

CSERNICSKÓ ISTVÁN

NYELVI KONFLIKTUSOK A 21. SZÁZADI EURÓPÁBAN A „NEMZETKÖZI NORMÁK” ÉS AZ „EURÓPAI STANDARDOK” TÜKRÉBEN*

Remények a rendszerváltás után

A Szovjetunió széthullása és a korábban a szocializmust építő államokban lezajlott rendszerváltások után a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyar közösségek bizhattak abban, hogy a társadalmi, politikai és gazdasági átalakulásokat követően a kisebbségi és a nyelvi jogok területén is teljesen új korszak kezdődik, és a nyelvi jogok korlátozása – ami az első és a második világháborút lezáró békedöntések után kisebbségbe szakadt magyar közösségek mindennapjainak része volt hosszú évtizedeken át – hamarosan a múlt kódébe vész. A kezdeti reményeket fokozhatta, hogy mára Magyarország a szomszédjaival együtt tagja az Európa Tanácsnak, illetve – Ukrajna és Szerbia kivételével – az Európai Uniónak is, így a térség államai jelentős lépéseket tettek az európai integráció útján.

A kisebbségekkel és nyelvi jogaikkal kapcsolatos problémák meghaladása iránti reményeket táplálták azok az európai egyezmények is, amelyeket épp az etnikai és nyelvi alapú konfliktusok megelőzése, valamint a kisebbségi és nyelvi jogok kodifikálása céljából dolgoztak ki és javasoltak elfogadásra az 1990-es évek első felében. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája¹ (a továbbiakban Karta) 1992-ben, a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről² (a továbbiakban Keretegyezmény) 1995-ben született az Európa Tanács (ET) égisze alatt, és a térség európai integrációt célul kitűző valamennyi állama – Magyarországot is beleértve – csatlakozott e két nemzetközi kisebbségvédelmi egyezményhez (1. táblázat).

* Előadasként elhangzott a Kisebbségéért – Pro Minoritate Alapítvány által adományozott Lőrincz Csaba-díj odaítélése alkalmával Budapesten, a Károlyi-palotában (Petőfi Irodalmi Múzeum), 2019. június 28-án. A jelen szöveg az előadás szerkesztett, jegyzetekkel kiegészített változata.

¹ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, <http://adatbank.sk/files/2012/10/2-795-186-588-2001_hu.pdf> (letöltve: 2019. 07. 01.).

² Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, <<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

1. táblázat

A Karta és a Keretegyezmény (ratifikációt követő) hatályba lépésének éve Magyarországon és a szomszédos államokban

	Karta	Keretegyezmény
Magyarország	1998	1995
Szlovákia	2002	1995
Ukrajna	2006	1998
Románia	2008	1995
Szerbia	2006	2001
Horvátország	1998	1997
Szlovénia	2001	1998
Ausztria	2001	1998

Saját összegzés, az adatok alapja: Information on the implementation of the recommendations for immediate action, < [\(letöltve: 2019. 07. 01.\).](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#{%2228993157%22:[]}>, (letöltve: 2019. 07. 01.); Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <<a href=)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1992-ben szintén abból a célból hozta létre a nemzeti kisebbségi főbiztos tisztségét, hogy a kisebbségi alapú „konfliktusok a lehető legkorábbi szakaszban megelőzhetőek legyenek”.³ A főbiztos hivatala több olyan – lényegéből fakadóan nem kötelező – ajánlást⁴ dolgozott ki és ajánlott az EBESZ tagállamainak figyelmébe, amelyek célja a kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusok megelőzése és csökkentése.

Az első és második világháborút követő békedöntések után kisebbségi helyzetbe került és hosszú évtizedeken át nemzetiségi és nyelvi jogaiban korlátozott több milliónyi magyar anyanyelvű számára reményt keltő lehet az is, hogy a magyar nyelv az összes Magyarországgal szomszédos államban a Karta védelme alá vont nyelvek közé tartozik, Magyarország pedig az összes, vele határos ország államnyelvét a Karta által védelt nyelvek közé sorolta (2. táblázat).

³ A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések (1996), < [\(letöltve: 2019. 07. 01.\).](https://www.osce.org/hu/hcnm/32186?download=true)

⁴ Uo.; A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló oslói ajánlások és az ezekhez kapcsolódó értelmező megjegyzések (1998), < [\(letöltve: 2019. 07. 01.\); Ljubljana útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések \(2012\), < \[\\(letöltve: 2019. 07. 01.\\).\]\(https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true\)](https://www.osce.org/hu/hcnm/67537?download=true)

2. táblázat

A Karta védelme alá vont nyelvek Magyarországon és a szomszédos államokban

	Magyarország	Szlovákia	Ukrajna	Románia	Szerbia	Horvátország	Szlovénia	Ausztria
magyar		+	+	+	+	+	+	+
szlovák	+		+	+	+	+		+
ukrán	+	+		+	+	+		
román	+		+		+			
szerb	+			+		+	+	
horvát	+	+		+	+		+	+
szlovén	+					+		+
német	+	+	+	+	+	+	+	

Saját összegzés, az adatok alapja: States Parties to the European Charter for Regional or Minority Languages and their regional or minority languages, <<https://rm.coe.int/states-parties-to-the-european-charter-for-regional-or-minority-langua/168077098c>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

Elvileg tehát már Magyarországon és mindegyik vele szomszédos államban az úgynevezett nemzetközi standardok és az európai normák szerint szabályozzák a nyelvhasználati jogokat. A kisebbségi és a nyelvi jogok korlátozása azonban időnként máig feszültségeket okoz. A magyar nyelv használatának korlátozásából fakadó, az egész 20. századot végigkísérő nyelvi jogi problémák – amint arról például *A magyar nyelv a Kárpát-medencében a XX. század végén* című könyvsorozat kötetei,⁵ a magyar kisebbségek nyelvi jogi helyzetét összefoglaló munkák⁶ vagy éppen a Termini Magyar Nyelvi Kutatóhálózat

⁵ CSERNICKÓ István: *A magyar nyelv Ukrajnában (Kárpátalján)*, Osiris Kiadó – MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 1998; GÖNCZ Lajos: *A magyar nyelv Jugoszláviában (Vajdaságban)*, Osiris Kiadó – Forum Könyvkiadó – MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest–Újvidék, 1999; LANSTYÁK István: *A magyar nyelv Szlovákiában*, Osiris Kiadó – Kalligram Könyvkiadó – MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest–Pozsony, 2000; SZÉPFALUSI István – VÖRÖS Ottó – BEREGSZÁZI Anikó – KONTRA Miklós: *A magyar nyelv Ausztriában és Szlovéniában*, Gondolat Kiadó – Imre Samu Nyelvi Intézet – Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézet, Budapest–Alsóőr–Lendva, 2012; FANCSALY Éva – GÚTI Erika – KONTRA Miklós – MOLNÁR LJUBIĆ Mónika – OSZKÓ Beatrix – SIKLÓSI Beáta – ŽAGAR SZENTESI Orsolya: *A magyar nyelv Horvátországban*, Gondolat Kiadó – Media Hungarica Művelődési és Tájékoztatási Intézet, Budapest–Eszék, 2016.

⁶ KONTRA Miklós – HATTYÁR Helga (szerk.): *Magyarok és nyelvtörvények*, Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002; NÁDOR Orsolya – SZARKA László (szerk.): *Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.

munkatársainak elemzései⁷ is rámutatnak – az európai kisebbségvédelmi dokumentumokhoz való csatlakozások ellenére máig konfliktusok forrásai lehetnek. Az alábbiakban azt vizsgálom meg röviden, hogy a két említett nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentum ellenére miért maradhattak fenn a 21. század elején is a nyelvpolitikai, nyelvi jogi problémák ebben a térségben.

Mire köteleznek az európai kisebbségvédelmi egyezmények?

Az említett két európai kisebbségvédelmi dokumentum céljairól, tartalmáról számos elemzés olvasható magyarul is.⁸ Hogy ne általában szóljak arról, milyen kötelezettségeket ró a Kartát és a Keretegyezményt ratifikáló államokra a nyelvi jogok területén e két dokumentum, az alábbiakban azt vizsgálom meg röviden, hogy egy konkrét területen: a kisebbségek anyanyelvi oktatása terén mit kell teljesíteniük a részes államoknak.

Közvetlenül az oktatás témakörét a Keretegyezmény 12–14. cikke, illetve a Karta 8. cikke érinti. A Keretegyezmény 12. cikkének három bekezdése közül az első azt irányozza elő, hogy az oktatást úgy célszerű megszervezni, hogy a többségiek és a kisebbségiek megismerjék egymás kultúráját, nyelvét és hagyományait. A második bekezdés a pedagógusok képzését és a tankönyvellátást említi. A harmadikban az oktatási esélyegyenlőség mellett teszi le a voksot a nemzetközi dokumentum. A 13. cikk két bekezdése a kisebbségek magán oktatási intézmények alapítására vonatkozó jogát rögzíti, megjegyezve, hogy ez a jog semmilyen anyagi kötelezettséget nem ró az államokra.

A 14. cikk mond a legtöbbit a kisebbségi oktatásról, ugyanakkor ez az a cikk is, amely a legnagyobb mozgásteret hagyja az államok számára. A cikk első bekezdése arra kötelezi az egyezményt ratifikáló államokat, hogy biztosítsák minden kisebbségi számára saját nyelvük megtanulásának jogát. A következő bekezdés megfogalmazza, hogy a kisebbségeknek joguk van

⁷ BENŐ Attila – PÉNTEK János (szerk.): *A Termini Magyar Nyelvi Kutatóhálózat tíz éve. Tanulmányok, beszámolók, kutatási programok*, Gramma Nyelvi Iroda – Szabó T. Attila Nyelvi Intézet, Dunaszerdahely–Kolozsvar, 2011.

⁸ L. például: KARDOS Gábor: Mérlegen a Nyelvi Charta, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 33–41. p.; FIALA-BUTORA János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi Charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés?, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 57–69. p.; NAGY Noémi: A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak aktuális helyzete az Európa Tanács intézményei tevékenységének tükrében, *Pro Minoritate*, 2018. nyár, 47–70. p.; VIZI Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus, *Pro Minoritate*, 2018. nyár, 3–14. p.; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring-ciklus végén, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 43–56. p.; LANSTYÁK István – SZABÓMIHÁLY Gizella: *Magyar nyelvtervezés Szlovákiában*, Kalligram Könyvkiadó, Pozsony, 2002, 63–75. p.

„kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni”. Ezt a jogot azonban számos, az idézett bekezdésben szövegszerűen rögzített, jogilag értelmezhetetlen tényező teszi a gyakorlatban számonkérhetetlenné. A 14. cikk 2. pontja ugyanis a következőképpen hangzik: „Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek – lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül – annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni.”

Nem derül ki azonban, mit jelent az, hogy „hagyományosan és jelentős számban” kell a kisebbségeknek az adott államban élniük a nevezett jog érvényesítéséhez. Az sem világos, hogyan kell értelmezni a „megfelelő igény”-t. Akkor sem jutunk közelebb az anyanyelv megtanulásához vagy az anyanyelven folyó oktatáshoz fűződő jog gyakorlati alkalmazásához, ha esetleg az állami végrehajtó hatalom úgy találja, hogy egy adott nemzeti kisebbség képviselői „hagyományosan és jelentős számban” élnek az ország területén, és az általuk kifejezett igényt is megfelelőnek ítélte. Ez esetben is csak arra vállal kötelezettséget az állam, hogy „lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül”, jelentsen ez bármit is, „törekednek” annak biztosítására, hogy a kisebbségeknek „megfelelő lehetőségük legyen” a Keretegyezmény e pontjában megfogalmazott oktatási jog érvényesítésére. Az azonban nem derül ki, hogy ez ró-e, illetve milyen kötelezettséget ró az államra a „megfelelő lehetőség” biztosítása területén. Mindezt tetézi a 14. cikk harmadik bekezdése, amely kijelenti, hogy az előző bekezdést „úgy kell végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását, vagy ezen a nyelven való tanítást”.

A Kartát ratifikáló államok – bizonyos megkötésekkel – à la carte rendszerben válogathatnak a dokumentumban kínált rendelkezések közül. A választás egyik része az, hogy az állam választhat, mely nyelvekre terjeszti ki a Karta hatályát. A másik része pedig az, hogy az államok – a dokumentum I. rész 2. cikk 2. pontjában foglalt előírásokat figyelembe véve – úgy válogathatnak a Karta rendelkezései közül, hogy a II. részt mindenképpen alkalmazzák, a III. rész rendelkezései közül pedig „legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot” alkalmaznak, mégpedig „legalább hármat-hármat a 8. és 12. cikkből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. cikkből”.

Azt, hogy az oktatás területén milyen lehetőségek közül választhatnak az államok, a 8. cikk 1. pontjának egy részletét áttekintve mutatom be. A Karta 8. cikk 1. pontja az óvodától az egyetemig és a felnőttoktatásig ezeket lehetőségeket kínálja:

Az oktatásügyet illetően a Felek azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően,

és anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek oktatása hátrányt szenvedne, vállalják, hogy [...]

b. i. elérhetővé teszik az általános iskolai oktatást⁹ az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy

ii. elérhetővé teszik az általános iskola lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy

iii. biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása az általános iskolai tanrend integráns részét képezze, vagy

iv. a fenti i–iii. szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulókra alkalmazzák, akiknek családja ezt kívánja, és létszáma elegendőnek minősül [...].

Jól érzékelhető: egyáltalán nem mindegy, hogy melyik opciót választja egy adott állam. Miközben például az i bekezdés azt jelenti, hogy a kisebbségek anyanyelvükön tanulhatnak, az ii azt, hogy bizonyos tantárgyak oktatása a kisebbségi nyelven folyik, az iii már csak azt, hogy nyelvük tantárgyként van jelen az oktatási folyamatban.

Azt, hogy a Magyarországgal szomszédos államok milyen kötelezettségeket vállaltak a magyar nyelv vonatkozásában az oktatás területén, a 3. táblázatban foglaltam össze.

A 3. táblázatban láthatjuk, hogy az egyes államok különböző kötelezettségeket vállaltak. Szembetűnő például, hogy Szlovákia és Románia – ahol az óvodától az egyetemig terjedő magyar nyelvű oktatási intézményrendszer működik – a legmagasabb szintű vállalásokat tette, hiszen e két ország vállalta, hogy biztosítja a magyar nyelven folyó oktatást az óvodától az egyetemig. Ukrajna és Szerbia ezzel szemben – annak ellenére, hogy e két ország magyarsága is fejlett anyanyelvű oktatási hálózattal rendelkezik¹⁰ – meglehetősen alacsony szintű kötelezettségeket vállalt. E két ország csupán arra vállalt kötelezettséget, hogy a magyar nyelv tantárgyként szerepelhet az oktatási rendszerben, arra azonban nem, hogy oktatási nyelvként (is). Ez azt jelenti, hogy a Karta ratifikálása során a Keretegyezmény 14. cikkében megjelenő „kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni” részből csupán a *vagy* kötőszó előtti részt biztosítják ezek az államok a magyar közösség számára a Karta ratifikációs törvénye alapján.

⁹ Ugyanezek a lehetőségek jelennek meg az iskola-előkészítő oktatás, a középiskolai oktatás, a szakiskolai és szakmunkásképzés, valamint a felsőoktatás kapcsán is.

¹⁰ BARTHA Csilla – NÁDOR Orsolya – PÉNTEK János (szerk.): *Nyelv és oktatás kisebbségben. Kárpát-medencei körkép*, Tinta Könyvkiadó, Budapest, 2011.

3. táblázat

A Magyarországgal szomszédos államoknak a Karta 8., az oktatásról szóló cikke területén a magyar nyelvvel kapcsolatban tett vállalásai

	Szlovákia	Ukrajna	Románia	Szerbia	Horvátország	Szlovénia	Ausztria
1. pont							
a) iskola-előkészítő oktatás	i	iii	i	iii	iii	ii	ii
b) általános iskolai oktatás	i	iv	i	iv	iv	ii	ii
c) középiskolai oktatás	i	iv	i	iv	iv	ii	iii
d) szakközépiskolai és szakmunkásképzés	i	iv	i	iv	iv	ii	iv
e) felsőoktatás	i	iii	i	iii	iii	iii	iii
f) felnőttoktatás és továbbképzés	i	iii	i	iii	iii	iii	iii
g) a kisebbség történelmének, kultúrájának oktatása	+	+	+	+	+	+	+
h) kisebbségi nyelven oktató pedagógusok továbbképzése	+	+	+	-	+	+	+
i) a kisebbségi nyelvű oktatás felügyelő és tanácsadó szervének létrehozása	+	+	+	-	-	+	+
2. pont: igény szerint a településterületen kívül is megszervezik kisebbségi nyelven az oktatást	-	+	+	-	-	+	+

Saját összegzés, az adatok alapja: Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NPI> (letöltve: 2019. 07. 01.).

A vállalások gyakorlati megvalósulása

A két fentebb említett európai kisebbségvédelmi dokumentum alkalmazásáról a részes államoknak meghatározott időközönként jelentést kell készíteniük az Európa Tanács illetékes szerve felé. A Keretegyezmény vonatkozásában a tanácsadó bizottság, a Karta esetében pedig a szakértői bizottság is készít rendszeres időközönként jelentéseket arról, hogyan alkalmazzák az egyes államok ezeket a nemzetközi dokumentumokat saját területükön.¹¹ Annak ellenére, hogy „szankcionáló mechanizmusok nélküli szerződésekről beszélhetünk”,¹² ezeknek a jelentéseknek az áttekintése és elemzése lényeges, mert a jelentések elvileg „fontos iránymutatóul, egyfajta objektív tükröként szolgálnak a nemzetközi és hazai fórumokon a kisebbségi jogok helyzetével kapcsolatban: a kisebbségi jogok mércéjéül sokszor nem maga az egyezmények szövege, hanem annak a bizottságok által elfogadott értelmezése szolgál”.¹³

A Karta implementációjáról a szakértői bizottság által készített legfrissebb, 2017-ben és 2018-ban kiadott jelentések 2. fejezete már könnyen áttekinthető módon, táblázatos formában foglalja össze, hogyan teljesítik az egyes államok a Karta ratifikációs törvényében tett vállalásaikat a dokumentum hatálya alá vont nyelvek vonatkozásában. Az egyes országokról kiadott jelentések elemzése ily módon lehetőséget kínál számunkra, hogy mi is konkrétan megvizsgáljuk, hogy a Magyarországgal szomszédos országok milyen mértékben teljesítették a magyar nyelv vonatkozásában saját vállalásaikat, többek között az oktatás területén. Horvátország, Szlovákia és Szlovénia vonatkozásában nem készült még az új szempontok szerint kiadott jelentés, így most ezeket az államokat kihagyom a következő összefoglalásból. Azt azonban meg tudtam vizsgálni, hogyan látta a szakértői testület az oktatási jogok biztosítását Ukrajnában, Romániában, Szerbiában és Ausztriában. Azt vizsgálom meg tehát, hogy egy független nemzetközi testület, a Karta Szakértői Bizottsága miként értékelté jelentéseiben az említett négy tagállam saját vállalásainak teljesítését a magyar nyelv vonatkozásában.

A 4. táblázatot a bizottság jelentései alapján állítottam össze. A sorokban az oktatásra vonatkozó 8. cikk egyes pontjai találhatóak. Az egyes cellákban található értékelés a Karta azon részére vonatkozik, amelynek alkalmazását az

¹¹ Tanácsadó bizottság: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <<https://www.coe.int/en/web/minorities/advisory-committee>> (letöltve: 2019. 07. 01.); szakértői bizottság: Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages, <<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/committee-of-experts>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

¹² VIZI: *i.m.*, 4. p.

¹³ FIALA-BUTORA: *i.m.*, 57. p.

adott állam vállalta.¹⁴ Az egyes cellákban olvasható értékelések a következő kategóriákat fedik (a jelentésben szereplő szempontok szerint):

5. *Megvalósult*: a politikák, a jogszabályok és a gyakorlat megfelel a Karta követelményeinek.
4. *Részben teljesült*: a politikák és a jogszabályok teljes egészében vagy részben megfelelnek a Karta rendelkezéseinek, de a kötelezettségvállalást csak részben hajtják végre a gyakorlatban.
3. *Formálisan teljesült*: a szakpolitikák és a jogszabályok összhangban vannak a Kartával, de a gyakorlatban nincsenek végrehajtva a vállalások.
2. *Nem teljesült*: a kötelezettség teljesítése érdekében a politika, a jog és a gyakorlat területén nem tettek lépéseket a hatóságok, vagy a szakértői bizottság több monitoring-cikluson át sem kapott semmilyen információt azok végrehajtásáról.
1. *Nincs következtetés*: a szakértői bizottság nem tudja megállapítani a kötelezettségvállalás teljesítését, mivel a hatóságok nem nyújtottak ehhez elegendő információt.

Amint azt a 4. táblázatban láthatjuk, a szakértői bizottság 2017–2018-as jelentései szerint alapján véve mind a négy állam teljesítette a magyar nyelv kapcsán az oktatás területén vállalt kötelezettségeit. Az is látható azonban, hogy egyetlen államnál sincs mindegyik pont mellett a „megvalósult” értékelés. Ukrajna három, Ausztria pedig egy területen kapott „nem teljesült” értékelést; Románia és Szerbia kapcsán a bizottság nem talált okot arra, hogy ilyen minősítést állapítson meg e területen.

A szomszédos államok még úgy sem teljesítik teljes mértékben a magyar nyelv oktatásban való alkalmazása kapcsán tett saját vállalásaikat, hogy a Keretegyezmény és a Karta tele van olyan kiskapukkal, hogy a vállalásokat csak oly mértékben teljesítse az állam, „amennyire lehetséges”, illetve csak „adott esetben”, vagy „ha a regionális vagy kisebbségi nyelv beszélőinek száma szükségessé teszi” stb. Azzal, hogy ezek a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok ilyen homályosan és kétértelműen fogalmaznak, gyakran értelmezhetetlen feltételeket támasztanak a kisebbségi nyelvek használatát illetően, és ezzel hozzájárulnak ahhoz, hogy éppen ezekre az egyezményekre hivatkozva lehessen megtagadni bizonyos nyelvi jogok alkalmazását vagy épp szűkíteni a már meglévő jogokat.¹⁵

¹⁴ L. még a 3. táblázatot.

¹⁵ SKUTNABB-KANGAS, Tove: *Linguistic Genocide in Education, or Worldwide Diversity and Human Rights?*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah - New Jersey - London, 1998; DE VARENNES, Fernand: Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban, ford. SZÉCSÉNYI Endre, *Fundamentum - Az Emberi Jogok Folyóírata*, 1998/1-2., 26-39. p.

4. táblázat

Mennyiben felelnek meg az egyes államok a Karta 8. cikkének (oktatás) kapcsán tett saját vállalásaiknak a magyar nyelv vonatkozásában?

	Ukrajna	Románia	Szerbia	Ausztria
1. pont				
a) iskola-előkészítő oktatás	megvalósult	megvalósult	megvalósult	megvalósult
b) általános iskolai oktatás	megvalósult	megvalósult	megvalósult	megvalósult
c) középiskolai oktatás	megvalósult	megvalósult	megvalósult	megvalósult
d) szakközépiskolai és szakmunkásképzés	nem teljesült	részben teljesült	megvalósult	megvalósult
e) felsőoktatás	megvalósult	megvalósult	megvalósult	megvalósult
f) felnőttoktatás és továbbképzés	megvalósult	részben teljesült	részben teljesült	megvalósult
g) a kisebbség történelmének, kultúrájának oktatása	részben teljesült	részben teljesült	részben teljesült	nem teljesült
h) kisebbségi nyelven oktató pedagógusok továbbképzése	megvalósult	részben teljesült	-	megvalósult
i) a kisebbségi nyelvű oktatás felügyelő és tanácsadó szervek létrehozása	nem teljesült	nincs következtetés	-	részben teljesült
2. pont: igény szerint a településterületen kívül is megszervezik kisebbségi nyelven az oktatást	nem teljesült	megvalósult	-	megvalósult

Saját szerkesztés a szakértői bizottság hivatalos értékelése alapján, vö. Reports and Recommendations, <[https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:\[\]>](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:[]>) (letöltve: 2019. 07. 01.).

Az sem növeli e két egyezmény maradéktalan teljesítésének motivációját, hogy gyakorlatilag semmilyen szankció sem jár azzal, ha egy állam nem teljesíti vállalásait. A teljesítés ellenőrzése során ugyanis a szakértői bizottság és a tanácsadó bizottság hiába állapítja meg a hiányosságokat, az egyes államokról szóló ajánlásokat már az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fogadja el, amely politikai testület, s a kormányok képviselőiből áll. A Karta Szakértői Tanácsa által kiadott, fent bemutatott jelentések alapján az ET Miniszteri Bizottsága Ukraj-

na számára például a következő ajánlást fogalmazta meg az oktatás területén: „dolgozzon ki és hajtson végre a III. rész mindegyik nyelve vonatkozásában átfogó politikát az ezen nyelveken folyó oktatás, ezen nyelvek oktatása kapcsán az oktatás minden szintjén”. Bukarest számára ez az ajánlás született ezen a területen: „biztosítsa elegendő számú tanár alap- és továbbképzését a bolgár, cseh, horvát, német, magyar, romani, orosz, szerb, szlovák, török és ukrán nyelvvel kapcsolatos kötelezettségvállalások teljeskörű végrehajtásához az oktatás területén”. Ausztria figyelmét pedig arra hívták fel, hogy „az általános tantervekbe foglalja bele a történelem és kultúra megfelelő bemutatását, amelyet a regionális vagy kisebbségi nyelvek tükröznek Ausztriában”.¹⁶

Az sem emeli a nemzetközi dokumentumok tekintélyét, hogy az Európa Tanács tagállamainak egy része nem írta alá és/vagy nem ratifikálta őket. A kisebbségi keretegyezményt az Európa Tanács 47 tagállama közül 2 nem írta alá; 4 szignálta ugyan, de nem ratifikálta, és 43 vállalta az alkalmazását. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája esetében rosszabbak az arányok. Az ET 47 tagállama közül mindössze 25 ratifikálta a dokumentumot; 8 tagállam aláírta, de nem ratifikálta; és további 14 alá sem írta a Kartát (5. táblázat).

5. táblázat

*Az Európa Tanács 47 tagállamának viszonya
az európai kisebbségvédelem két alapidokumentumához*

	Keretegyezmény	Karta
Aláírta és ratifikálta	41	25
Aláírta, de <i>nem</i> ratifikálta	4	8
Alá sem írta	2	14

Források: Information on the implementation of the recommendations for immediate action, <[https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:\[\]>](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:[]>) (letöltve: 2019. 07. 01.); Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <<https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

A joggyakorlat: Ukrajna példája

Az európai kisebbségvédelem alapidokumentumainak egyébként sem magas védelmi szintjét és presztízsét az egyes csatlakozó államok saját joggyakorlata tovább csökkentheti.¹⁷ Nézzünk erre egy konkrét példát, Ukrajna esetét.

¹⁶ Reports and Recommendations, <[https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:\[1\]>](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#%2228993157%22:[1]>) (letöltve: 2019. 07. 01.).

¹⁷ VIZI: *i.m.*, 4. p.

Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa 1997-ben ratifikálta a Keretegyezményt,¹⁸ 1999-ben pedig a Kartát.¹⁹ Ezzel ez a két nemzetközi dokumentum az ukrán jogrend részévé vált. Ám az ukrainai nyelv(politika)i helyzet összetettségét érzékelni lehet a Karta körüli eseményekből is.

A Karta védelme alá Ukrajnában 13 nemzeti kisebbség nyelveit vonták: orosz, zsidó, belarusz, moldáv, román, krími tatár, bolgár, lengyel, görög, magyar, német, gagauz és szlovák. A ratifikációs törvény azokon a területeken biztosította a legszélesebb jogokat a kisebbségi nyelv használatára, ahol az adott nemzeti kisebbség képviselőinek aránya meghaladta a 20%-ot. Ahol a kisebbségiek aránya 10%-ot meghaladó volt, ott kevesebb nyelvhasználati joggal élhettek a kisebbség tagjai, s még kevesebb jogkörrel rendelkeztek azokon a területeken, ahol arányuk nem érte el a 10%-os határt. A Karta ratifikációs törvénye tehát az akkor hatályos, még 1989-ben elfogadott nyelvtörvényhez mérten (amely csak azokon a közigazgatási egységeken belül tette lehetővé a kisebbségi nyelv hivatali használatát az államnyelv mellett, ahol a nemzeti kisebbség képviselői 50%-nál magasabb arányban éltek²⁰) jóval kedvezőbb feltételeket teremtett a kisebbségi nyelvek használatához. A Kartának e törvény szerinti alkalmazására azonban soha nem került sor Ukrajnában (a törvény soha nem került letétbe az ET főtítkáránál), mert az alkotmánybíróság a ratifikálásról szóló törvényt formai okok miatt hatályon kívül helyezte.²¹ A határozat indoklása szerint a törvény visszavonásának oka, hogy a ratifikációs törvényt nem az államelnök, hanem a parlament elnöke írta alá és hirdette ki. Eddig a döntésig azonban Ukrajnában minden ratifikációs törvényt a parlament elnöke írt alá, ám az alkotmánybíróság döntése csak ezt az egy ratifikációs törvényt hatálytalanította.²² A politikai szándék nyilván az volt, hogy Ukrajna eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeinek és formailag ratifikálja a Kartát, de a nemzetközi dokumentum ne lépjen hatályba, s Kijevnek ne kelljen alkalmaznia a ratifikációval vállalt kötelezettségeit.²³

¹⁸ Закон України „Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин”, <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703/97-%D0%B2%D1%80>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

¹⁹ Закон України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р”, <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-14>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

²⁰ CSERNICSKÓ: *A magyar nyelv Ukrajnában (Kárpátalján)*, 147–149. p.

²¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р”, <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

²² TÓTH Mihály – CSERNICSKÓ István: Az ukrainai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselő, *Regio*, 2009/2., 69–107. p.

²³ Erről bővebben L.: BOWRING, Bill – ANTONOVYCH, Miroszlava: Ukraine’s long and winding road to the European Charter for Regional and Minority Languages, In: *The European Charter for Regional and Minority Languages. Legal Challenges and Opportunities*,

6. táblázat

Ukrajna lakossága nemzetiség és anyanyelv szerint a 2001-es census adatai alapján

	nemzetiség szerint		anyanyelv szerint	
	fő	%	fő	%
ukrán	37 531 510	77,80	32 570 743	67,51686
orosz*	8 334 141	17,28	14 273 670	29,59
belarusz*	275 763	0,57	56 249	0,12
moldáv*	258 619	0,54	185 032	0,38
krími tatár*	248 193	0,52	231 382	0,48
bolgár*	204 574	0,42	134 396	0,28
magyar*	156 566	0,33	161 618	0,34
román*	150 989	0,31	142 671	0,30
lengyel*	144 130	0,30	19 195	0,04
zsidó (jiddis)*	103 591	0,22	3307	0,01
örmény	99 894	0,21	51 847	0,11
görög*	91 548	0,19	6029	0,01
cigány	47 587	0,10	22 603	0,05
német*	33 302	0,07	4206	0,01
gagauz*	31 923	0,07	23 765	0,04
szlovák*	6397	0,01	2768	0,01
karaim	1196	0,00248	96	0,00020
krimcsak	406	0,00084	21	0,00004
ruszin	10 183	0,02	6725	0,01
egyéb	510 390	1,06	143 142	0,30
nem adta meg	-	-	201 437	0,42
Ukrajna összesen	48 240 902	100	48 240 902	100

* = azok a nemzeti kisebbségek és nyelveik, melyek nyelve a Karta hatálya alá esik

Forrás: Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року, <<http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008, 157-182. p.; BEREGSZÁSZI Anikó – CSERNICKÓ István: A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája – ukrainai módra, *Kisebbségkutatás*, 2007/2., 251-261. p.; CSERNICKÓ István: The European Charter for Regional or Minority Languages by Ukraine, *Acta Academiae Beregsasiensis*, 2013/2., 127-145. p.

Mivel azonban a Keretegyezmény és a Karta ratifikációja feltétele volt annak, hogy Kijev csatlakozhasson az Európa Tanácshoz,²⁴ 2003-ban Ukrajna ismét ratifikálta a Kartát.²⁵ A ratifikációs dokumentum azonban csak két évvel később: 2005. szeptember 19-én került letétbe az ET főtítkáránál, s így a Karta csupán 2006. január 1-jétől lépett hatályba Ukrajnában.

Az újabb ratifikációs törvényben azonban már nem rendelkezik a jogalkotó arról, hogy mely közigazgatási egységeken belül alkalmazandók a Karta Ukrajna által vállalt és a törvényben megnevezett rendelkezései, vagy hány százalékos arányt kell elérnie az adott régió belül az egyes kisebbségeknek. Azaz: az előző törvénnyel ellentétben a 2003-as verzió azonosan kezeli a 13, egyébként egymástól jelentős mértékben különböző helyzetben lévő kisebbségi közösséget és azok nyelveit. Így a ratifikációs okmány révén egymástól erősen eltérő nyelvi helyzetű és igényű közösségek kapnak azonos nyelvhasználati jogokat. A 6. táblázatból látható, hogy jelentős eltérés van például az orosz és a belarusz, vagy éppen a román és a görög kisebbség között, s még jelentősebbek az eltérések az egyes nyelveket beszélők csoportjai között.

7. táblázat

A Karta rendelkezési közül a 8. cikkből (oktatásügy) Ukrajna által az 1999-es és 2003-as ratifikációs törvényben vállalt kötelezettségek

	1999-es törvény	2003-as törvény
1. pont		
a) iskola-előkészítő oktatás	a (i), a (ii), a (iii)	a (iii)
b) általános iskolai oktatás	b (i), b (ii), b (iii)	b (iv)
c) középiskolai oktatás	c (i), c (ii), c (iii)	c (iv)
d) szakközépiskolai és szakmunkásképzés	d (i), d (ii), d (iii)	-
e) felsőoktatás	e (i), e (ii)	e (iii)
f) felnőttoktatás és továbbképzés	f (i), f (ii)	f (iii)
g)	g	g
h)	h	h
i)	i	i
2. pont	2. pont	2. pont

²⁴ ТóTH Mihály: Nyelvkérdés Ukrajnában: jogi vagy politikai kategória?, *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2019/1., 127–142. p.

²⁵ Закон України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

Amint az a 7. táblázatból is látható, az első ratifikáció során jóval szélesebb kötelezettségeket vállalt az ország, mint néhány évvel később.²⁶ A Karta ilyen ratifikációja egyes közösségek számára elvileg joggyarapodást jelenthet, míg mások számára (a Karta szellemével gyökeresen ellentétes módon) már meglévő jogaik szűkítését jelenti Ukrajnában.

Kijev mindent megtesz annak érdekében, hogy rombolja a Karta presztízsét, azt sugallva az ukrainai társadalom felé, hogy ilyen-olyan okok miatt a nemzetközi dokumentumot Ukrajnában nem kellene alkalmazni. Társadalomkutatók, nyelvészek és jogászok által hangoztatott vélemény például, hogy az ukrán nyelvet veszélyeztető orosz nyelvet mindenképpen törölni kell a Karta Ukrajnában védelmet élvező nyelvei közül, s az orosz mellett ki kell venni a védett nyelvek közül azokat a nyelveket is, melyeket más államokban államnyelvként használnak. Például *A nyelvi helyzet Ukrajnában: konfliktus és konszenzus között*²⁷ című tanulmánykötet szerzői kifejtik, hogy szerintük a Karta valódi célja a veszélyeztetett, értelmezésük szerint a kihalóban lévő nyelvek megmaradásának támogatása, ezért fölösleges az ukrán költségvetés szűkös forrásait olyan nyelvek védelmezésére pazarolni, melyek nem lehetnek veszélyben, hiszen más országokban milliók használják őket hivatalos nyelvként. A kötet szerzői szerint az olyan nyelvek, mint például az orosz, a magyar, a német, a román, a bolgár stb. azért kerülhettek be – tévesen – a Karta ukrainai ratifikációs törvényébe, mert a szavazás előtt a kijevi parlament képviselői számára a nemzetközi dokumentum szövegét nem az eredeti és hivatalos angol vagy francia, hanem az orosz nyelvű változat alapján fordították le, mégpedig rosszul, ezért a Karta szellemének és céljainak nem megfelelő, hibás fordítás miatt a parlamenti képviselők azt hitték, a kisebbségi nyelvek védelméről kell törvényt alkotniuk, miközben valójában a veszélyeztetett nyelvekről kellett volna.²⁸ Éppen ezért, érvelnek az ukrán kutatók, nem az orosz és más kisebbségi nyelveket, hanem elsősorban az ukránt kellene védeni Ukrajnában, no és persze a szerintük valóban veszélyeztetett nyelveket (Ukrajnában például a karaimot és a krimcsakot), s nem a magyart, lengyelt, szlovákot stb. Arról azonban nem tesznek említést, hogy a Karta céljai között nem szerepel az államok hivatalos nyelveinek

²⁶ Erről L. még: CSERNICSKÓ István: *Államok, nyelvek, államnyelvek. Nyelvpolitika a mai Kárpátalja területén (1867–2010)*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2013. 270–272. p.

²⁷ *Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом*, ред. МАЙБОРОДА, Олександр, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, Київ, 2008.

²⁸ ШЕВЧУК Ганна – ТРАЧ Надія: *Мовна політика після помаранчевої революції, Магістеріум*, 2009/3, 97–104. p.; CSERNICSKÓ István – FERENC Viktória: *Transitions in the language policy of Ukraine (1989–2014)*, In: *Sociolinguistic Transition in Former Eastern Bloc Countries. Two Decades after the Regime Change*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2016, 349–377. p.

védelme, még akkor sem, ha az ország bizonyos régióiban a beszélői kisebbségben vannak.²⁹

A lemergi Ivan Franko Nemzeti Egyetem nyelvész tanára, Halina Macjuk úgy látja, hogy „a Karta bevezetésével problémák léptek fel” az ukrainai nyelvi jogok terén. A szerző szintén azon a véleményen van, hogy a honatyák rossz ukrán fordításban kapták meg a nemzetközi dokumentumot. A kijevi oktatási minisztérium által hivatalos felsőoktatási tankönyvvé minősített munkájában Macjuk azt állítja, hogy a dokumentumnak már a címét sem fordították megfelelően ukránra, hiszen annak szelleméből fakadóan az alábbi megnevezések egyike felel meg igazán: „A veszélyeztetett nyelvek európai kartája; Európa helyi ritka nyelveinek védelmi kartája; Európa nyelvi sokszínűsége védelmének kartája; Európa kevésbé elterjedt helyi nyelveinek kartája.”³⁰ Macjuk értelmezése szerint tehát az ukrainai ratifikációs törvényben felsorolt nyelvek védelmére nem szabadna kiterjednie a Kartának. Sőt: az ország egyik vezető egyetemén nyelvészetet oktató professzor szerint a Karta „a nyugat-európai szemléletet tükrözi, és a nemzetközi dokumentum és az ukrán alkotmány fogalmi kerete olyannyira eltér, hogy a Karta Ukrajnában alkotmányellenes, s ezért alkalmazásától el kell tekinteni”.³¹ Más neves kutatók is hasonlóan vélekednek Ukrajnában a Kartáról.³²

Az idézett ukrán kutatók által képviselt álláspont tükröződik az igazságügyi minisztérium által kiadott hivatalos jogi állásfoglalásban is. A dokumentum megismétli az idézett nyelvészek álláspontját, és megállapítja, hogy a Karta ratifikálása Ukrajna számára számos jogi, politikai és gazdasági problémát okozott.³³

Azonban azon álláspont, mely szerint a Karta a veszélyeztetett nyelveket védelmezi csupán, és nem terjedhet ki a tradicionális, anyaországgal rendelkező nemzeti kisebbségek nyelveinek védelmére, nem helytálló. Minimum kétséges ugyanis, hogy például Dánia, Csehország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország, Románia, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Svájc, Finnország, Örményország stb. kormánya kivétel nélkül félreértelmezte volna a Karta szellemét, és csak az ukrán társadalomtudósok és jogászok értik, mi is a do-

²⁹ KARDOS: *i.m.*, 35. p.

³⁰ МАЦЮК, Галина: *Прикладна соціолінгвістика. Питання мовної політики*, Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, Львів, 2009, 167. p.

³¹ *Uo.*, 168. p.

³² L. például: МАСЕНКО, Лариса: *(У)мовна (У)країна*, Темпора, Київ, 2007, 39–40. p.; БЕСТЕРС-ДІЛЬБЕР, Юліане: *Нація та мова після 1991 р. – українська та російська в мовному конфлікті*, In: *Україна. Процеси націотворення*, Видавництво „К.І.С.”, Київ, 2011, 362–363. p.

³³ Юридичний висновок Міністерства юстиції щодо рішень деяких органів місцевого самоврядування (Харківської міської ради, Севастопольської міської ради і Луганської обласної ради) стосовно статусу та порядку застосування російської мови в межах міста Харкова, міста Севастополя і Луганської області від 10 травня 2006 року, <https://minjust.gov.ua/m/str_7477> (letöltve: 2019. 07. 01.).

kumentum valódi lényege. A felsorolt államok ugyanis számos olyan nyelvet is a Karta védelme alá helyeznek, melyek más államokban államnyelvként használatosak, tehát nem fenyegeti őket közvetlenül a kihalás réme; ám kisebbségi nyelvként az adott országban védelemre szorulnak. A körülbelül 100 millió anyanyelvi beszélővel rendelkező, több országban hivatalos nyelvként használatos német nyelvet például a Karta hatálya alá helyezi Dánia, Csehország, Szlovákia és Románia. Az sem nagyon hihető, hogy például Románia, Szlovákia, Szerbia és Horvátország politikusai ne hallottak volna arról, hogy 1991-ben létrejött egy Ukrajna nevű állam, melynek egyetlen államnyelve az ukrán, s csupán azért védelmezik az ukrán nyelvet területükön a Karta révén, mert úgy képzelik, hogy sehol sem hivatalos nyelv, és a körülbelül 46 millió anyanyelvi beszélővel rendelkező ukrán a kihalás szélén álló, veszélyeztetett nyelv. Elegendő csupán az ET hivatalos oldalán megnyitni azt a táblázatot, amely azt mutatja be, hogy a Kartát ratifikáló államok milyen nyelveket vontak saját területükön a dokumentum védelme alá, és kiderül, hogy az ukrán kutatók jelentős része és a kijevi igazságyi minisztérium által a Kartával szemben hangoztatott érvek nem helytállóak.³⁴

A kisebbségek nyelvi jogainak hozzáigazítása a nemzetközi vállalásokhoz: egy ukrainai példa

A fentiekben láthattuk, hogy Ukrajnában sok energiát mozgósítottak annak érdekében, hogy a Karta tekintélyét rombolják. Ezek után nem csodálkozhatunk azon, hogy – a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Karta Szakértői Bizottsága értékelése alapján – Kijev nem teljesíti teljes mértékben a ratifikációs dokumentumokban vállalt kötelezettségeit.³⁵ Emellett – Tóth Mihály megállapítása szerint – a Karta második ratifikációs törvényét „olyan tartalommal tudták megtölteni, melyben a megfogalmazott elvek messze alatta vannak az Ukrajnában évtizedek óta gyakorolt nyelvi jogoknak”.³⁶ Akárcsak több más állam számára,³⁷ a Karta ratifikációja tehát Kijevnek is csupán az

³⁴ States Parties to the European Charter for Regional or Minority Languages and their regional or minority languages, <<https://rm.coe.int/states-parties-to-the-european-charter-for-regional-or-minority-langua/168077098c>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

³⁵ CSERNICKSKÓ, István: Ukraine's international obligations in the field of mother-tongue-medium education of minorities, In: *Державна політика щодо захисту прав національних меншин: досвід країн вишеградської групи*, Видавництво Сорока, Львів, 2019, 111–120. p.; NAGY: *i.m.*; SZABÓMIHÁLY Gizella: A magyar nyelv használata a közigazgatásban a Magyarországgal szomszédos országokban, In: *A magyar nyelv jelene és jövője*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 313–314. p.

³⁶ TÓTH: *i.m.*, 128. p.

³⁷ VIZI: *i.m.*, 4. p.

európai integráció egyik eszköze volt: a nemzetközi dokumentum beemelése a hazai jogrendszerbe nem érték-alapon, hanem kizárólag a pillanatnyi érdek alapján történt. Ukrajna azt a taktikát választotta, mely szerint a belső jogszabályokban kodifikált, már meglévő jogok megszüntetéséhez elegendő megfelelően alacsony szintű vállalásokat tenni a Karta ratifikációja során, és azután a gyakorolt jogokat gond nélkül a „ratifikált” szintre lehet süllyeszteni.

Ukrajna kitűnő példája a korábban született belső jogszabályokban rögzített jogoknak a Keretegyezmény és a Karta ratifikációs törvényében rögzített vállalásokhoz történő igazításának. Jól szemlélteti ezt az oktatás nyelvéről szóló jogszabályi háttér megváltoztatása.

A 2017-es oktatási törvény³⁸ és a 2019-es államnyelvi jogszabály³⁹ elfogadása előtt Kijev viszonylag széles jogokat biztosított a kisebbségi nyelveken folyó oktatásra. Ukrajna alkotmánya⁴⁰ 53. cikkelyének ötödik része rögzíti: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára a törvénynek megfelelően garantálják azt a jogot, hogy anyanyelvükön tanuljanak vagy tanulják anyanyelvüket az állami és a kommunális oktatási intézményekben vagy a nemzeti kulturális társaságok közreműködésével”. A nemzeti kisebbségekről szóló törvény⁴¹ az alkotmányhoz hasonlóan fogalmaz a kisebbségek oktatásáról: „Az állam minden nemzetiségi kisebbség számára garantálja [...] az anyanyelvi oktatást vagy az anyanyelv tanulását az állami oktatási intézményekben, illetve a nemzetiségi kulturális szövetségeken keresztül” (6. cikkely). Ugyanezt ismétli meg a gyermekkor védelméről hozott jogszabály 19. cikkelyének 3. bekezdése.⁴²

A még Ukrajna függetlenné válása előtt, 1989-ben elfogadott és 2012-ig hatályos nyelvtörvény⁴³ 25. cikkelye a fentieknél szélesebb jogokat kodifikált: „Az Ukrán SZSZK [Szovjet Szocialista Köztársaság] állampolgárainak elidegeníthetetlen joga, hogy a gyermekek oktatásának nyelvét szabadon válasszák meg. Az Ukrán SZSZK minden gyermek számára garantálja az anyanyelven való nevelés és tanulás jogát. Ezt a jogot olyan iskola előtti nevelési intézmények és iskolák létrehozásával garantálják, amelyekben a nevelés és az oktatás ukrán nyelven vagy más nemzeti nyelveken folyik.” Az ezt a jogszabályt

³⁸ Закон України «Про освіту», <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

³⁹ Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁴⁰ Конституція України, <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁴¹ Закон України «Про національні меншини в Україні», <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁴² Закон України «Про охорону дитинства», <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁴³ Закон України «Про мови в Українській РСР», <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8312-11>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

2012-ben felváltó új nyelvtörvény⁴⁴ 20. cikkelye szerint „az oktatás nyelvének szabad megválasztása az állampolgárok elidegeníthetetlen joga az államnyelv kötelező, oly mértékű elsajátítása mellett, amely elegendő az ukrán társadalomba való integrációhoz”. A törvény idézett cikke értelmében Ukrajna állampolgárai számára szavatolt az állam- és a regionális vagy kisebbségi nyelveken való tanulás az oktatás minden szintjén, az óvodától az egyetemig.

Ha összevetjük ezeket a normákat azzal, hogy Ukrajna milyen kötelezettségeket vállalt a kisebbségi nyelveken való oktatás terén a Karta ratifikálásával (L.: a 3. és 7. *táblázat*ot), jól látható, hogy jelentős különbség van a nemzeti jogszabályok javára. Kijev tehát a belső joggyakorlatában kodifikált normáknál sokkal alacsonyabb szintű vállalásokat tett a kisebbségi nyelvű oktatás vonatkozásában, s nem vette figyelembe azt sem, hogy több ukránai kisebbség nyelvén (például oroszul, magyarul, románul) kiterjedt oktatási intézményrendszer működik az országban.⁴⁵ Mivel azonban „az Európa Tanács sohasem vette magának a bátorságot, hogy a ratifikációs dokumentumot visszaküldje további megfontolásra, rámutatva, hogy egyik vagy másik kisebbségi nyelv esetében a nyelv objektív helyzetéből következően más szelekcióra lenne szükség”,⁴⁶ a 2014-ben forradalom révén hatalomra jutott ukrán kormányzat háborítatlanul hozzáláthatott ahhoz, hogy a belső jogszabályokat összhangba hozza a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal.

2017. szeptember 5-én Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa új oktatási törvényt fogadott el,⁴⁷ melynek 7. cikkelye az oktatás nyelvét szabályozza. A 7. cikk 1. pontjából kiderül, hogy Ukrajnában „Az oktatási folyamat nyelve az oktatási intézményekben az államnyelv”, a 4. pontjából pedig azt tudjuk meg, hogy a kisebbségek számára „egy vagy néhány tantárgy két vagy több nyelven is oktatható – államnyelven, angol nyelven, az Európai Unió más hivatalos nyelvein”.⁴⁸

Nyilvánvaló, hogy az új jogszabálynak az oktatás nyelvét szabályozó 7. cikke nem egyeztethető össze a 2012-es nyelvtörvény ugyanerről szóló 20. cikkével. Ukrajna alkotmánybírósága azonban 2018. február 28-án hozott határozatával⁴⁹ – nem tartalmi, hanem formai okok miatt – alkotmányelle-

⁴⁴ Закон України «Про засади державної мовної політики», <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁴⁵ CSERNICKÓ István – MELNYIK Szvitlana: Az ukránai kisebbségek és a nyelvi oktatás, In: *Magyarok a Tisza-forrás környékén. A felső-Tisza-vidéki magyarok anyanyelvi-oktatási helyzete egy kutatás tükrében*, PoliPrint Kiadó, Ungvár, 2007, 120–148. p.

⁴⁶ KARDOS: *i.m.*, 35. p.

⁴⁷ Закон України «Про освіту», <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁴⁸ FEDINEC Csilla – CSERNICKÓ István: A 2017-es ukránai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma, *Regio*, 2017/3., 278–300. p.

⁴⁹ Рішення Конституційного Суду України У справі за Конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо невідповідності Конституції України

nesnek nyilvánította a nyelvtörvényt, s így megszűnt a két törvény közötti ellentmondás.⁵⁰

Az oktatási kerettörvényben megfogalmazottakat hivatott kifejteni az *Ukrajna törvénye az általános középfokú oktatásról* című jogszabály 5. cikkelye. Ez utóbbi törvénynek azonban még csak a tervezete készült el,⁵¹ a kijevi parlament (2019 augusztusáig) nem tárgyalta. 2019. április 25-én a kijevi parlament az államnyelvről fogadott el törvényt,⁵² amelynek 21. cikke gyakorlatilag megismétli az oktatási törvény 7. cikkét és a középfokú oktatásról szóló tervezet 5. cikkében foglaltakat.

E jogszabályok elfogadása előtt Ukrajnában minden állampolgár rendelkezett azzal a joggal, hogy a közoktatás minden fokozatában anyanyelvén tanuljon.⁵³ Az új törvények azonban négy nagy csoportra osztják Ukrajna állampolgárait az oktatás nyelvére vonatkozó jogaik alapján. Az első csoportba a többségiek (az ukránok) tartoznak: őket nem érintik a jogszabályi módosítások, hiszen továbbra is végig anyanyelvükön tanulhatnak. Az őshonos népek (voltaképpen a krími tatárok) képviselői „az államnyelv mellett” anyanyelvükön folytathatják tanulmányaikat. Az Európai Unió (EU) valamely hivatalos nyelvét anyanyelvként használó nemzeti kisebbségek képviselői (magyarok, románok, lengyelek, bolgárok) az alsó tagozaton saját nyelvükön tanulhatnak, ám az 5. osztályban az éves óraszám minimum 20%-át államnyelven tanulják, és a 9. osztályra ennek az aránynak el kell érnie a 40%-ot; a 10–12. osztályban az éves óraszám legalább 60%-át ukránul kell tanulniuk. A nem EU-s nyelvet beszélő nemzeti kisebbségek (oroszkok, belaruszkok) az 5. osztálytól kezdve az éves óraszám legalább 80%-át államnyelven tanulják (8. táblázat).

(неконституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28.02.2018 р. № 2-р/2018, <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁵⁰ Emlékeztünk rá, hogy 2000-ben a Karta első ratifikációs törvényét szintén formai okokra hivatkozva helyezte hatályon kívül a kijevi alkotmánybíróság. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy bár ellenzéki parlamenti képviselők beadványban kérték az alkotmánybíróságtól az oktatási törvény megsemmisítését, érvelésükben hasonló formai okokra hivatkozva, mint amelyekre alapozva a nyelvtörvényt hatályon kívül helyezte a testület, az alkotmánybírák határozatban foglaltak állást az oktatási törvény alkotmányossága mellett. A határozatot L.: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2019_0.pdf> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁵¹ Проект Закону України «Про загальну середню освіту», <<https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-ukrayini-pro-povnu-zagalnu-serednyu-osvitu>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁵² Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2704-19#n614>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁵³ CSERNICSKÓ, István – TÓTH, Mihály: *The right to education in minority languages: Central European traditions and the case of Transcarpathia*, Autdor-Shark, Uzhhorod, 2019.

8. táblázat

Az anyanyelv megjelenésének százalékos aránya a közoktatás különböző szintjein a 2017-es oktatási törvény 7., az általános középfokú oktatásról szóló tervezet 5. és az államnyelvi törvény 21. cikke alapján

	Alsó tagozat (1-4. osztály)	Felső tagozat kezdete (5. osztály)	Felső tagozat vége (9. osztály)	Középiskola (10-12. osztály)	Érintettek
többségek	100%	100%	100%	100%	ukránok
őshonos népek képviselői	100%	100%	100%	100%	krími tatárok
nemzeti kisebbségek, melyek nyelve az EU-ban hivatalos nyelv	100%	80%	60%	40%	magyarok, románok
nemzeti kisebbségek, melyek nyelve az EU-ban nem hivatalos nyelv	100%	20%	20%	20%	oroszek

Ha figyelembe vesszük, hogy korábban minden ukrán állampolgárnak – anyanyelvtől vagy nemzetiségtől függetlenül – joga volt ahhoz, hogy az első osztálytól az érettségiig anyanyelvén folytassa tanulmányait, akkor világos, hogy az új jogszabályok szűkítik ezt a jogot. Az ukrán hivatalos álláspont szerint azonban ezek az új jogi normák teljesen megfelelnek Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásainak.⁵⁴ Látszólag ez valóban így is van: Kijev biztosítja az anyanyelv megtanulásának a jogát és azt is, hogy a közoktatás valamennyi szintjén tantárgyként megjelenhet a kisebbségek anyanyelve. A Keretegyezmény és a Karta ratifikálásával pedig Ukrajna épp ennyit vállalt, semmi többet.

⁵⁴ L. például: MARKOVSKYI, Volodymyr – DEMKIV, Roman – SHEVCZENKO, Vyacheslav: Ukrajna nyelvpolitikájának alakulása az őshonos népek és nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatása területén, ford. CSERNICKÓ István, *Regio*, 2018/3., 69–104. p.; TORONCHUK, Ivan – MARKOVSKYI, Volodymyr: The Implementation of the Venice Commission recommendations on the provision of the minorities language rights in the Ukrainian legislation, *European Journal of Law and Public Administration*, 2018/1, 54–69. p.; МАРКОВСЬКИЙ Володимир – ШЕВЧЕНКО В'ячеслав: Проблеми та перспективи реалізації статті 7 «Мова освіти» Закону України «Про освіту» 2017 року, *Вісник Конституційного Суду України*, 2017/6, 51–63. p.

Emberi jog-e az anyanyelven folyó oktatás?

„A nyelv, az oktatás és az emberi jogok szorosan összefüggenek egymással” – írja Kontra Miklós.⁵⁵ De vajon általános emberi jog-e az anyanyelvi oktatás?

Ha röviden akarunk válaszolni a kérdésre, akkor a válasz: nem.⁵⁶ Skutnabb-Kangas révén jól tudjuk, hogy a nemzetközi jogban kevés a kötelező érvényű pozitív jog a kisebbségek anyanyelvi oktatására vonatkozóan, a legtöbb nyelvhez kapcsolódó emberi jog ugyanis negatív jog: csak a nyelv alapján történő megkülönböztetés tilalmát fogalmazza meg.⁵⁷

Nem meglepő a fentiek alapján, hogy Ukrajna azt az álláspontot képviseli, hogy az oktatási törvény és az államnyelvről szóló jogszabály elfogadásával az ország nem sértette meg nemzetközi kötelezettségvállalásait, hiszen maximálisan eleget tett a Keretegyezmény és a Karta ratifikációs törvényeiben e téren vállalt kötelezettségeinek. Persze ez egyáltalában nem okoz nehézséget az ország számára, hiszen amikor ratifikálta a Kartát, olyan kötelezettségeket vállalt az oktatás területén, amelyek jelentős mértékben alatta maradtak azoknak a jogoknak és lehetőségeknek, amelyeket akkor a hazai jogszabályok rögzítettek, és amelyek a gyakorlatban is léteztek.

A nemzetközi normák tehát nem garantálják a kisebbségek anyanyelvi oktatásának jogát. Azaz: az államok a nemzetközi joggal összeegyeztethető módon tagadhatják meg a kisebbségektől az anyanyelvi oktatást. De az is tény, hogy a nemzetközi joggal összeegyeztethető az is, ha a kisebbségek akár az óvodától az egyetemig rendelkeznek az anyanyelvi oktatás jogával. Tóth Mihállyal közösen bemutattuk,⁵⁸ hogy számos európai állam, például az Ukrajnával szomszédos Szlovákia, Magyarország és Románia is biztosítja az anyanyelven való oktatás jogát saját kisebbségei számára, természetesen az említett államokban élő ukrán közösség tagjainak is.

Az anyanyelvi oktatás és az emberi jogok kapcsolata nem egyszerű. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata értelmében minden személynek joga van a neveléshez és az oktatáshoz (26. cikk), továbbá „Minden személynek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, ez a jog ma-

⁵⁵ KONTRA Miklós: Nyelv, oktatás, emberi jogok, In: *Nyelv, nyelvi jogok, oktatás*, JGYTF Kiadó, Szeged, 2001, 125. p.

⁵⁶ DE VARENNES, Fernand – KUZBORSKA, Elzbieta: Minority Language Rights and Standards. Definitions and Applications at the Supranational Level, In: *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*, Palgrave Macmillan, London, 2019, 21–72. p.

⁵⁷ SKUTNABB-KANGAS, Tove: Language Rights and Bilingual Education, In: *Encyclopedia of Language and Education*, Volume 5, Bilingual and Multilingual Education, Springer, Cham, 2017³, 51–63. p.; SKUTNABB-KANGAS, Tove: A nyelvi jogok hiányáról a hivatalos oktatásban, ford. MÁTÉ Réka, *Regio*, 2018/3., 105–126. p.

⁵⁸ CSERNICSKÓ István – TÓTH Mihály: *Az anyanyelvi oktatás joga. Közép-európai hagyományok és Kárpátalja példája*, Autdor-Shark, Ungvár, 2018.

gában foglalja a vallás és a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy a meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben oktatás, gyakorlás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát” (18. cikk).⁵⁹

Vallást gyakorolni, véleményt nyilvánítani, oktatásban részt venni kizárólag valamilyen nyelv használatával lehetséges, így az emberi jogok részét képező ezen tevékenységek nem választhatók el a nyelvtől. Ezért Öllös László szerint „A nyelvi jogok kapcsolata az emberi jogokkal nyilvánvaló. A nyelv az emberi természet lényegi része. Nyelv nélkül nem volna ember az ember. Tehát az emberi mivolt egyik kétségbevonhatatlan előfeltétele. Akik ellenzik a nyelvi jogok besorolását az emberi jogok közé, még azoknak is nyelvre van szükségük álláspontjuk kifejtéséhez. [...] A nyelv a közösségi identitás előfeltétele. Nélküle az ember nem válhatna társadalmi lényvé, sem az emberiség törzsfelfordése során, sem pedig egyéenként a társadalmi szocializáció folyamatában.”⁶⁰

De Varennes szerint a nyelvi jogokat az emberi jogok részeként kell értelmeznünk.⁶¹ Meggyőződése szerint „az egyének nyelvi elveinek tiszteletben tartása – adott esetben és ésszerűen – egy alapvető jogból ered, és nem valami különleges engedmény vagy kiváltságos bánásmód. Egyszerűen fogalmazva, az a jog, hogy megkülönböztetés nélkül egyenlő bánásmódban részesüljenek, amelyre mindenki jogosult.”⁶² Ez az elv egyértelműen alkalmazható a nemzetállamok kisebbségi beszélőire is.⁶³

Andrássy György szerint az anyanyelv használatára vonatkozó jogok éppen ezért olyan jogok, melyek mind a többségi, mind a kisebbségi állampolgárokat – mint emberi jogok – szükségszerűen megilletik, és nem csupán a kisebbségekre vonatkozó többletjogok.⁶⁴ Ebből következik, hogy a nyelvi jogokat univerzális, mindenkit megillető jogként így kellene megfogalmazni: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy anyanyelvét/saját nyelvét használja”.⁶⁵

⁵⁹ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>> (letöltve: 2019. 07. 01.).

⁶⁰ ÖLLÖS László: A nyelvi jogok és a nemzeti egyenlőség, In: *Nyelvi jogok. A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I.*, Fórum Társadalomkutató Intézet, Somorja, 2013, 15. p.

⁶¹ DE VARENNES – KUZBORSKA: *i.m.*, 39–40. p.

⁶² DE VARENNES, Fernand: *Language, minorities and human rights*, Kluwer Law, The Hague, 1996, 117. p.

⁶³ MAY, Stephen: *Language Policy and Minority Rights*, In: *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*, Blackwell Publishing Ltd., Malden, 2006, 266. p.

⁶⁴ ANDRÁSSY György: *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2013.

⁶⁵ ANDRÁSSY György: *Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra*, Janus Pannonius Tudományegyetem Európa Központja, Pécs, 1998, 180. p.

Ez pedig azt jelenti, hogy az anyanyelv használata – mint emberi jog – az oktatásra is kiterjed.

A nemzetközi jog azonban – ma még? – nem tart ott, hogy ezt elismerje. Mivel „a nyelvi emberi jogok megsértése, különösen az oktatásban, etnikai konfliktusokat okozhat”,⁶⁶ a kisebbségek nyelvi jogainak szűkítése még hosszú ideig lehet viták forrása, akár Magyarország és szomszédai vonatkozásában is. Kitűnő példája ennek a 2017-ben elfogadott oktatási törvény kapcsán Kijev és Budapest között kibontakozott éles vita.⁶⁷

⁶⁶ SKUTNABB-KANGAS, Tove: Nyelvi sokféleség, emberi jogok és a „szabad” piac, ford. BARTHA Csilla, *Fundamentum: az emberi jogok folyóirata*, 1998/1-2., 21. p.

⁶⁷ Vö. FEDINEC–CSERNICSKÓ: *i.m.*; CSERNICSKÓ István – FEDINEC Csilla: Mi lesz velünk, magyarokkal? Új oktatási törvény Ukrajnában, *Közoktatás*, 2017/4., 5–11. p.; CSERNICSKÓ István: Jogokról és lehetőségekről az új ukrán oktatási törvény 7. cikkelye kapcsán, *Együtt*, 2018/1., 78–99. p.; CSERNICSKÓ István: Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásai és a nyelvi jogok, In: *Nyelvek és nyelvváltozatok térben és időben. Tanulmányok a Hodinka Antal Nyelvészeti Kutatóközpont kutatásaiból IV.*, RIK-U, Ungvár, 2018, 11–32. p.; CSERNICSKÓ István: Egy nyelvi jogi probléma lehetséges vonatkozásai: két tanulmány a kisebbségek anyanyelvi oktatásáról, *Regio*, 2018/3., 62–68. p.; HUSZTI, Ilona – CSERNICSKÓ, István – BÁRÁNY, Erzsébet: Bilingual education: the best solution for Hungarians in Ukraine?, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2019, DOI: 10.1080/03057925.2019.1602968.