

## **A nemzeti kisebbségek helyzetének jogi szabályozása a független Ukrajnában**

**Dolinai Zsuzsanna**

történész, egyetemi tanársegéd, Ungvári Nemzeti Egyetem, Ukrajna

Az ukrajnai nemzeti kisebbségek – orosz, magyar, román, szlovák stb. – helyzete évek óta foglalkoztatja mind az európai, mind a magyar közvéleményt és a politika világát. A kisebbségek kérdése, különösen az anyanyelven való tanulás joga politikai csatározások részévé vált. Az új törvények, vagy törvénymódosítások sok esetben diszkriminatívan érintik az itt élő kisebbségeket. A többségi nemzet képviselői sok esetben nem akarnak együttműködni a nemzeti kisebbségekkel, inkább ellenséggé tekintenek rájuk, gyakran fogalmazzák meg bizalmatlanságot velük szemben, és teszik őket a belpolitikai küzdelmek, a pártpolitikai viták eszközeivé. Ha valamely kisebbségi közösség bírál egy-egy törvénytervezet, vagy akár új törvény elfogadása ellen emel hangot, akkor igen gyakran a szeparatizmus vádjával illetik, ami a még fiatal önálló ukrán állam esetében súlyos vádnak számít. Pedig egy demokratikus államnak nem csupán tiszteletben kellene tartania a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek etnikai, nyelvi vagy vallási jogait, hanem meg kellene teremtenie azokat a feltételeket, amelyeknek köszönhetően a kisebbségek továbbra is meg tudják őrizni a nemzeti hovatartozásukból adódó sajátosságokat. Ukrajna az elmúlt időszakban még mindig nem lépett túl az államalakítás, államszervezés azon időszakán, amelyen az európai államok többsége már régen túljutott. Folyamatosan hajtanak végre törvénymódosításokat, amelyek az ukrán nyelvi dominancia megerősödését kívánják szolgálni, háttérbe szorítva a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogait. Negatívan hat a 2014-től fellángoló ukrán-orosz ellentét, de facto háború is, ami hatással van a többi nemzetiséggel való viszony alakulására. Ezt a kilátástalannak tűnő helyzetet erősítette, a nemzetközi szinten pedig sok vitára adott okot a Petro Porosenko elnöksége idején elfogadott államnyelv-törvény, később pedig az új oktatási törvény 7. cikkelye, amely az anyanyelven való tanulás jogát korlátozza Ukrajnában.

Ukrajna a Szovjetunió szétesése következtében, 1991. augusztus 24-én vált független állammá, az önálló államiságát megerősítő országos referendum 1991. december 1-én született meg. A függetlenség elnyerését követő években az ország legfontosabb feladatai közé tartozott, hogy kialakítson egy modern normatív jogalapot, törvényi bázist. Itt szerepet kaptak a nemzeti kisebbségek is, hiszen a területén élő nemzetiségek számára is biztosítania kellett a szabad fejlődéshez való jogot, meg kellett teremteni a nemzeti kisebbségek jogi szabályozá-

sának alapjait. Ukrajna földrajzi elhelyezkedésének és történelmi múltjának köszönhetően polietnikus, többnemzetiségű állam. A területén élő lakosság zöme azonban az ország 1991-ben elnyert függetlenségét megelőzően is ott élt évszázadokon keresztül, így a nemzetiségi kérdés a mai napig alapvető belpolitikai kihívás, annak mély történelmi háttere van.

Ezt jól mutatja Ukrajna első és egyetlen népszámlálásának eredménye, amelyre 2001-ben került sor. Az ország lakossága 48 457 000 fő volt, amelyből 37 541 700 tartozott a többségi ukrán nemzetéhez.<sup>1</sup> A magukat ukrán anyanyelvűnek vallók mellett közel 130 etnikum alkotja az ország lakosságát, ebből a legnagyobb nemzeti kisebbség az orosz (8 334 100 fő), ezt követi a fehérorosz (275 800), a moldáv (258 600), a krimi tatár (248 200), bolgár (204 600), magyar (156 600), román (151 000) stb.<sup>2</sup> Ukrajna nemzetiségeinek anyanyelv szerinti megoszlását az alábbi táblázat tartalmazza.

	Anyanyelvükön jelölték meg (%)			
	a nemzetiség saját nyelvét	ukránt	oroszt	egyéb nyelvet
Ukránok	85,2	X	14,8	0,0
Oroszok	95,9	3,9	X	0,2
fehéroroszok	19,8	17,5	62,5	0,2
moldávok	70,0	10,7	17,6	1,7
krimi tatárok	92,0	0,1	6,1	1,8
bolgárok	64,2	5,0	30,3	0,5
magyarok	95,4	3,4	1,0	0,2
románok	91,7	6,2	1,5	0,6
lengyelek	12,9	71,0	15,6	0,5
zsidók	3,1	13,4	83,0	0,5
örmények	50,4	5,8	43,2	0,6
görögök	6,4	4,8	88,5	0,3
tatárok	35,2	4,5	58,7	1,6
cigányok	44,7	21,1	13,4	20,8
azerbajdzsánok	53,0	7,1	37,6	2,3
grúzok	36,7	8,2	54,4	0,7
németek	12,2	22,1	64,7	1,0
gagauzok	71,5	3,5	22,7	2,3
egyéb nemzetiségek	32,6	12,5	49,7	5,2

<sup>1</sup> Jelenleg a lakosság száma becstült adatok alapján 42 153 201 főt tesz ki, de az életvitel-szerűen Ukrajnában élők száma ennél jóval kevesebb.

<sup>2</sup> Ukrajna nemzetiségi összetétele. Adatok forrása:

<http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>, Letöltés ideje: 2020. 04.15.

Ukrajna a függetlenség első éveiben ugyan törekedett arra, hogy lefedtesse a nemzeti kisebbségeket érintő jogi szabályozás alapjait, azonban a 2000-es évektől erősödni kezdett az ukrán nyelvi dominanciára való törekvés, majd az ukrán-orosz konfliktus hatására törvénymódosításokat hajtottak végre és új törvényeket fogadtak el. A nemzeti kisebbségek jogállását a következő törvények szabályozták:

- Törvény az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság nyelveiről (1989)
- Ukrajna nemzetiségi jogainak nyilatkozata (1991)
- Törvény a nemzeti kisebbségekről (1992)
- Ukrajna Alkotmánya (1996)
- Az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvény (2012) / Az ukrán, mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény (2019)
- Oktatási törvény (2017)

Ukrajna más törvényei is foglalkoznak, vagy legalábbis érintik a nemzeti kisebbségek jogvédelmét. Többek között a kultúráról szóló törvények, a kiadói tevékenységről, valamint a televíziózásról és rádiózásról szóló, vagy akár az ukrán helyi önkormányzatokról rendelkező törvény.<sup>3</sup> Ugyanakkor ezek csak egy-egy cikkelyben szabályozzák a nemzeti kisebbségek jogállását. Jelen tanulmányban tüzetesebben igyekszem megvizsgálni Ukrajna azon törvényeit, amelyek konkrétan a nemzeti kisebbségek jogállásával foglalkoznak.

Először is érdemes kitérni a – még a függetlenség előtt, az Ukrán SZSZK-ban 1989-ben elfogadott –, 2012-ig hatályos törvényre a nyelvről, amely a nemzeti nyelvek szabad fejlődését szavatolta.<sup>4</sup> A 3. cikkely széles körű lehetőségeket irányzott elő a nemzeti kisebbségek nyelveinek, vagy az egész lakosság számára érhető más nyelveknek hivatalos használatát illetően. Garantálta a saját nemzeti nyelvet, vagy bármilyen más nyelvet használatát (5. cikkely); a hivatalos személyek az ukránon és az oroszokon kívül más nemzeti nyelvet oly mértékben kötelesek elsajátítani, amely szolgálati kötelezettségeik ellátásához szükséges (6. cikkely).<sup>5</sup>

A törvény meghatározta az ukrán nyelv államnyelv státuszát, és az orosz nyelv privilegizált helyzetét is igyekezett megőrizni azzal, hogy biztosította számára a Szovjetunió népei közötti kapcsolattartás nyelvének jogi helyzetét. Bár a nyelvtörvény demokratikusan megengedte a nemzetiségek nyelvének alkalmazását az élet számos területén, az oktatás és nevelés nyelvének kiválasztását pedig a szülőkre bízta, mindemellett a kisebbségi nyelvek hivatalos alkalma-

<sup>3</sup> Tóth Mihály: *Nemzeti kisebbségek nemzetközi és ukrán jogvédelme*. Ungvár-Budapest, 2005, 123.

<sup>4</sup> Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság 1989. évi 8312-XI. számú törvénye az Ukrán SZSZK nyelveiről. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8312-11>, Letöltés ideje: 2020.04.15.

<sup>5</sup> Tóth 2005: I. m.118.

zását a közigazgatási és bírósági szerveknél csak az adott kisebbség által többségben lakott közigazgatási egységek keretein belül tette lehetővé.<sup>6</sup>

Az Ukrajna területén élő nemzeti kisebbségek, így a kárpátaljai magyarság jogi helyzetét is biztosította az 1990. július 16-án elfogadott Deklaráció Ukrajna állami szuverenitásáról, amely megerősítette az Ukrán SZSZK céljait, valamint biztosította a Köztársaság állampolgárai számára a jogegyenlőséget, függetlenül a nemzeti, nyelvi, etnikai hovatartozástól. Az Ukrajnai Nemzetiségek Jogainak Nyilatkozatát Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa (Verhovna Rada) 1991. november 1-én fogadta el.<sup>7</sup> A ma már inkább történelmi, mint közjogi okmány híven tükrözi a korszak nemzeti és liberális elképzeléseit a nemzetiségi kérdés kezelését illetően. Bár a Nyilatkozat I. fejezetének első bekezdése Ukrajnát „mint szuverén nemzetállamot” határozza meg, ugyanakkor Ukrajna népének a Köztársaság minden nemzetiségű polgárainak összességét tekinti (II. fejezet első bekezdés), kilátásba helyezi nemzetiségi közigazgatási egységek létrehozását (V. fejezet harmadik bekezdés) – vagyis elismeri a területi autonómia jogát, és szavatolja minden Ukrajna területén élő nemzetiség jogát a szabad nemzeti-kulturális fejlődéshez. A Nyilatkozat szavatolja az állampolgárok jogegyenlőségét, és bármilyen nemű diszkriminációt megtilt.<sup>8</sup>

#### *Törvény a nemzeti kisebbségekről*

Ukrajna Legfelső Tanácsa 1992. június 25-én fogadott el törvényt Ukrajna nemzeti kisebbségeiről, a függetlenségét elnyert állam első olyan törvényét, amely meghatározta a nemzeti kisebbségek jogállását.<sup>9</sup> A törvénnyel a törvényalkotók igyekeztek olyan jól strukturált normaszöveget kidolgozni, amely a jogalapot biztosította az ország számára a függetlenség elnyerése utáni években. Még az 1996-os Alkotmány elfogadása, illetve a nemzeti kisebbségeket érintő nemzetközi okmányok elfogadása/ratifikálása előtt, 1992. július 16-án lépett életbe, 2012-ben módosításokon is átesett, mára azonban elavulttá vált.

<sup>6</sup> Tóth Mihály - Csernicskó István: Az ukrajnai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselet. In: *Regio*, 20. évf. 2009/ 2. sz. 69–106. Letöltés helye: <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00074/pdf/069-107.pdf>, Letöltés ideje: 2020.04.10

<sup>7</sup> Az ukrajnai nemzetiségek jogainak nyilatkozata. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>, Letöltés ideje: 2020.02.19.

<sup>8</sup> Tóth Mihály: Kisebbségvédelmi jogalkotás és jogérvényesítés Ukrajnában. Egy új nemzetállam kisebbségpolitikájának tapasztalatai. In: *Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle*. Letöltés helye: [www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/15toth.pdf](http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/15toth.pdf)., Letöltés ideje: 2020.04.15.

<sup>9</sup> 1992. évi 2494-XII. számú törvény a nemzeti kisebbségekről Ukrajnában. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>., Letöltés ideje: 2020.04.15.

Maga a törvény összesen 19 cikkelyből áll. Foglalkozik többek között a nemzetiségi hovatartozástól független törvény előtti egyenlőséggel, a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájával, a nemzetiségi nyelven való tanulással illetve tanulásának jogával, a kisebbségek nyelvi jogaival. E törvény egyaránt elismeri a nemzeti kisebbségi közösségek kollektív, valamint az ezen közösségekhez tartozó személyek egyéni jogait.<sup>10</sup>

Az 1992-ben elfogadott normaszöveg 5. cikkelye szerint Ukrajna Legfelső Tanácsában, szükség esetén a népképviselők helyi Tanácsában, a nemzetiségek közötti kapcsolatokkal foglalkozó állandó bizottságok működnek. Az állami végrehajtó hatalom helyi szerveiben megfelelő strukturális alegységek jöhetnek létre. A népképviselők helyi tanácsai mellett létrejöhetnek és működhetnek olyan tanácsadó testületek, amelyek a nemzeti kisebbségek képviselőiből állnak. Az állami végrehajtó hatalom központi szerve a nemzetiségek közötti kapcsolatok terén az ukrainai nemzetiségek ügyeivel foglalkozó Minisztérium. A Minisztérium mellett tanácsadó testületként működik az Ukrainai Nemzeti Kisebbségek Társadalmi Szervezetei Képviselőinek Tanácsa.<sup>11</sup>

A Nemzetiségi és Migrációs Minisztérium működését azonban még 1996-ban megszüntették. Ezt követően a kisebbségvédelmet a Nemzetiségi és Migrációs Ügyek Állami Bizottsága látta el, 2010-től pedig Ukrajna Kulturális Minisztériumán belül a Nemzetiségi és Egyházügyi Főosztály. A nemzetiségek közötti kapcsolatok és nemzeti kisebbségek jogvédelmét tehát Ukrajnában a végrehajtó hatalom központi szervei gyakorolják, amelyek Ukrajna elnökétől függenek. A helyi tanácsok (önkormányzatok) szükség szerint létrehozhatnak nemzetiségek közötti kapcsolatokért felelős állandó bizottságokat, a helyi állami közigazgatási hivatalok pedig szervezeti alegységeket.<sup>12</sup> Ilyen a Kárpátaljai Megyei Állami Közigazgatási Hivatal Nemzetiségi és Vallásügyi Főosztálya, amelynek magyar vezetője van, Rezes József személyében. A Kárpátaljai Megyei Tanácsban működik a Kárpátaljai Megyei Tanács Oktatási, Tudományos, Kulturális, Lelkiségi, Ifjúságpolitikai, Testnevelési és Sport, Nemzeti Kisebbségi és Információpolitikai Állandó Bizottsága. Elnöke Orosz Ildikó, és van még egy magyar tagja, Kész Barnabás személyében.

A 8. cikkely értelmében az állami szervek, társadalmi egyesülések, valamint a vállalatok és intézmények munkája során, ahol egy adott nemzeti kisebbség adja a lakosság többségét, használható a nemzeti kisebbség nyelve együtt az

<sup>10</sup> Tóth Mihály – Csernicskó István: I. m. 69–106. Letöltés helye:

<http://epa.oszk.hu/00000/00036/00074/pdf/069-107.pdf>, Letöltés ideje: 2020.04.10

<sup>11</sup> 1992. évi 2494-XII. számú törvény a nemzeti kisebbségekről Ukrajnában. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>., Letöltés ideje: 2020.04.15.

<sup>12</sup> 5461-VI. számú törvény Ukrajna jogalkotási aktusainak módosításáról... Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5461-VI>. Letöltés ideje: 2020.04.16.

ukrán államnyelvvvel.<sup>13</sup> 2012 júliusában – az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvény elfogadása után – a törvény 8. cikkelyét a nyelvtörvény 11. cikkelyéhez igazították. Eszerint az állami szervek és helyi önkormányzati szervek munkanyelve, ügyintézésének és okmányainak nyelve az államnyelv. A földrajzi körzet határain belül, amelyre a regionális nyelv vagy kisebbségi nyelv (nyelvek) kiterjed, a helyi államhatalmi és önkormányzati szervek munkájában, ügyintézésében és okmányaiban alkalmazható(k) a regionális nyelv (nyelvek). E szervek, a felsőbb szintű állami szervekkel való levelezésükben használhatják az adott regionális nyelvet (nyelveket).<sup>14</sup> Ennek értelmében az állami szervek és helyi önkormányzati szervek alapvető munkanyelve az államnyelv mellett a regionális nyelvvvel vagy kisebbségi nyelvvvel (nyelvekkel) egészült ki.<sup>15</sup>

Érdeemes hangsúlyozni, hogy 2020-ban is Az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvényre hivatkoznak, amelyet az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített és 2018 februárjában hatályát veszttette. Több kérdés, bizonytalansági tényező is felmerült a törvény elemzése során. Hiszen 2018 februárja és 2019 áprilisa között az önkormányzatoknak lehetőségük lett volna az 1992-ben elfogadott normaszöveget használniuk, ami az anyanyelv használat jogát biztosította volna ügyintéskor. 2019-ben – miután elfogadták az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról szóló, a nemzetiségi nyelvek tanulását és használatát megszorító törvényt (részleteit ld. később) – a törvényalkotók nem módosították a nemzeti kisebbségi törvény 8. cikkelyét. Így a mai napig a két törvény normaszövege ellentmond egymásnak.

A 14. cikkely a módosítást megelőzően kimondta, hogy a nemzetiségi társadalmi egyesüléseknek jogukban áll az államhatalmi szervek választásakor képviselőjelölteket állítani.<sup>16</sup> 2012-től Ukrajna Alkotmánya és az ukrainai népképviselők, és a népképviselők helyi tanácsai képviselőinek választásáról szóló törvények szabályozzák ezt.<sup>17</sup> Jelenleg ez azt jelenti, hogy a magyar nemzeti kisebbségi társadalmi és érdekvédelmi szervezetek bejegyzett pártként indulhatnak az ukrainai választásokon.

---

<sup>13</sup> A 90-es években Csapon használtak 2 és 3 nyelvű formanyomtatványokat is (ukrán, orosz, magyar).

<sup>14</sup> Tóth Mihály - Cserniczkó István: Tudományos-gyakorlati kommentár Ukrajnának az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvényéhez. Ungvár-Budapest, Intermix Kiadó, 2014, 29.

<sup>15</sup> A törvényalkotók a törvénytövegeben a 8-as cikkely 3. pontjára hivatkoznak, amely azonban az emberi és polgári jogokat és szabadságokat taglalja. Minden bizonnyal a Törvény 7. cikkelyére szerettek volna utalni, amely a regionális nyelvekről szól.

<sup>16</sup> A törvényalkotók ennél a cikkelyénél az Ukrán SZSZK 1978-ban elfogadott Alkotmányára hivatkoznak, amely hatályát veszttette 1996-ban

<sup>17</sup> 5461-VI. számú törvény Ukrajna jogalkotási aktusainak módosításáról... Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5461-VI>. Letöltés ideje: 2020.04.16.

Jól látható, hogy Ukrajna nemzeti kisebbségekről szóló törvénye módosításokat és pontosításokat igényel. A jelenlegi ukrán politika azonban az ukrán nyelvi dominanciára és nemzeti újjászületésre épül. Ukrajna nemzetiségi politikája is ezt támasztja alá, ha a közeljövőben új törvényt is fogadnának el, az minden bizonnyal tovább szűkítené a nemzeti kisebbségek jogait.

#### *Ukrajna Alkotmánya*

Az Alkotmányt 1996. június 28-án fogadta el a Legfelső Tanács.<sup>18</sup> Az Alkotmány preambulumban az Ukrán nép kifejezést, mint állampolgári és politikai közösséget használja, mivel Ukrajna Legfelső Tanácsa elfogadja az Alkotmányt az Ukrán nép – Ukrajna összes ukrán állampolgárú nemzetisége – nevében.

10. cikkely meghatározza az államnyelvet, amely az ukrán, ugyanakkor garantálja az orosz és a többi ukrainai nemzeti kisebbség nyelvének szabad fejlődését, használatát és védelmét. Az állam elősegíti a nemzetek közötti érintkezés nyelveinek a tanulását. Itt jól látszik, hogy az Alkotmány elfogadásával megszűnik az orosz nyelvnek a nemzetek közötti kapcsolattartás (érintkezés) nyelveként való definiálása. Az orosz-ukrán nyelvi álláspontok megosztottságát igazolhatja, hogy az Alkotmányt az ukrán egynyelvűségért harcolók győzelemként könyvelték el.<sup>19</sup>

A 11. cikkely lefekteti Ukrajna nemzetiségi politikájának politikai-jogi alapjait: „Az állam elősegíti az ukrán nemzet konszolidációját és fejlődését, annak történelmi tudatát, hagyományait, kultúráját, valamint Ukrajna minden őslakos népe és nemzeti kisebbsége számára kulturális, nyelvi, etnikai és vallási sajátosságának fejlődését”. Itt a „nemzet” kifejezés politikai közösségként szerepel, tehát az „ukrán nemzet” a cikkelyben politikai értelmében van jelen. Ukrán nemzet – Ukrajna minden állampolgára, függetlenül etnikai hovatartozásától.

22. cikkely: Az alkotmányos jogokat és szabadságjogokat garantálják, nem lehet őket eltörölni. Új törvények elfogadása vagy módosítása során nem szabad szűkíteni a már meglévő jogok tartalmát és hatályát. Erre két olyan példát hoznék fel, amelyek ellentmondanak a fenti cikkelynek, és az elmúlt két esztendőben heves vitát váltottak ki nem csak Ukrajnában, de a nemzetközi szinten is. A 2017-es új oktatási törvény 7. cikkelyét és Az ukrán mint államnyelv működé-

---

<sup>18</sup> Ukrajna Alkotmánya. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254κ/96-βp>  
Letöltés ideje: 2020.04.16.

<sup>19</sup> Tóth Mihály: *Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Uniótól kívül: az ukrainai példa*. In: ACTA HUMANA. 2016, 19–31. Letöltés helye: [https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/AH\\_2016\\_3\\_03\\_Toht.pdf](https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/AH_2016_3_03_Toht.pdf) Letöltés ideje: 2020.04.16

sének biztosításáról szóló törvényt, amelyet többek között a Velencei Bizottság is bírált.<sup>20</sup>

53. cikkely. Mindenkinek joga van az oktatáshoz. A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára a törvénynek megfelelően garantálja azt a jogot, hogy anyanyelvükön tanuljanak, vagy tanulják anyanyelvüket az állami és a helyi oktatási intézményekben, vagy a nemzeti kulturális társaságok közreműködésével. Az Ukrán Alkotmánybíróság 2019. július 16-i döntése értelmében Ukrajna új oktatási törvénye az Alkotmányban foglaltaknak megfelel, nem sérti a nemzeti kisebbségek jogait. Az alkotmányjogászok ezt azzal magyarázzák, hogy az új oktatási törvény az Alkotmány 53. cikkelyének 5. pontjában foglaltak szerint cselekszik. Garantálja azt a jogot, hogy a nemzeti kisebbségek anyanyelvükön tanuljanak vagy tanulják anyanyelvüket, amit az új oktatási törvény két formában is lehetővé tesz: anyanyelven való tanulás az iskola előtti és elemi oktatás során, valamint az anyanyelvük tanulása a teljes általános középiskolai oktatás során.<sup>21</sup> Az alkotmánybírósági határozat sajátos jogértelmezése szerint az, hogy mindenkinek azonos joga az államnyelven tanulni, az állampolgárok jogegyenlőségét szolgálja. A bírák véleménye szerint az oktatási törvény és annak 7. cikkelye nem jelent jogszűkítést.

Az Alkotmánybíróság döntése reakció volt 48 ukrainai parlamenti képviselő még 2018. október 6-án benyújtott beadványára, melyben a képviselők azon álláspontjukat fejtették ki, hogy az oktatási kerettörvény nem egyeztethető össze Ukrajna Alkotmányának számos cikkelyével. Az alkotmányossági beadvány szerzői szerint a jelentős nemzetközi botrányt kavart oktatási törvény részben vagy egészében nem felel meg az alkotmány 6., 8., 9., 10., 11. 19., 22., 24., 53., 83. és 92. cikkelyének, illetőleg az idézett cikkelyek egyes részeinek és bekezdéseinek, s erre való hivatkozással kérték az alkotmánybíróságtól a jogszabály hatályon kívül helyezését.<sup>22</sup>

#### *Az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvény*

Az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvény az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság nyelveiről szóló 1989-es törvényt váltotta 2012-ben.<sup>23</sup> A Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájában foglalt vállalásokkal összhangban szélesebb nyelvi jogokat biztosított volna a nemzeti kisebbségek számára. A

<sup>20</sup> A tanulmányban későbbiekben elemzésre kerülnek.

<sup>21</sup> Az Ukrán Alkotmánybíróság 10-p/2019 Sz. döntése a 48 ukrainai parlamenti képviselő beadványa alapján Ukrajna oktatási törvényének alkotmányosságáról. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19> Letöltés ideje: 2020.04.17.

<sup>22</sup> Szerintük alkotmányos az oktatási törvény. Letöltés helye: <http://hodinkaintezet.uz.ua/szerintuk-alkotmanyos-az-oktatasi-torveny/> letöltés ideje: 2020.04.18.

<sup>23</sup> A köztudatban gyakran 2012-es nyelvtörvényként van jelen.



nyelvi szabályozás mellett megjelent benne a nyelvi identitás és a jog annak szabad megválasztására. A Nyelvtörvényt a Legfelső Tanács 2012. június 5-én első olvasatban, majd július 3-án második olvasatban is elfogadta. 2012. augusztus 10-én lépett hatályba. 2018. február 28-án azonban az Alkotmánybíróság kimondta alkotmányellenességét.<sup>24</sup>

E jogszabály – a posztszovjet térségben a nyelvkérdés szabályozása terén már hagyományos deklaratív és keretjellegű szabályozási móddal szakítva – a nyelvi charta szellemiségének és betűjének megfelelően konkrét szabályokat és kritériumokat fogalmazott meg a jogok címzettjeiről, az érintett földrajzi területek és a normatív szabályok alkalmazási feltételeiről és mechanizmusairól, valamint a hatalmi szerveknek a végrehajtással kapcsolatos kötelezettségeiről.<sup>25</sup> Tartalmazta a szabályozási terület kulcsfogalmainak, az államnyelv, nyelvcsoport, nyelvi kisebbség, regionális nyelvcsoport, régió, regionális vagy kisebbségi nyelv, regionális nyelvterület, anyanyelv, nemzeti kisebbségek nyelve kifejezések pontos és egyértelmű meghatározását (1. cikk), valamint az Ukrajnában regionális vagy kisebbségi nyelvnek minősülő nyelvek (összesen 18: az orosz, a magyar, a ruszin, a belorusz, a bolgár, az örmény, a gagauz, a jiddis, a krími tatár, a moldovai, a német, az újgörög, a lengyel, a roma, a román, a szlovák, a karaim, a krimcsak) tételes listáját. A törvény a regionális nyelvek kötelező, illetve lehetséges használatát az adott nyelv beszélőinek az adott közigazgatási egység területén való 10%-os jelenlétéhez kötötte (7. cikk 3. bekezdés).

A kárpátaljai magyarok száma Kárpátalján négy járásban (Beregszászi, Nagyszőlősi, Munkácsi, Ungvári) és két megyei alárendeltségű városban (Beregszász és Csap) érte el, vagy haladta meg a 10%-os arányt. A Beregszászi járásban 29 községi vagy falusi tanácsot érintett, az Ungváriban 17-et, a Munkácsiban 7-et, a Nagyszőlősiben 13-at. A magyar anyanyelvű lakosság aránya a Huszti és Rahói járásban csak egy-egy adminisztratív-területi egységben (községben), illetve a Técsői járás járási központjában, valamint egy községében érte el a lakosság 10%-os küszöbét.<sup>26</sup>

Sok ukrán politikus az ukrán nyelvi dominancia végét, az ukrán államiság végóráit látta a nyelvtörvényben, amely „oroszbarát”, mivel Ukrajnában a legnagyobb nemzeti kisebbség az orosz. Az Alkotmánybíróság 2018. február 28-i ítéletének indoklása szerint nem felelt meg az Alkotmányban foglaltaknak, illet-

<sup>24</sup> Ukrajna 2012. évi 5029-VI számú az állami nyelvpolitika alapjairól szóló törvénye. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17> Letöltés ideje: 2020.04.18.

<sup>25</sup> Tóth Mihály: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukránjai példa. In: ACTA HUMANA. 2016, 19–31. Letöltés helye: [https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/AH\\_2016\\_3\\_03\\_Toth.pdf](https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/AH_2016_3_03_Toth.pdf), Letöltés ideje: 2020.04.16.

<sup>26</sup> Tóth Mihály – Csernicskó István: i. m. 31–32.

ve a Legfelső Tanács a törvény elfogadásával megsértette az ide vonatkozó alkotmányos és jogszabályi normákat.<sup>27</sup>

*Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény*

Az ukrán nyelv államnyelvi státuszára épülő törvényt Petro Porosenko volt államfő, „búcsúajándékának” is tekinthetjük, hiszen miután a 2019. április 21-i elnökválasztásokat elveszítette, a Legfelső Tanács április 25-én elfogadta, s a már leköszönőben lévő elnök még 2019. május 15-én alá is írta a törvényt,<sup>28</sup> amely a nemzeti kisebbségek már meglévő nyelvi jogait szűkíti.

A Törvény cikkelyei fokozatosan lépnek életbe 2030-ig, megteremtve azokat a feltételeket, melyek által védve van az ukrán nyelv, mint államnyelv, külön állami biztos felügyeli a törvény betartását, rendeli el az esetlegesen szükséges büntetőjogi és közigazgatási felelősségre vonást.

A törvény összes cikkelye és rendelkezése vonatkozik a nemzeti kisebbségekre. A 2. cikkely 3. pontja az őshonos és nemzeti kisebbségek jogainak realizációja végett törvényileg szabályozza az őshonos kisebbségi nyelvek és Ukrajna nemzeti kisebbségeinek jogait a társadalmi élet bizonyos területein. A Törvény 4. fejezete az államhatalmi szervek és helyi önkormányzatok munkanyelvét határozza meg, amely kizárólag az ukrán.

A Törvény 21. cikkelye megegyezik az Oktatási törvény 7. cikkelyével, ugyanakkor még olyan további jogszerűtő rendelkezéseket is beillesztettek a törvénybe, amelyek értelmében a felsőoktatásba való felvételik nyelve az ukrán, az idegen nyelvek tanítása pedig idegen nyelven vagy ukrán nyelven történik.

A Törvény IX. része előírja, hogy a törvénynek melyik cikkelye mikor lép életbe és Ukrajna Kormányának milyen feladatai vannak a törvényt illetően. A 8. pont 3. bekezdése kimondja: a törvény hatályba lépését követő 6 hónapon belül elő kell készíteni és Ukrajna Legfelső Tanácsának benyújtani az őshonos népek és a nemzeti kisebbségek jogairól szóló törvény tervezetét.<sup>29</sup> Messze túlhaladtuk a 6 hónapos határidőt, amely 2020.01.16-án járt le. Új törvénytervezet nem készült a megadott határidőre, ami azt jelenti, hogy a Kormány megsértette az államnyelvi törvénybe foglaltakat és az Ukrajna területén élő kisebbségek nyelvi jogait is.

---

<sup>27</sup> Ukrán Alkotmánybíróság 2-p/2018 Sz. döntése a 57 ukrán parlamenti képviselő beadványa alapján Az ukrán nyelvpolitikai alapjai törvény alkotmányosságáról. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>, Letöltés ideje: 2020.04.14.

<sup>28</sup> Ukrajna 2019. évi 2704-VIII. számú Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>, Letöltés ideje: 2020.04.14.

<sup>29</sup> Záró és átmeneti rendelkezések

A nyelvi kérdés, az etnikai csoportok közötti feszültség már több éve jelen van Ukrajnában, és mindig csak átmeneti megoldások születnek. Az elmúlt 29 év során az ukrán államnak nem sikerült olyan kisebbségbarát nyelvtörvényt elfogadnia, vagy olyan feltételeket teremtenie, amelyek hosszútávon a többségi nemzet képviselőinek és a nemzeti kisebbségeknek is megfelelné. Ha valamely törekvés szembeszegül az erőszakos ukránosítással vagy az azt kifejező szabályozással, akkor abban az ukrán nyelv államnyelvi státuszának veszélyeztetését látják az oroszokkal szemben. A nemzeti kisebbségek a hatalmon lévő elit számára sakkfigurák, akiket ide-oda mozgatnak, hogy pillanatnyi előnyre tegyenek szert a hatalmi ranglétrán.

#### *Oktatási törvény*

Az Oktatási törvényt Ukrajna Legfelső Tanácsa 2017. szeptember 5-én fogadta el, hatályba szeptember 28-án lépett. Amikor 2019. július 16-án az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az új törvény megfelel Alkotmányban foglaltaknak, tehát nem sérti a nemzeti kisebbségek jogait, nem vette figyelembe a Velencei Bizottság ajánlásait sem.<sup>30</sup>

Az elfogadott jogszabály kerettörvény, amelyet az oktatás különböző szintjeire vonatkozó törvényeknek kell követniük. A törvény strukturális reformot is előír: jelenleg a közoktatás 11 évfolyamos és három fokozatú: 1–4. osztály, 5–9. osztály, 10–11. osztály. Az új struktúra így módosul: az elemi, azaz 1–4. osztály, az általános középiskola, azaz 5–9. osztály, valamint a harmadik fokozat két irányt tesz lehetővé: szakoktatásba való továbblépést, vagy pedig az érettségit adó liceumban való továbbtanulást a 10–12. évfolyamon.

Ettől eltérhetett és a továbbiakban is eltérhet a magán oktatási intézmények struktúrája.<sup>31</sup>

A 7. cikkely, mint már említettük, megegyezik Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvény 21. cikkelyével, amely az oktatás nyelvét határozza meg. Előírja, hogy az oktatási folyamat nyelve az oktatási intézményekben az államnyelv.

Ukrajna nemzetiségi kisebbségeihez tartozó személyeknek joguk van a helyi oktatási intézményekben az államnyelv mellett az iskola előtti, és az elemi iskolai szinteken az adott nemzeti kisebbség nyelvén folyó oktatáshoz. Ez a jog az államnyelv mellett az adott nemzeti kisebbség nyelvén oktató külön osztályok

<sup>30</sup> Ukrajna 2017. évi 2145-VIII. számú törvénye az oktatásról. Letöltés helye: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>, letöltés ideje: 2020.04.15.

<sup>31</sup> Fedinec Csilla - Cserniczkó István : *A 2017-es ukrán oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma*. In: REGIO 25. évf. 2017/3. szám, 278-300. [http://real.mtak.hu/65748/1/184\\_303\\_2\\_PB\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/65748/1/184_303_2_PB_u.pdf), Letöltés ideje: 2020.04.15.

(csoportok) révén realizálódik, amelyeket a törvényeknek megfelelően szerveznek.

Ukrajna őshonos népeihez, nemzeti kisebbségeihez tartozó személyek számára garantált a jog az adott őshonos nép vagy nemzeti kisebbség nyelvének tanulásához a helyi általános és középfokú oktatási intézményekben vagy a nemzeti kulturális szövetségeken keresztül. Az őshonos népekhez, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, a külföldiek és hontalanok számára megfelelő feltételeket teremtenek az államnyelv megtanulásához.

Az adott cikkely mindenképp negatív következménnyel jár a kárpátaljai magyarság számára, mivel nem csak a kisebbségi nyelven való tanulás jogát korlátozza, hanem ezzel együtt iskolák és munkahelyek megszűnését is jelentheti. Az ukrán állam nem szavatolja a területén élő nemzeti kisebbségek számára az anyanyelven való tanulást az oktatási rendszer minden szintjén, nem választhatja meg az oktatás nyelvét az állampolgár. A kis falvak és települések számára lehetetlenné teszi, hogy kis csoportokban osztályokat szervezve tanuljanak.

Megjegyezendő, hogy nagyon sok bírálatot kap a magyar közösség Kárpátalján. A felvételizni kívánó tanulók nem jól szerepelnek a külső független teszteseken ukrán nyelvből és irodalomból. Ennek az is az oka, hogy a középiskolai ukrán nyelvű tananyagot és a követelményrendszert nem a nemzeti kisebbségek tudásszintjéhez igazították, ezért a tanulók nem tudják kellő szinten elsajátítani az ukrán nyelvet, sok esetben pedig nem tudják megérteni a tananyagot sem. A legnagyobb gond az, hogy a követelményrendszer ukrán-anyanyelvi szintű, ami nem fér össze sem a tankönyvellátottsággal, sem a hiányos módszertani gyakorlattal, a tanárok és a diákok nyelvi felkészültségével.

### *Összegzés*

A fentieket összegezve megállapítható, hogy az elmúlt években jelentős változások mentek végbe Ukrajna területén, melyek a társadalmat és a kiépülő jogrendet is érintették. A függetlenég első éveiben a jogállamiságon alapuló nemzetiségi politika volt kiépülőben. A kezdeti sikereket azonban politikai csatározások váltották fel, melyeket az ukrán nyelv védelme érdekében indítottak. Valójában azonban a nyelvi kérdés és a törvénymódosítások az ország területén élő nemzetek közötti feszültségnek a forrása lett és belpolitikai vitákhoz vezetett. Előfutára a 2004-es „narancsos forradalom” volt, majd a 2014-es „majdani” események hatására felgyorsult az ukránosítás folyamata. Az Alkotmánybíróság is több esetben a többségi, nacionalista irányvonalat követők táborát támogatta. Ilyen alkotmánybíróági döntés született a 2012-es nyelvtörvény kapcsán, amikor döntött annak alkotmányellenességéről vagy az Oktatási törvény 7. cikkelyének az alkotmányosságai kérdéséről.

Jelenleg több éves jogalkotási folyamat részesei vagyunk, az Ukrán Legfelső Tanács az új államnyelvtörvénnyel kapcsolatban több törvénymódosítást is napi-

renden tart. Érdemi változás az ukrán jogalkotási folyamatban, amely a nemzeti kisebbségek eddigi meglévő jogait tiszteletben tartaná, egyelőre nincs kilátásban. Az új kisebbségi törvény tervezete sem ismert egyelőre, holott 2020 januárjában lejárt az új államnyelvi törvény során elfogadott határidő ennek kidolgozására. A jövő, mint Ukrajnában sok minden, bizonytalan.