelv (és az Európai Unió nem hivatalos nyelvei) iránti kevésbé kedvező bánásmód a 7. cikkely (4) bekezdésében a diszkrimináció-mentesség³⁸ 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).

115. Az ukrain kisebbségek anyanyelveinek az EU nyelveivel megegyező bánásmódja minden bizonnyal jobban megfelelne az Alkotmány 10. cikkelye megfogalmazásának. Fenntartva legalább néhány, az orosz kisebbség képviselőivel folytatott konzultációk révén kiválasztott kiemelkedő orosz iskolát az érintett közösségek történelmi és kulturális identitásának és örökségének részeként, megtalálnák a lehetséges módját annak, hogy kielégítsék a kisebbségen belüli elvárásokat, és tükröznék a hatóságok részéről nyitottabb és átfogóbb megközelítést az összes kisebbség felé. Ez csak a társadalmi béke és a jó etnikumok közötti kapcsolatok megőrzéséhez járulhat hozzá, és hasznos lehet az egész ukrán társadalom számára.

IV. Következtetés

116. A Velencei Bizottság az Ukrajna Parlamentje által 2017. szeptember 5-én elfogadott új Oktatási Törvényben megvizsgálta az oktatás nyelvvel kapcsolatos rendelkezéseket - a Záró és Átmeneti Rendelkezések 7. cikkelyét és 3. cikkelyének (18) bekezdését.

117. Mivel Ukrajna függetlenné vált, a nyelvi kérdés mindig is kiemelten szerepelt a nemzeti vitában, mivel jogszerűen fontos elemnek tekinthető, ha nem az a fő tényező, az állami és a nemzetépítésben. Ugyanakkor az Ukrajnában uralkodó sajátos demográfiai, társadalmi és geopolitikai kontextusban olyan nyelvi politika kialakítása, amely valószínűleg megfelel az ukrán társadalom különböző elvárásainak és érdekeinek, tiszteletben tartva az alkalmazandó normákat és mind többség, mind az ország kisebbségei nyelvi jogait - különböző történelmi háttérrel, elvárásokkal és igényekkel - nehéz kihívás. Ez még inkább igaz az ország jelenlegi helyzetében.

118. A Velencei Bizottság első helyen kívánja kihangsúlyozni, ahogyan azt a korábbi esetekben is tette, hogy törvényes és dicséretes cél az államok számára, hogy előmozdítsák az államnyelv megerősítését és annak elsajátítását az összes polgár által, valamint tegyenek lépéseket, hogy mindenki megtanulja, mint a annak módját, hogyan foglalkozzon a meglévő egyenlőtlenségekkel és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hathatósabb társadalmi integrációjának elősegítése érdekében.

119. Az ukrán oktatási rendszer átfogó reformjának bevezetésével, amelyet, úgy tűnik, globálisan pozitívan fogadtak, az új Oktatási Törvény a nyelvhasználat új elveit is javasolja, mint az művelődés közegét és az oktatás tárgyát. Különösen (Sajátosan), az új törvény 7. cikkelye, a kisebbségi nyelven történő oktatása csökkentésével, jelentősen a másodlagos szinten, erőteljes kritikákat és tiltakozásokat támasztott mind hazai, mind nemzetközi szinten.

³⁸ Az EJEE 14. cikkében és az EJEE 12. sz. Jegyzőkönyvében az EJEE 1. sz. Jegyzőkönyvének 2. cikkével összefüggésben értelmezett

120. Ez a kritika több ok miatt indokoltnak tűnik. A cikkely, ahogyan azt elfogadták, teljesen különbözik attól a tervezettől, amelyen a kisebbségeket konzultálták. 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 fontos kétértelműségeket tartalmaz, és úgy tűnik, nem nyújt szükséges útmutatást a Kerettörvényből 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.

Valójában lehetővé teszi, hogy radikálisan megváltoztassák az előző nyelvi rendszert, legalábbis a középfokú oktatásban, egy 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 szükséges 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.

121. Ugyanakkor, mivel a 7. cikkely keretszabályi rendelkezés, és mivel nem határozza meg azokat a módokat, amelyekkel a végrehajtást végre kell hajtani, van egy olyan értelmezés és alkalmazás, amely jobban összeegyeztethető a nemzeti kisebbségek védelmével. A Velencei Bizottság üdvözli, hogy az ukrán hatóságok képesek ilyen lehetőségeket felhasználni. Ami az alapfokú oktatást illeti, a 7. cikkely csak néhány garanciát tartalmaz a kisebbségi nyelven történő oktatás folytatására, de ez sem akadály. A Velencei Bizottság megérti, hogy az ukrán hatóságok, úgy tűnik, hogy folytatni szándékozzák a legtöbb tantárgy kisebbségi nyelven történő oktatását a nemzeti kisebbségek speciális osztályaiban.

122. A középfokú oktatás tekintetében a 7. cikkely - jóllehet egyértelműen az államnyelv szerepének növelésére és a kisebbségi nyelvek szerepének csökkentésére irányul - még mindig bizonyos rugalmasságot biztosít. Az Oktatási Törvény kerettörvény, és a még elfogadandó Másodfokú Iskolai Oktatási Törvény részletesebb és kiegyensúlyozottabb megoldásokat tud nyújtani. Ha a törvényt olyan módon hajtották volna végre, hogy a kisebbségi nyelveket csak tantárgyaként lehet tanítani, és nem lenne lehetőség más tantárgyak kisebbségi nyelveken történő oktatásának lehetőségére, ez egyértelműen aránytalan beavatkozást jelentene a kisebbségek meglévő jogaiba. Ugyanakkor a 7. cikkely 4. bekezdése jogalapot biztosít egyéb tantárgyak az EU többi hivatalos nyelvén folytatott oktatásához.

123. Az ukrán hatóságok szándéka valóban ezt a rendelkezést használja annak érdekében, hogy lehetővé tegye ezen egyéb nyelvek oktatását is. Ez elfogadható megoldás lehet ezeknek a nyelveknek, de csak akkor, ha a végrehajtási jogszabályokban a kisebbségekkel való megfelelő konzultációt követően megfelelő garanciákat kapnak, hogy ennek a képzésnek a hatálya elegendő lehet ahhoz, hogy a hallgatók magas szintű

szóbeli és írásbeli jártasságot szerezzenek, amely lehetővé teszi számukra, hogy komplex kérdésekkel is foglalkozzanak. E tekintetben a kisebbségek anyaországaival folytatott jelenlegi kétoldalú tárgyalások eredményei hasznos módon hozzájárulhatnak a 7. cikkely végrehajtásához.

124. A 7. cikkely (4) bekezdése azonban nem nyújt megoldást olyan nyelveknél, amelyek nem az EU hivatalos nyelvei, különösen az orosz nyelvénél, mivel az az államnyelvtől eltekintve a legszélesebb körben használt nyelv. E nyelvek kevésbé kedvező kezelését nehéz megindokolni, és ezért megkülönböztetés kérdései merülnek fel.

125. Tekintettel a fenti megfontolásokra, a megfelelő megoldás minden bizonnyal a 7. cikkely módosítása, és a rendelkezés kiegyensúlyozottabb és világosabb megfogalmazása. Különösen az egyéb kisebbségi nyelvek megkülönböztető kezelését kell figyelembe venni, amelyek nem EU hivatalos nyelvei.

126. Sok aggodalom azonban azonnal más jogalkotási aktusok és a módosított 7. cikkely elfogadása során is végrehajtható, különösen az Általános Középfokú Oktatási Törvény révén. E tekintetben a Velencei Bizottság különösen azt ajánlja, hogy:

- a végrehajtási jogszabályok elfogadásakor teljes mértékben alkalmazza a 7. cikkely (4) bekezdésében biztosított lehetőségeket az Európai Unió hivatalos nyelvein, az adott kisebbségek számára történő megfelelő szintű oktatásnak biztosítása érdekében;
- az állami nyelv tanításán túl továbbra is biztosítani kell a kisebbségi nyelven történő oktatásnak megfelelő arányát az általános és középfokú oktatásban;
- az államnyelv oktatása minőségének javítása;
- az Oktatási Törvény ide vonatkozó átmeneti rendelkezéseinek módosítása, hogy több időt biztosítsanak a reform fokozatos bevezetése érdekében;
- a magániskolákat mentesítése az új nyelvi követelmények alól a Keretegyezmény 13. cikkével összhangban;
- az új Oktatási Törvény végrehajtása keretében lépjenek új párbeszédbe a nemzeti kisebbségek képviselőivel és az érdekelt felekkel az oktatás nyelvét illetve.
- annak biztosítása, hogy a törvény végrehajtása ne veszélyeztesse a kisebbségek kulturális örökségének megőrzését és a kisebbségi nyelven történő oktatás folytonosságát a hagyományos iskolákban.

127. A Velencei Bizottság és az Európa Tanács Demokrácia Főigazgatósága (II. Főigazgatóság) továbbra is az ukrán hatóságok rendelkezésére áll az e tekintetben szükséges segítségekkel.