



Strasbourg, 9 December 2019

CDL-AD(2019)032

960/2019 sz. Vélemény

Or. Engl.

EURÓPAI BIZOTTSÁG A DEMOKRÁCIÁÉRT A JOG ÚTJÁN
(VELENCEI BIZOTTSÁG)

Ukrajna

VÉLEMÉNY
AZ UKRAN MINT ÁLLAMNYELV MŰKÖDÉSÉNEK BIZTOSÍTÁSÁRÓL

TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEIRŐL

Elfogadta a Velencei Bizottság
121. plenáris ülésén
(Venice, December 06-07. 2019)

a következő személyek észrevételei alapján

Ms Veronika BILKOVA (Tag, (Tag, Cseh Köztársaság)
Ms Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Tag, Izland)
Mr Jan VELAERS (Tag, Belgium)
Mr Rob DUNBAR (DG II. szakértő)
Mr Rainer HOFMANN (DG II. szakértő)

Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés	3
II.	Háttér	3
	A. Nyelvi helyzet Ukrajnában	3
	B. Alkotmányos és jogi keret a nyelvek védelmére	4
	C. A legutóbbi jogalkotási fejlemények a nyelvi jogok területén Ukrajnában és a Velencei Bizottság korábbi véleményei.....	5
	D. A vélemény hatálya	6
III.	Elemzés	7
	A. Általános megjegyzések.....	7
	1. Elfogadási eljárás	7
	2. Az államnyelv támogatásának legitimitása valamint a kiegyensúlyozott megközelítés elfogadásának szükségessége.....	8
	3. A megkülönböztetésmentesség elvének betartása.....	10
	B. Sajátos megjegyzések.....	12
	1. Magán kommunikáció (2.törvénycikk).....	12
	2. Nyelvtudásra vonatkozó követelmény (6, 7-11, 44, 48 törvénycikk).....	12
	3. Állami hatósági szervek munkanyelve (13-16. törvénycikk).....	14
	4. Államnyelv a választási folyamatban (18. törvénycikk)	15
	5. Államnyelv az oktatásban (21. törvénycikk).....	16
	6. Államnyelv a tudományos, kulturális és sporttevékenységekben (22 és 23. törvénycikk).....	18
	7. Államnyelv a médiában (24 és 25.törvénycikk).....	21
	8. Államnyelv a gazdasági és társadalmi életben (28, 29, 32. törvénycikk).....	23
	9. Államnyelv az egészségügyi intézményekben (33. törvénycikk)	24
	10. Állami nyelv a politikai pártok és más jogi személyek tevékenységében (37. törvénycikk) 25	
	11. Államnyelve földrajzi nevekben és helynevekben (41. törvénycikk)	25
	12. Ellenőrzési mechanizmus (49-57. törvénycikk).....	25
IV.	Következtetés.....	28

I. Bevezetés

1. Az Európa Tanács tagállamai kötelezettségeinek és vállalásainak tiszteletben tartásával foglalkozó Parlamenti Közgyűlés bizottságának (Monitoring Bizottság) elnöke 2019. május 22-én kelt levelében kérte a Velencei Bizottság véleményét Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról szóló törvényről (a továbbiakban: Az államnyelvtörvény) (CDL-REF (2019) 036).
2. Ez a vélemény a törvény nem hivatalos angol fordításán alapul. A fordítás nem mindig minden pontban tükrözheti pontosan az eredeti verziót, ezért bizonyos felvetett kérdések a fordítás problémáinak tudhatók be.
3. Bilkova Asszony (Cseh Köztársaság), Kjerulf Thorgeirsdottir Asszony (Izland), Velaers Úr (Belgium) előadói minőségben jártak el. Dunbar Úr (Egyesült Királyság) és Hofmann Úr (Németország), az Európa Tanács Demokráciai Főigazgatóság (DG II) szakértői is csatlakoztak az ezzel a vélemény elkészítésével megbízott előadócsoporthoz.
4. 2019. október 24-én és 25-én a Bizottság küldöttsége, Bilkova Asszony, Kjerulf Thorgeirsdottir Asszony és Hofmann Úr, előadók, valamint Markert Úr, a Velencei Bizottság titkára és Bedirhanoglu Úr, a Titkárság jogi tisztviselője ellátogatott Kijevbe és találkozott a Külügyminisztérium, a Kulturális, Ifjúsági és Sportminisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Nemzeti Televíziózás és Rádiózási Tanács képviselőivel, az emberi jogokért felelős országgyűlési biztosával, az Alkotmánybíróság és egyes parlamenti pártok képviselőivel, a nemzetközi közösség és a civil társadalom képviselőivel, beleértve Ukrajna egyes nemzeti kisebbségeit. A Bizottság hálás az Európa Tanács kijevi hivatalának a látogatás kitűnő megszervezéséért. A Bizottság küldöttsége köszönetét fejezi ki minden párbeszédben résztvevőnek az ebből az alkalmából zajló eredményes megbeszélésekért.
5. A jelen Vélemény az előadók észrevételei és a kijevi látogatás eredményei alapján készült. A véleménytervezetet a nemzeti kisebbség, szövetségi és regionális államok és az alapvető jogok albizottsága a 2019. december 5-i közös ülésén megvizsgálta. A Velencei Bizottság a 121. plenáris ülésén (Velence, December 6-7. 2019) fogadta el.

II. Háttér

A. Nyelvi helyzet Ukrajnában

6. Ukrajna egy többnemzetiségű ország. A legfrissebb, 2001. évi ukrán népszámlálás adatai szerint az etnikai ukránok a népesség 77,8% -át teszik ki. További nagyobb etnikai csoportot az oroszok (17,3%), a beloruszok (0,6%), a moldávok (0,5%), a krími tatárok (0,5%), a bolgárok (0,4%), a magyarok (0,3%), a románok (0,3%), a lengyelek (0,3%), a zsidók (0,2%), az örmények (0,2%) és a görögök (0,2%) alkotnak. Ukrajnában ezenkívül kisebb csoportot alkot a Karaite (> 0,1%), Krymchak (> 0,1%) és a Gagauz (0,1%) lakosság is.
7. Noha az ukrán nyelv az egyetlen államnyelv Ukrajnában, jelentős számú etnikai ukrán és nem orosz kisebbséghez tartozó személy ismeri az orosz nyelvet, sőt „anyanyelvének” tekinti azt. A 2001. évi népszámlálás adatai szerint Ukrajna népességének 67,5% -a ukrán „anyanyelvűnek”, 29,6% pedig orosz „anyanyelvűnek vallja magát”.¹
8. Míg a népszámlálást 2011-ben kellett volna megtartani, azt többször elhalasztották, és a tervek szerint 2020-ban kerül rá sor. Ebben a tekintetben a Velencei Bizottság felkéri a

¹ “Ethnical and language composition of the population of Ukraine”; 2001 Census, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/>.

hatóságokat, hogy az új népszámlálásnál vegyék figyelembe az ukrán nyelvtörvény tervezetéről szóló 2011. évi véleményének ajánlásait.²

B. Alkotmányos és jogi keret a nyelvek védelmére

9. Ukrajna alkotmányának számos cikke foglalkozik a nyelvi jogok és szabadságok védelmével. Ebből a szempontból a 10. cikk a legfontosabb rendelkezés, mivel meghatározza a nyelvek működésének alapvető / alkotmányos alapelveit Ukrajnában: *“Ukrajnában az állami nyelv az ukrán. Az állam biztosítja az ukrán nyelv mindenirányú fejlődését és funkcionálását a társadalmi élet minden szférájában Ukrajna egész területén. Ukrajnában szavatolt az orosz és a többi ukrainai nemzeti kisebbség nyelvének szabad fejlődése, használata és védelme. Az állam elősegíti a nemzetek közötti érintkezés nyelveinek a tanulását. Ukrajnában a nyelvek használatát Ukrajna Alkotmánya szavatolja és törvény határozza meg.”*

10. Továbbá, a 11. cikkely előírja, hogy az állam köteles *“elősegíteni az ukrán [.....] kultúra konszolidálódását és fejlődését, valamint Ukrajna valamennyi őshonos népe és nemzeti kisebbsége etnikai, kulturális, nyelvi és vallási sajátosságának a fejlődését.”*

11. A 24. cikkely (2) bekezdésében szereplő megkülönböztetésmentességi záradék tiltja a *„faji, [...] nyelvi vagy egyéb jellemzők alapján történő kiváltságokat vagy korlátozásokat”*.

12. Az 53.5. cikkely kimondja, hogy *„[a] nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára a törvény által megszabott rendben garantálja az anyanyelven való oktatás vagy az anyanyelv tanulásának jogát az állami és közösségi oktatási intézményekben, vagy a nemzeti kulturális társaságokon keresztül.”*

13. Az Alkotmány egyéb alapvető szabadságokat is garantál, mint például a véleménynyilvánítás szabadsága (34. cikkely), a vallás szabadsága (35. cikkely), az egyesülési szabadság (36. cikkely), a békés gyülekezéshez való jog (39. cikkely), az irodalmi, művészeti, tudományos és műszaki kreativitás szabadsága (54. cikkely) stb.

14. Az Alkotmány mellett a nyelvek használatát az 1992. évi nemzeti kisebbségi törvény is szabályozza. Ez a törvény azonban csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvhez fűződő jogaival kapcsolatos általános rendelkezéseket tartalmazza,³ amelyek nem nyújtanak megfelelő garanciát a kisebbségi jogok védelmére. Ugyanakkor más jogalkotási szövegekben vannak olyan rendelkezések is, amelyek az egyes ágazatokon belül (oktatás, bírósági eljárások, média stb.) szabályozzák a nyelvhasználatot.

15. Ezenkívül Ukrajna számos, az emberi jogok védelméről szóló nemzetközi szerződést ratifikált, amelyek tiltják a nyelv alapú hátrányos megkülönböztetést⁴ és megvédik a kisebbségek jogait - nevezetesen az [International Covenant on Civic and Political Rights](#) (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: “ICCPR”) 27. Cikkelye, a [Framework Convention for the Protection of National Minorities](#) (Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről) (a továbbiakban: Keretegyezmény) és a [European Charter for Regional or Minority Languages](#) (Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája) (a továbbiakban: Nyelvi Charta). Megerősítő okiratában Ukrajna jelezte, hogy a Nyelvi Charta alkalmazását a következő nyelvekre terjeszti ki: belorusz, bolgár, gagauz,

² [CDL-AD\(2011\)008](#), Opinion on the Draft Law on languages in Ukraine, §§14-15.

³ Law of Ukraine ‘On National Minorities’ no. 2494-XII of 25 June 1992, available at https://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Minorities_English.htm. As rightly pointed out by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (hereinafter: “ACFC”), this law is badly focused and too vague to regulate complex issues connected to the protection of national minorities in contemporary Ukraine. [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), Fourth Opinion on Ukraine, adopted on 10 March 2017, §45.

⁴ Article 14 of the [European Convention on Human Rights](#) (hereinafter: “ECHR”), Article 1 of [Protocol 12 to the ECHR](#), Article E of the [European Social Charter \(Revised\)](#), Article 26 of the International Covenant on Civic and Political Rights, Article 2 (2) of the [International Covenant on Social, Cultural and Economic Rights](#).

görög, zsidó, krími tatár, moldáv, német, lengyel, orosz, román, szlovák és magyar. Ezenkívül kimondta, hogy a Nyelvi Charta azonos (III. Rész) kötelezettségvállalásait (8–14. Cikkelyek) alkalmazza ezen nyelvek mindegyikére.⁵ Az Ukrajnáról szóló 2010. évi jelentésében a Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága (a továbbiakban: ECRML) rámutatott arra, hogy a Nyelvi Charta más nyelvekre is vonatkozik, úgy mint a karaim, a krimcsak és a ruszin nyelvre. Ezekre azonban csak a Nyelvi Charta II. Része (7. cikkely) vonatkozik.⁶

16. Ukrajna alkotmánya 9. Cikke szerint „*az ukrán Legfelsőbb Tanács (Verhovna Rada) által kötelező érvényűnek ítélt, hatályban lévő nemzetközi szerződések Ukrajna nemzeti jogszabályainak részét képezik. Az Ukrajna alkotmányával ellentétes nemzetközi szerződések megkötése csak Ukrajna alkotmányának megfelelő módosítása után lehetséges.*” A nemzetközi szerződések tehát, amint azt a Velencei Bizottság két korábbi, Ukrajnáról szóló véleményében⁷ kifejtette, a jogszabályok rangsorában az alkotmány után következnek és elsőbbséget élveznek a „rendes” törvényekkel szemben. Az államnyelvtörvénynek valamint a kisebbségekre vonatkozó egyéb jogszabályoknak összhangban kell lenniük ezekkel.

17. Ukrajnának a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogaik védelmére irányuló nemzetközi kötelezettségek teljesítését az Európa Tanács külön felügyeleti szervei - az ACFC⁸ és az ECRML,⁹ a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI),¹⁰ valamint az Európai Unió emberi jogokért felelős Biztosa¹¹ felügyeli, ami az említett testületek valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottság konkrét ajánlásainak elfogadásához vezetett.¹²

C. Legújabb fejlemények az ukrán nyelvi jogok területén és a Velencei Bizottság korábbi véleményei

18. Ukrajnában a nyelvhasználat már hosszú ideje nagyon érzékeny kérdés, amely többször is a különféle választási kampányok egyik fő témájává vált, és továbbra is vita tárgyát képezi - és néha feszültségeket is kelt - az ukrán társadalmon belül, valamint Ukrajna egyes nemzeti kisebbségek anyaországáival.

19. 2012-ben az ukrán parlament elfogadta “Az állami nyelvpolitika alapelveiről” szóló törvényt.¹³ 2011-ben a Velencei Bizottságnak alkalma volt megvizsgálni ennek a törvénynek a két tervezetét. A 2011.márciusi véleményében¹⁴ a Bizottság a tervezetet kiegyensúlyozatlannak találta, mivel annak rendelkezései aránytalanul megerősítették az orosz nyelv helyzetét anélkül, hogy megfelelő intézkedéseket hoztak volna az ukrán mint államnyelv szerepének megerősítésére és, hogy más regionális és kisebbségi nyelvek védelmét kellően biztosították volna. Ez megkérdőjelezte az orosz nyelv számára az ukrán kontextusban biztosított kedvezményes előnyét, ahol az orosz használata már mindennapi tény és aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy egy ilyen megközelítés alapján a tervezet

⁵ See the [Declaration](#) of Ukraine contained in the instrument of ratification deposited on 19 September 2005

⁶ ECRML, Application of the Charter in Ukraine. [Initial monitoring cycle](#), ECRML (2010) 6, 7 July 2010, Chapter 3, sub Z.

⁷ [CDL-AD\(2004\)013](#), Opinion on Two Draft Laws amending the Law on National Minorities in Ukraine, §9; [CDL-AD\(2004\)022](#), Opinion on the latest version of the Draft Law amending the Law on National Minorities, §6.

⁸ The ACFC have adopted four opinions on Ukraine: [ACFC/INF/OP/I\(2002\)010](#), First Opinion on Ukraine, adopted on 1 March 2002; [ACFC/INF/OP/II\(2008\)04](#), Second Opinion on Ukraine, adopted on 30 May 2008; [ACFC/INF/OP/III\(2012\)02](#), Third Opinion on Ukraine, adopted on 22 March 2012; [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), *op. cit.*

⁹ ECRML have adopted three reports on Ukraine: [Initial monitoring cycle](#), *op. cit.*; application of the Charter in Ukraine. [2nd monitoring cycle](#), ECRML (2014) 3, 15 January 2014; application of the Charter in Ukraine. [3rd report in respect of Ukraine](#), 24 March 2017.

¹⁰ ECRI [report](#) on Ukraine, fifth monitoring cycle, adopted on 20 June 2017.

¹¹ The CoE Commissioner for Human Rights' statement of 29 October 2019: [Language policies should accommodate diversity, protect minority rights and defuse tensions](#)

¹² See Recommendation [CM/RecChL\(2018\)6](#) of the Committee of Ministers to member States on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Ukraine, adopted on 12 December 2018.

¹³ Before that Law the use of languages was governed by a legislation dating back to 1989 - the Law of the Ukrainian Soviet Socialist Republic on Languages in the Ukrainian Soviet Socialist Republic.

¹⁴ [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, §§74 and 112.

inkább növelheti az ország meglévő nyelvi megosztottságát, nem pedig csökkenti azt.

20. A 2011 decemberében elfogadott vélemény¹⁵ megvizsgálta az ukrán hatóságok által benyújtott második, felülvizsgált törvénytervezetet. A Bizottság olyan kiegyensúlyozottabb szöveggént és megközelítésként üdvözölte azt, mint amely a közélet bizonyos területein hasznos lehet más regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme szempontjából is. Megállapította azonban, hogy fokozottabb garanciákra van szükség a kisebbség jogainak és nyelveinek, beleértve az orosz is, valamint az ukrán nyelv védelme közötti tisztességes egyensúly biztosítása érdekében.

21. Az elfogadott szöveg, amelyet nem bocsátottak a Velencei Bizottság elé értékelésre, a nemzetiségi kisebbségi nyelveket ruházta fel Ukrajna „regionális nyelve” státusszal azokban az esetekben, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek aránya meghaladja a teljes helyi lakosság 10% -át. A törvény engedélyezte a regionális nyelvek használatát a bíróságokon, iskolákban és más kormányzati intézményekben ezeken a területeken. Noha cikkelyeiben mind az orosz, mind a többi regionális és kisebbségi nyelv meg volt említve, különös figyelmet fordított az orosz nyelv védelmére és használatára az államnyelvvél szinte azonos szinten a társadalmi, gazdasági, kulturális és oktatási élet számos területén. A 2012. évi törvény elfogadását követően, számos helyi önkormányzat döntött úgy, hogy a területükön lévő kisebbségi nyelveket regionális nyelvként ismeri el.¹⁶

22. Az Euromaidan 2014. februári tüntetéseit követően, az ukrán parlament e törvény hatályon kívüli helyezéséről szavazott, ám ezt a hatálytalansítást Ukrajna akkori eljáró elnöke nem írta alá. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság 2018. februárjában alkotmányellenesnek nyilvánította a 2012. évi törvényt azzal az indokkal, hogy megsértették az Alkotmány által megállapított törvény megvitatásának és elfogadásának eljárását. A 2012. évi törvény törlését követő jogi helyzet az államnyelvtörvény 2019. évi elfogadásáig nem egyértelmű.

23. A Parlament 2017. Szeptember 5-én elfogadta Az oktatásról szóló törvényt, amelynek 7. Cikkelye szabályozza a nyelvek használatát az oktatásban. A 7. Cikkely (amely tükröződik Az államnyelvről szóló törvény 21. cikkében) különféle rendszereket hoz létre Ukrajna őslakos népek nyelveinek és nyelvein való oktatására, valamint az Európai Unió hivatalos nyelvein, és a nemzetiségi kisebbség nyelvein - amelyek nem hivatalos nyelvei az Európai Uniónak - való oktatásra.

24. Az oktatási törvény 7. Cikkére vonatkozó 2017. évi Véleményében (a továbbiakban: a 2017. évi Vélemény) a Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a hatóságok cseréljék le a 7. Cikkelyt egy kiegyensúlyozottabb és egyértelműbben megfogalmazott rendelkezésre. Ezenkívül a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az orosz és más, az Európai Unióban nem használt nyelvek kedvezőtlenebb kezelése nehezen igazolható, és felvetette a diszkrimináció kérdését.¹⁷ Az ukrán Alkotmánybíróság azonban az n*10-r / 2019 számú, 2019. július 16-i keltezésű határozatával megkülönböztetésmentesnek és ennélfogva alkotmányosnak nyilvánította a törvényt, beleértve annak 7. Cikkét.

D. A vélemény hatálya

25. A jelen véleményben a Velencei Bizottság nem vizsgálta sem az Ukrajnában hatályos általános jogi keretet a kisebbségek és a nyelvvédelem területén, sem a nemzeti kisebbségek és nyelveik általános helyzetét ebben az országban. A szakvélemény Az államnyelvtörvény rendelkezéseire korlátozódik. Ezért ez a vélemény más nyelvi jogok

¹⁵ [CDL-AD\(2011\)047](#), Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine, §§62 and 65.

¹⁶ According to information that Ukraine provided to the ACFC in May 2016, the Russian language was recognised as a regional language in nine regions of Ukraine. Some other minority languages (especially Romanian and Hungarian) were also recognised as official languages in the relevant settlements. See [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), *op. cit.*, §119.

¹⁷ [CDL-AD\(2017\)030](#), Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017 of Ukraine, which concern the use of the state language and minority and other languages in education, §§124 and 125.

rendelkezéseire csak akkor utal, ha ez a vizsgált törvény értékeléséhez szükséges.

26. A Vélemény Az államnyelvtörvényt csak az alkalmazandó nemzetközi eszközökkel való megfelelés szempontjából elemzi (különösen a Keretegyezmény, a Nyelvi Charta, az ICCPR 26 és 27 Cikkre és az ECHR 14 Cikkre és annak 12. Jegyzőkönyvére való tekintettel). A 14. cikk vonatkozásában az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: ECtHR) kijelentette, hogy: „a hátrányos megkülönböztetés azt jelenti, hogy a hasonló helyzetben lévő személyeket - objektív és ésszerű indoklás nélkül - eltérően, kezelik. „Nincs objektív és ésszerű indoklás” azt jelenti, hogy a szóban forgó megkülönböztetés nem „legitim célt” követ, vagy hogy „nincs „ésszerű arányosság-viszony az alkalmazott eszközök és a megvalósítandó cél között”. A Bíróság azt is kihangsúlyozta, hogy az államok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az ECHR 14. cikke alapján, és hogy „a Szerződő Fél mérlegelési mozgástere [...] a körülményektől, a tárgytól és a háttértől függően változik”.¹⁸ Ukrajna Alkotmánybírósága az államnyelvről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát folytatja jelenleg. Az Alkotmánybíróság tiszteletben tartása érdekében, a Velencei Bizottság elkerüli a törvénynek az ukrán alkotmánnyal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos észrevételeit.

III. Elemzés

A. Általános megjegyzések

1. Elfogadási eljárás

27. A Velencei Bizottság delegációjának kijevei látogatása során kapott információkból kiderül, hogy a nemzeti kisebbségek képviselőivel nem konzultáltak megfelelően Az államnyelvről szóló törvény előkészítése és elfogadása során. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy Ukrajna a Nyelvi Charta 7. cikkének (4) bekezdése alapján elkötelezte magát amellyel, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvekre vonatkozó politikájának meghatározásakor figyelembe veszi az ezeket a nyelveket használó csoportok igényeit és kívánságait. Hasonló konzultációs kötelezettség vonatkozik Ukrajinára a Keretegyezmény 15. cikkéből kifolyólag, amely előírja, hogy a felek feltételeket teremtsenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, különösen az őket érintő ügyekben való tényleges részvételhez. Amint arra a Keretegyezmény magyarázó jelentése rámutat, ez magában foglalja *többek között* az ezekkel a személyekkel folytatott konzultációt akkor, amikor az államok olyan jogalkotási vagy egyéb intézkedéseket vesznek fontolóra, amelyek közvetlenül érinthetik őket, valamint hogy bevonják őket a tervezett intézkedések esetleges hatásainak felmérésébe. (§80)

28. Mivel Az államnyelvtörvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek egyértelműen érintik a kisebbségi nyelveket beszélő személyeket, Ukrajna kisebbségi és őshonos népeinek képviselőivel kellően és megfelelően kellett volna konzultálni annak biztosítása érdekében, hogy igényeiket megértsék és figyelembe vegyék.¹⁸ A nem megfelelő részvétel nem igazolható - a kijevei látogatás során - a hatóságok által felhozott érvel, miszerint a nemzeti kisebbségekkel konzultálni fognak a kisebbségekről szóló törvénytervezettel kapcsolatban. A kisebbségekről szóló törvénytervezet alább, a §§33-38 tárgyaljuk.

¹⁸ ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, nos. 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009, §42

¹⁹ In several opinions, the Commission underlined the necessity and importance of the participation of persons belonging to national minorities in the legislative processes concerning minority questions. See, among others, CDL-AD(2004)026, Opinion on the Revised Draft Law on Exercise of the Rights and Freedoms of National and Ethnic Minorities in Montenegro, §44; CDL-AD(2004)013, *op. cit.*, §47; CDL-AD(2017)030, *op. cit.*, §54.

2. Az államnyelv támogatásának legitimitása valamint a kiegyensúlyozott megközelítés elfogadásának szükségessége

29. Az államnyelvtörvény átfogó célja az ukrán nyelv védelme és támogatása valamint annak, mint az „*etnikumok közötti kommunikáció nyelve Ukrajnában*” való megalapítása. Ezzel párhuzamosan, a törvény 5. és 6. cikkében utal az állam azon kötelezettségére, hogy megtegye a szükséges intézkedéseket az Ukrajnában élő állampolgárok és nem állampolgárok megfelelő államnyelvtudásának biztosítása érdekében.

30. A Velencei Bizottság Az oktatási törvény 7. cikkére, valamint az Ukrajnáról és más országokról szóló korábban megfogalmazott Véleményében hangsúlyozta, hogy az államok törvényes és dicséretes célja az államnyelv megerősítésének támogatása és annak minden polgár általi ismerete és lépéseket kell tennie annak megtanulására mindenki által, a meglévő egyenlőtlenségek kezelésének és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalomba való hatékonyabb beilleszkedésének elősegítése érdekében.²⁰ Maga a törvény preambuluma kifejezetten utal a Velencei Bizottságnak az ukrán jogalkotó számára tett ajánlására a további intézkedések megtételéhez az ukrán nyelv ukrán társadalomban betöltött szerepének megerősítése érdekében. Az államnyelv védelmének legitim célját egyértelműen elismerte a Keretegyezmény (14.3 Cikk²¹) és a Nyelvi Charta (Preambulum²²) és a felügyeleti szervek több alkalommal hangsúlyozták ezt országjelentésükkel összefüggésben.²³

31. Mindemellett ezek a szerződések azt sugallják, hogy a tagállamoknak igazságos egyensúlyt kell találniuk egyrészt az államnyelv mint a társadalmi beilleszkedés eszköze megőrzésének és támogatásának, másrészt viszont, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nyelvi jogainak védelme között.²⁴ Teljes mértékben elismerve, hogy minden állam legitim célja az államnyelv megerősítése, különösen azokban az országokban, ahol a közelmúltban elnyomásnak volt kitéve, a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) Észtországra, Lettországra és Ukrajnára vonatkozó véleményében következetesen hangsúlyozta, hogy ezek az intézkedések nem korlátozhatják indokolatlanul a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvhez fűződő jogait.²⁵

32. Jelen megközelítést a Velencei Bizottság korábbi véleményeiben az Ukrajnában lévő nyelvek használatára vonatkozóan is elfogadta. Miközben a Velencei Bizottság kiemelte „az ukrán nép nemzeti identitásának egyik kulcsfontosságú elemének és nemzeti szuverenitása garantálásának szereplő ukrán nyelv”²⁵ népszerűsítésének legitim célját, hangsúlyozta továbbá, hogy e legitim cél elérése érdekében hozott intézkedéseknek összehangoltnak és kellően kiegyensúlyozottnak kell lenniük Ukrajna kisebbségei nyelvi jogainak védelmét szolgáló garanciákkal és intézkedésekkel, amelyeket nem szabad indokolatlanul csökkenteni.²⁷

²⁰ [CDL-AD\(2017\)030](#), *op. cit.*, §118. See also [CDL-AD\(2010\)035](#), Opinion on the Act on the State Language of the Slovak Republic, §§41-42; [CDL-AD\(2012\)011](#), Opinion on the Act on the Rights of Nationality of Hungary, §73.

²¹ According to the Explanatory Report of the Framework Convention, “[t]he opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language are without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language. Indeed, knowledge of the official language is a factor of social cohesion and integration”.

²² The Preamble to the Language Charter recognises that “the protection and encouragement of regional or minority languages should not be to the detriment of the official languages and the need to learn them”. In the explanatory note to the Language Charter, it is noted that “it is recognised that in every State it is necessary to know the official language (or one of the official languages); consequently, none of the charter’s provisions should be interpreted as intending to raising obstacles to the knowledge of official languages.”

²³ See e.g. [ACFC/INF/OP/I/\(2003\)005](#), Opinion on the Russian Federation, adopted on 13 September 2002, §80; [ACFC/INF/OP/I/\(2002\)5](#), First Opinion on Estonia, adopted on 14 September 2001, §39.

²⁴ See [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, §97.

²⁵ See [ACFC/INF/OP/I/\(2002\)5](#), *op. cit.*, 39; [ACFC/OP/I/\(2008\)002](#), First Opinion on Latvia, adopted on 9 October 2008, §109; [ACFC/INF/OP/I/\(2002\)010](#), *op. cit.*, §50.

²⁶ [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, §49.

²⁷ [CDL-AD\(2017\)030](#), *op. cit.*, §77.

33. Az ukrán alkotmány emellett kötelezettséget ír elő „*az orosz és más nemzeti kisebbség nyelveinek szabad fejlesztésének, használatának és védelmének garantálására Ukrajnában*” (10. cikk (3) bekezdés), ami kiegyensúlyozott megközelítést tesz szükségessé a nyelvhasználat területén. A vizsgált törvény azonban szinte kizárólag az ukrán nyelv használatának megerősítését tartja szem előtt, anélkül, hogy párhuzamosan szisztematikusan szabályozná a kisebbségi nyelvek használatát. Egyes rendelkezésében a törvény lehetővé teszi a kisebbségi nyelv további használatát. A törvény számos cikke olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek kifejezetten meghatározzák az ukrán nyelv használatának általános kötelezettsége alóli kivételeket.²⁸ Egyes rendelkezések kivételeket írnak elő a következő kifejezések használatával: „ha a törvény másként nem rendelkezik” (13.6. és 13.8. Cikk), „a törvény szerint” (28. cikk (2) bekezdés), „külön törvények által” (21.9. Cikk) stb. Ellenkezőleg, más rendelkezés viszont egyértelműen megemlíti azokat a törvényeket, amelyekben más nyelvek használatát szabályozzák,²⁹ ami jogi szempontból előnyösebb megközelítés. Főképp számos rendelkezés (18.5., 23.2., 26.1., 29.2., 32.3., 39.4. Cikkelyek) hivatkozik a törvényben az „őshonos népek és nemzeti kisebbségek jogainak gyakorlására vonatkozó eljárásról szóló törvényre” (a továbbiakban: „a kisebbségekről szóló törvény”). Ilyen törvény még nem létezik. Az államnyelvről szóló törvény IX. Részének záró és átmeneti rendelkezéseinek 8.3. pontja előírja, hogy Ukrajna Minisztertanácsa az államnyelvtörvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül (2020 januárjáig) előkészíti és benyújtja a kisebbségekről szóló törvénytervezetet vizsgálat céljából az ukrán Parlamentbe (Verhovna Rada). Mivel a kisebbségekre vonatkozó jelenlegi törvény messze nem nyújt megfelelő garanciákat a kisebbségek védelmére, valóban szükség van egy új, a kisebbségek védelméről szóló törvényre

34. A kisebbségi törvényt az államnyelvtörvénnyel egyidejűleg kellett volna elkészíteni annak érdekében, hogy a kezdetektől fogva biztosítsák az egyensúlyt az ukrán nyelv és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvhez fűződő jogaik közötti védelmet. Ez sokkal inkább tanácsos lett volna e két jogszabály közötti szoros kapcsolat miatt, amelyeknek ki kell egészíteniük egymást.

35. Gyakorlatilag, ha Az államnyelvről szóló törvény legtöbb rendelkezése a törvény hatálybalépésétől számított egy és öt év között lép hatályba, a kisebbségi nyelvek használatát korlátozó több más rendelkezés már hatályban van 2019. július 16 óta (pl. 8., 12., 14–18., 20., 23.7., 24., 28., 29., 34., 35., 39., 40., 41. cikkelyek stb.). Ezen cikkek egy része kifejezetten kimondja, hogy a kisebbségi és az őslakos nyelvek használatát az érintett területen a kisebbségekről szóló törvény határozza meg (pl. a 29. cikk³⁰).

36. Azokat a rendelkezéseket, amelyek helyet hagynak a kisebbségi és őshonos nyelvek használatára csak a kisebbségi törvény hatálybalépése után lehet hatékonyan alkalmazni. A jogalkotónak ezért fontolóra kell vennie az államnyelvtörvény már hatályban lévő rendelkezései végrehajtásának elhalasztását a kisebbségi törvény elfogadásáig. Az államnyelvről szóló törvény módosítását a jelen vélemény ajánlásainak és az ide vonatkozó korábbi véleményeknek a figyelembe vételével kell elvégezni a kisebbségi törvénnyel egyidejűleg, szorosan konzultálva az összes érdekelt féllel, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek és az őshonos népek képviselőire.

²⁸ This is for instance the case of Article 23 describing conditions under which the use of a language other than Ukrainian can be allowed in the cultural, artistic, recreational and entertainment events (art. 23.2), in announcements, posters, and other information materials about cultural, artistic, recreational and entertainment events (art. 23.3), in public rendition and/or public showing of a theatrical performance (art. 23.4), in information materials about museum items on display at museums or art exhibitions and in admission tickets to museums and exhibitions (art. 23.5), in films screened in Ukraine (art. 23.6), in tourist and sightseeing services (art. 23.8).

²⁹ See for instance Article 14.2 mentioning the possibility to use other language than Ukrainian in court proceedings in the manner prescribed by the procedural codes and the Law on Judicial System and Status of Judges; Article 23.6 stating that domestic films may be screened in the Crimean Tatar language or other languages of indigenous peoples in accordance with the Law on Film Industry; Article 24 providing that the mandatory (minimum) amount of broadcasting in Ukrainian for certain categories of television and radio organisations is determined by the Law on Television and Radio Broadcasting, etc.

³⁰ As provisions already in force which expressly refer to the Law on Minorities, see also Articles 18 and 39. Article 32, which refers to the Law on Minorities, will come into force on 16 January 2020.

37. Kijevi látogatásuk során a Velencei Bizottság küldöttségét biztosították afelől, hogy a nemzeti kisebbségek és az őshonos népek megfelelő biztosítékokat kapnak jogaik védelmére, összhangban Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásaival, különös tekintettel a Keretegyezményből, Nyelvi Chartából, az ECHR és annak 12. sz. jegyzőkönyvéből adódóan.

38. Az államnyelvtörvény már jelzi az ukrán jogalkotó véleményét a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogairól. A 2.3. Cikk meghatározza, hogy a várható kisebbségi törvény az *„e törvény által meghatározott sajátosságok hatálya alá fog tartozni”*. A Bizottság véleménye szerint ezt a kikötést nem szabad úgy értelmezni, hogy az akadályozza a jogi garanciák megjelenítését a kisebbségi nyelvek hatékony védelmére és használatára. Ugyanakkor a jogalkotónak készen kell állnia arra, hogy a jelen véleményben tett ajánlások fényében, kellően mérsékelje az államnyelvről szóló törvényben megállapított általános szabályokat, amelyek ellentmondásosnak bizonyulnak Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásaival.

3. A megkülönböztetésmentesség elvének tiszteletben tartása

39. A törvény számos rendelkezése eltérő bánásmódot biztosít a nyelvek különböző kategóriái között: a) az őshonos népek nyelvei; b) angol nyelv; c) nemzeti kisebbségek nyelvei, melyek az Európai Unió hivatalos nyelvei (pontosabban bolgár, görög, német, lengyel, román, szlovák és magyar); d) nemzeti kisebbségek nyelvei, melyek nem hivatalos nyelvei az EU-nak (különösen az orosz, belorusz és jiddis). Az érintett rendelkezések a következők:

- A 21. cikk különböző eljárásmodot állapít meg a fent említett négy nyelvkategória beszélőire az oktatás területén (lásd alább: 68–69. bekezdés)
- A 22. cikk (2) bekezdése előírja, hogy *„a tudományos publikációkat államnyelven, angol és / vagy az Európai Unió egyéb hivatalos nyelvein kell közzétenni.”*
- A 25.5. Cikkely kivételt ír elő a nyomtatott média forgalmazására vonatkozó kötelezettségre a párhuzamos ukrán nyelvű kiadványok kínálatával kapcsolatban, valamint nyomtatott médiát más nyelveken is terjesztő terjesztési pontok kötelezettségére, hogy ezeknek az ukrán nyelvű változatát is terjesszék: ezek a *„[...] követelmények nem vonatkoznak a kizárólag krími tatár nyelven, Ukrajna őshonos népek más nyelvein, angol nyelven vagy az Európai Unió más hivatalos nyelvén megjelentetett sajtóközleményekre, függetlenül attól, hogy tartalmazzak-e szöveget államnyelven, valamint a tudományos publikációkra, amelyek nyelvét e törvény 22. cikke határozza meg.”*
- A 26. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a követelmény, miszerint a könyvesboltban vagy más könyvterjesztő létesítményben értékesíthető könyvcímek 50% -ának államnyelvűnek kell lennie, nem vonatkozik azokra a könyvesboltokra vagy más intézményekre, amelyek a könyvkiadásokat az Európai Unió hivatalos nyelvein vagy csak az államnyelven forgalmazzák.
- A 27. Cikk (1) bekezdése előírja, hogy *„a felhasználói felülettel rendelkező, Ukrajnában értékesített szoftvereknek államnyelvű, angol és/vagy az Európai Unió más hivatalos nyelvű felhasználói felülettel kell rendelkezniük.”*

40. Az „őshonos népek” fogalmát az Alkotmány nem határozza meg, bár erre a kifejezésre három cikkben hivatkozik: 11., 92. és 119. cikkek), az államnyelvtörvény, az oktatási törvény vagy a jelenlegi kisebbségi törvény. Úgy tűnik, hogy más nemzeti jogszabályokban sem határozták meg. A kijevi látogatás során a Velencei Bizottság szakértői küldöttség értésére adták, hogy „Ukrajna őshonos népei” azok a kisebbségek, amelyek nem rendelkeznek anyaországgal. Külön említésre került a krími tatár, a karaim és a krimcsak kisebbség, ám ez a kategória kizárná a gagauze-okat, mivel a Moldovai

Köztársaság területén Gagauz autonóm régió létezik. Ami a „nemzeti kisebbségek” fogalmát illeti, a hatóságok úgy értelmezik, hogy az csak a Nyelvi Charta megerősítő okiratához csatolt ukrán nyilatkozatban említett kisebbségekre vonatkozik (lásd a 15. bekezdést fent). Fontos tisztázni ezen fogalmak pontos jelentését vagy az államnyelvről szóló törvény szövegében, vagy a jövőbeni kisebbségi törvényben.

41. Az eltérő bánásmód kérdésével kapcsolatban a Velencei Bizottság hangsúlyozza, hogy a Keretegyezmény és a Nyelvi Charta nem kötelezi az állami hatóságokat arra, hogy minden egyes kisebbségi csoport számára azonos védelmet biztosítsanak. Annak érdekében azonban, hogy ne minősüljön diszkriminatívnak, a nemzeti kisebbségek bármilyen jellegű eltérő kezelését megfelelően indokolni kell.

42. A 2017. évi véleményében a Velencei Bizottság kijelentette, hogy figyelembe véve a krími tatárok és más kisebb létszámú kisebbségek sajátos körülményeit, igazolni lehet az őket támogató pozitív fellépés. Az Európai Unió hivatalos nyelvét beszélő kisebbségek és más nemzeti kisebbségek, például az orosz kisebbség között, az oktatás nyelvhasználatával kapcsolatos eltérő bánásmód tekintetében azonban, a Velencei Bizottság úgy ítélte meg, hogy nagyon nehéz felismerni az eltérő bánásmód indokait.³¹ A Velencei Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy nagy valószínűséggel, az orosz nyelv (és más olyan nyelvek, amelyek nem hivatalos nyelvei az EU-nak) kevésbé kedvező bánásmódja a hátrányos megkülönböztetésmentesség elve alapján nem igazolható, kivéve ha meggyőzőbb indoklást mutatnak fel (110. bek.).

43. Az államnyelvtörvény a különbségtételt más területekre is kiterjeszti. Az ukrán hatóságok kifejtették, hogy mivel az őshonos népeknek nincs anyaországa, sérülékeny helyzetben vannak, ami további támogatást igényel az ukrán államtól. Már a 2017. évi Véleményében a Velencei Bizottság elismerte, hogy „*valóban lehetnek indokok egy kedvezményes bánásmód biztosítására az őshonos népek számára az oktatási törvény 7. Cikke értelmében*”. Ez a megállapítás az államnyelvről szóló törvényben előírt mentességekre is érvényes az őshonos népek nyelvének javára.

44. A hatóságok Ukrajna európai törekvéseivel és az ukrán nyelv évszázados elnyomásával az orosz nyelv javára, magyarították az EU hivatalos nyelvét beszélő kisebbségek és a fent említett rendelkezésekben szereplő más nemzeti kisebbségek közötti eltérő bánásmódot, amely de facto kiváltságos státust teremtett az orosz nyelv számára az ukrán társadalomban. A Velencei Bizottság véleménye szerint ezek az érvek nem elegendőek ahhoz, hogy felülírják a Velencei Bizottság korábbi értékelését és általában véve, nem meggyőzőek sem az emberi jogok tekintetében, sem különösen, a diszkrimináció tilalma szempontjából. A külpolitikai megfontolások - függetlenül Ukrajna Európa-párti politikájától vagy a Krím annektálása következtében Oroszországgal fennálló konfliktusa - nem megfelelő érv a nyelvekről folytatott vita során, amelyet az állampolgárok, köztük a nemzeti kisebbségek tagjai is használhatnak. Ami az ukrán történelmi elnyomást illeti, az pozitív intézkedések elfogadásához vezethet, amelynek célja az ukrán nyelv támogatása. Azonban a Velencei Bizottság véleménye szerint ez nem indokolhatja, hogy az orosz nyelvet

³¹ The Venice Commission stated: “Taking into account the particular place of the Russian language in Ukraine (the most widely used of all of Ukraine’s regional or minority languages, and, as the Committee of Experts of the Language Charter has noted, the main language of communication for many persons belonging to non-Russian minorities), its more restricted use than that of official languages of EU member states, as it seems to be contemplated in Article 7 of the Education Law, is clearly problematic. It could be argued that the historical language policy, which favored Russian, and the current political context, may be factors which could justify such an approach. However, it appears that even the domestic constitutional order of Ukraine gives some recognition to the particular place of Russian. Article 10 of the Constitution of Ukraine provides that the state language of Ukraine is Ukrainian, but it also guarantees “the free development, use and protection of Russian, and other languages of national minorities of Ukraine”. It is therefore far from clear that a consideration of the historical factor would justify the less favorable treatment accorded to Russian under Article 7 of the Education Law.” [CDL-AD\(2017\)030](#), op. cit., §112.

és annak Ukrajnában élő beszélőit megfosztják a más nyelvek és annak beszélőinek járó védelemtől, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a „nem uniós nyelvek” szabályozása nemcsak az oroszra, hanem sok más nyelvre is vonatkozik. A Velencei Bizottság ezért azt javasolja a jogalkotónak, hogy helyezze hatályon kívül a törvény által a kisebbségi nyelvek között létrehozott mesterséges felosztást amennyiben ez nem objektív és ésszerű indokoláson alapul.

B. Sajátos megjegyzések

1. Magán kommunikáció (2.törvénycikk)

45. A 2.2 cikk előírja, hogy a törvény nem vonatkozik a magánkommunikáció szférára és a vallási szertartások lebonyolítására. Nem világos, hogy a „magánkommunikáció” fogalmát hogyan kell meghatározni a törvény alkalmazásában. Ukrajna Büntetőeljárás Törvénykönyvének 258. cikke harmadik bekezdésében létezik a magánkommunikáció meghatározása, amely kimondja, hogy *„a kommunikációt magánjellegűnek kell tekinteni, amennyiben az információt olyan fizikai vagy jogi körülmények között továbbítják és tárolják, amikor a kommunikáció résztvevői elvárhatják, hogy az ilyen információk védettek mások beavatkozása ellen.”*

46. Ha hasonló értelmezést kellene alkalmazni Az államnyelvről szóló törvény összefüggésében, ez sértené a véleménynyilvánítás szabadságát és a Keretegyezmény 10. Cikke által védett jogokat, mivel a magánfelek számára lehetővé kell tenni, hogy kisebbségi nyelvet használhassanak egymás közötti kommunikáció során, beleértve azokat az eseteket is, ha mások látják vagy hallják őket nyilvános területeken. Egy ilyen értelmezés sértené a véleménynyilvánítás szabadságát, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezményének (ECHR) 10. cikke is garantál. Ez a megállapítás a köztisztviselőkre is érvényes. Aktív szolgáltatás során nem szabad kötelezni őket az államnyelv használatára nem hivatalos egymás között folytatott szóbeli és írásbeli kommunikáció esetén.

2. Nyelvtudásra vonatkozó követelmény (6, 7-11, 44, 48 törvénycikk)

a. Nyelvtudási követelmény állampolgárok számára (6. Cikkely)

47. A 6. cikk előírja, hogy minden ukrán állampolgárnak rendelkeznie kell ukrán nyelvtudással. A törvény arra kötelezi az államot, hogy minden ukrán állampolgár számára lehetőséget biztosítson az államnyelv elsajátítására, nem csupán a rendszeren keresztül, hanem felnőtteknek szóló ingyenes ukrán nyelvtanfolyamok szervezésével (6. cikk). Az 5. cikk az államnyelv elsajátításának megkönnyítése érdekében számos más pozitív intézkedést irányoz elő az állam általi elfogadásra.

48. Üdvözöljük ezeket az intézkedéseket, amelyek biztosítják az Ukrajnában élő valamennyi állampolgár és nem állampolgár számára az ukrán nyelv megfelelő nyelvtudását. Ezek összhangban vannak Ukrajna alkotmányának 10.2. Cikkével (lásd fent 9. §), a korábbi véleményekkel, amelyekben a Velencei Bizottság pozitív intézkedések meghozatalát javasolta az ukrán mint egyetlen államnyelv szerepének megerősítése érdekében.

49. Azonban nem teljesen világos, mi lenne a következménye azokra az állampolgárokra tekintettel, akik nem felelnek meg ennek a követelménynek. Az sem világos, hogy ez a rendelkezés hogyan kapcsolódik a törvény azon rendelkezéseire, amelyek lehetővé teszik egy másik nyelv használatát olyan személy számára, aki nem tudja az ukrán nyelvet. Ez a helyzet áll például elő, a 16. cikk (2) bekezdésének értelmében, amely kimondja, hogy *„a bűnüldöző szervek, a hírszerző ügynökségek alkalmazottai... olyan személlyel, aki nem érti az államnyelvet, egy mindkét fél számára elfogadható nyelven, valamint tolmács által kommunikálhat.”* A kérdés az, hogy egy köztisztviselő ilyen esetben megtagadhatja-e egy másik nyelven történő kommunikációt egy olyan polgárral szemben, aki azt állítja, hogy nem ért ukránul? (hasonló esetekben lásd még a 30.3. és a 33.2. cikket). Ezt a rendelkezést újra kell fogalmazni annak biztosítása érdekében, hogy az ne legyen felhasználható jogalapként az ebben, és más jogszabályi rendelkezésekben előírt kivételek alkalmazásának megtagadására.

b. Az állampolgárság megszerzéséhez szükséges nyelvtudási követelmény
(7. Cikk)

50. A 7. cikk előírja, hogy az ukrán állampolgárságot kérelmező személynek „*megfelelő államnyelvtudást*” kell bizonyítania azáltal, hogy nyelvvizsgát ad le. A szükséges nyelvtudási szint meg lesz határozva, és a vizsgát az Államnyelvi Szabványügyi Bizottság (a továbbiakban: az Államnyelvi Bizottság) szervezi. Ezt a rendelkezést 2021. július után kell alkalmazni.

51. A Bizottság számára nem egyértelmű, hogy miért nem fogadják el a megfelelő nyelvtudás egyéb bizonyítékait - például az iskolai oklevelet - a nyelvtudás bizonyítékeként, amint azt a jelenlegi állampolgársági törvény (2001 jan. 18-ai kelt 2235-III. Sz. Törvény) és a 9. cikk (1) bekezdésében felsorolt szakmák bizonyos kategóriáira vonatkozó (lásd a 10.3. cikket) kitétel lehetővé teszi ebben az esetben.

c. Állami tisztség betöltéséhez szükséges nyelvtudási követelmény
(9–11., 44. cikk)

52. A 9. cikk hosszú listát tartalmaz azokról a tisztviselőkről és megválasztott személyekről, akiknek „*hivatalos feladataik ellátása során az államnyelv ismeretére és használatára van szükség*”. A szükséges nyelvtudás szintjét az Államnyelvi Bizottság határozza meg, és bizonyos álláskategóriák esetében (pl. parlamenti képviselők, köztisztviselők stb.) csak a Bizottság által kiadott, az ukrán nyelvtudásról szóló állami tanúsítvány hiteles. Más pozíciók esetében, (például a helyi parlamentek tagjaira, jogászokra stb.) a nyelvtudást általános középfokú végzettséggel járó oklevéllel lehet igazolni, amely tartalmazza, hogy az adott személy az ukránt, mint tantárgyat tanulta (10., 11.1. és 44.1.3. Cikkely) A követelmény 2021. július 16-án lép hatályba (IX. rész, 1. pont).

53. Noha ezek a rendelkezések legitim célt szolgálnak, a megkülönböztetésmentesség elvének való megfelelés érdekében a nyelvtudási követelményeknek arányosnak kell lenniük a szóban forgó konkrét közérdekkel. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) 3.sz. kommentárjában megjegyezte, hogy „*olyan álláshelyek esetében, ahol a hivatalos nyelv ismerete legitim feltétel, a nyelvtudási követelményeknek minden esetben arányosnak kell lenniük a követett közérdekkel, és nem léphetik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. Ezenkívül nyelvi képzéseket és szükség esetén célzott támogatást elérhetővé kell tenni a nyelvi követelmények érvényesítése előtt, hogy megkönnyítsék a hivatalos nyelv tanulását, és megakadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó alkalmazottak vagy pályázók diszkriminációját, vagy elégtelen részvételét.*”³² Ez azt jelenti, hogy az Államnyelvi Bizottságnak különbséget kell tennie a nyelvtudás szintjére vonatkozó jogos elvárások alapján, amely indokolható a törvény 9. cikkében említett tisztviselők / szakemberek minden kategóriája esetében. A fent említett rendelkezések nem zárhatják ki az ilyen megkülönböztetést, ami pozitív tény.

54. Az országos és helyi parlament tagjainak nyelvkövetelményét illetően, a Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy a *Podkolzina kontra Lettország* ügyben hozott ítéletében az Európai Emberi Jogi Bíróság (ECtHR) kijelentette, hogy a parlamenti választások jelöltjével szembeni kötelezettség, amely szerint érteni és beszélni kell lett nyelven, nem sérti az 1. jegyzőkönyv 3. Cikkét.³³ Azonban, amint azt a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) 3. sz. Tematikus kommentárja is kifejti, a parlamenti és helyi választások jelöltjeire vonatkozó nyelvismeret-követelmények felvethetik a Keretegyezmény 15. Cikkével³⁴ való összeegyeztethetőség kérdését, mivel ezek negatívan érintik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való részvételét. (§92) Noha a Velencei Bizottság elismeri, hogy az országos és helyi parlament tagjainak nyelvi követelményei legitim célt követ, a

³² ACFC, [Thematic Commentary No. 3](#) on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention, §87.

³³ ECtHR, 9 April 2002, [Podkolzina v. Latvia](#), n° 46726/99, §§33-34.

³⁴ Article 15: “*The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.*”

a Keretegyezmény 15. cikkének való megfelelés attól függ, hogy ezt a követelményt hogyan alkalmazzák a gyakorlatban. A törvény 9. cikkében szereplő nyelvtudásra vonatkozó követelmények 2021. július 16-án lépnek hatályba. Az ukrán hatóságoknak a törvény szerint, megfelelő lehetőséget kell biztosítani azoknak a személyeknek, akiknek a törvény értelmében, meg kell tanulni és használni kell az ukrán nyelvet és igazolniuk kell nyelvtudásukat (IX. rész, 1. pont).

a. Nyelvismeret-tesztelés (art. 48)

55. Az államnyelv ismeretének szintjét csak három dokumentum bizonyíthatja:

1) állami bizonyítvány, 2) kivonat a jegyzékből, amely igazolja az állami bizonyítvány kiállítását, 3) a teljes általános középfokú oktatást igazoló okmány. Ukrán állampolgárok számára a teszt ingyenes. A teszteredményeket fellebbezni lehet az Állami Nyelvi Bizottságnál, majd a bíróságnál. Az állami tanúsítványokkal kapcsolatos információ (az állami tanúsítvány jogosultjának vezeték, kereszt és apai neve, államnyelvtudás szintje, az állami tanúsítvány sorszáma és a kiállítás dátuma) online elérhetőek lesznek az Állami Nyelvi Bizottságának honlapján. (48. cikk)

56. Úgy tűnik, hogy a törvény az összes szükséges biztosítékról gondoskodik, hogy az ukrán nyelvtudásra vonatkozó állami igazolások kiadásával kapcsolatos önkényes döntéseket elkerülje. Ugyanakkor a személy nyelvtudására vonatkozó információt olyan személyes információnak kell tekinteni, amelyre a magánélet tiszteletben tartásának joga vonatkozik. Ezen információknak a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) 8. cikke (2) bekezdésében említett legitim célok érdekében. Ezért ezt az információt csak korlátozott személycsoport számára kell hozzáférhetővé tenni, akiknek jogos érdeke fűződhet az állam által kiállított és benyújtott igazolás hitelességének megerősítéséhez ahhoz, hogy megkapja az ukrán állampolgárságot vagy a 9. Cikkben felsorolt állami állást betöltse.

3. Állami hatósági szervek munkanyelve (3-16 Cikkely)

57. A már hatályban lévő 13-16. Cikkely szabályozza a nyelvek használatát egyes állami hatósági szerveknél. A 13. cikk szerint a központi és helyi hatóságok által elfogadott rendeleteket és egyéni beadványokat ukrán nyelven kell elkészíteni összhangban az Állami Nyelvi Bizottság által elfogadott, ukrán jogi terminológiai szabvánnyal. Ugyanakkor, a Krím Autonóm Köztársaság helyi hatóságai által elfogadott egyéni beadványokat *„le lehet fordítani és nyilvánosságra hozni krími tatár nyelven”*. (13.4. Cikk)

58. Nehéz megérteni, miért csak a krími tatár nyelvénél ismerik el ezt a lehetőséget, nem pedig az egyéb őslakos népek és nemzeti kisebbségek nyelve esetében is. Ráadásul, ez a rendelkezés ellentétes a Nyelvi Charta 10. cikke (2) bekezdésének c) és d) pontjával, amely szerint Ukrajna vállalta, hogy azokon a területeken, ahol az adott nyelveket használó lakosok száma ezt indokoltá teszi, engedélyezi a regionális és helyi hatóságok általi hivatalos dokumentumok közzétételét az ide vonatkozó regionális és kisebbségi nyelveken is.

59. A 13. cikk (6) és (8) bekezdésére vonatkozóan, *„ha a törvény másként nem rendelkezik”,* a központi és helyi hatóságok *„elfogadják megfontolásra az államnyelven készített dokumentumokat”* és *„válaszokat a magánszemélyek és jogi személyek által benyújtott kérvényekre [...] államnyelven kell megadni.”* Ezek a hatóságok azonban külföldi címzetteknek történő írásban más nyelveket is használhatnak (13. cikk (7) bekezdés). A 13. cikk 2019. július 16-án lépett hatályba, kivéve a második bekezdést, amely az ukrán jogi terminológiai szabványok elfogadását követően lép hatályba.

60. A Bizottság emlékeztet a Keretegyezmény alapján Ukrajnára háruló kötelezettségre (10. cikk (2) bekezdés), hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken biztosítsa azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi nyelv használatát ezen személyek és a közigazgatási hatóságok között. Ugyanakkor - még más területeken is - a 13. Cikkelyt nem szabad úgy értelmezni, hogy semmilyen körülmények között sem szabad megengedni, hogy

a köztisztviselők más, az ukrán nyelvtől eltérő nyelven válaszolhassanak az állampolgároknak. Egy korábbi véleményében a Bizottság úgy ítélte meg, hogy „*az államnyelv használatának kötelezettségét csak olyan mértékben kell kivetni az állami hatósági szervekre (3. 1. cikk), valamint azok alkalmazottaira, köztisztviselőire és tagjaira, akik hivatali minőségükben járnak el, amennyiben ez megtehető anélkül, hogy sérelmeznék a nyelvi jogokat, amelyeket magánszemélyek az emberi jogokról és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló külön rendeletekből vagy nemzetközi szerződésekből vonhatnak le*”³⁵. Ez a vélemény hivatkozik a Diergaardt és társai kontra Namíbia,³⁶ 2000. július 25-i véleményre, amelyben az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága kijelentette, hogy a köztisztviselőknek szóló kormányzati utasítás, amely szerint ne válaszoljanak az afrikaans nyelven történő írásbeli vagy szóbeli közleményre, beleértve a hatóságokkal folytatott egyszerű telefonbeszélgetést, még akkor sem, ha tökéletesen képesek erre, sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) 26. Cikkét. Ez a döntés azt sugallja, hogy az államnak el kell fogadnia, hogy amikor a magánszemélyek nem hivatalos nyelven fordulnak a hatósági személyekhez, a köztisztviselők önként válaszolhatnak ezen a nyelven, ha erre képesek.

61. A törvényhozónak javasoljuk, hogy az államnyelvről szóló törvény felülvizsgálatakor és a kisebbségi törvény megfogalmazásakor vegye figyelembe a fenti észrevételeket. E törvényeknek rendelkezniük kell a kisebbségi nyelv használatának lehetőségéről azokon a területeken, ahol a kisebbségek tömbökben élnek és bárhol bármilyen nyelv használatáról, a fent leírtaknak megfelelően, különös tekintettel a szóbeli kommunikációra. Különösen fontos, hogy a törvény egyértelmű kivételeket írjon más, nem ukrán nyelv használatáról, vészhelyzet esetén (például a mentőszolgálatokkal, úgy mint a rendőrséggel, a tűzoltókkal, kórházi személyzettel folytatott kommunikáció során).

62. A 16. Cikk előírja, hogy „*a szabályok, dokumentáció, nyilvántartás vezetése, az ukrán állampolgárokkal folytatott hivatalos tevékenységek és a bűnüldöző szerveknél, hírszerző ügynökségeknél és rendészeti feladatokat ellátó speciális kormányzati ügynökségeknél folytatott kommunikáció nyelve az államnyelv.*” Ezen ügynökségek alkalmazottai számára azonban a 16. Cikk második bekezdése megengedi, hogy *„olyan személy esetében, aki nem érti az államnyelvet, kommunikáció megvalósítható egy, mindkét fél számára elfogadható nyelven, valamint tolmácsolás által*”.

63. A 15. cikk kivétel nélkül, ugyanazokat a kötelezettséget írja elő az ukrán nyelv használatára *„Ukrajna fegyveres erőiben és más, a törvény alapján létrehozott katonai formációkban*”. A Bizottság javasolja egy hasonló kivétel hozzáadását a 15. Cikkhez.

4. Államnyelv a választási folyamatban (18. Cikk)

64. A már hatályban lévő 18. cikk előírja az ukrán nyelv használatát a választási és népszavazási folyamatban. A szavazáshoz használt szavazólapoknak és minden egyéb választási dokumentációnak, valamint a *„televízióban, rádióban sugárzott, kültéri hirdetési médiában elhelyezett, szórólapként és újságként terjesztve vagy az interneten közzétett”* választási kampányok anyagának ukrán nyelvűnek kell lennie. A 18.4. Cikk azonban lehetővé teszi a választási kampányok anyagának reprodukálását az adott kisebbségi vagy őslakos nyelven is, hogy lehetővé tegyék azok terjesztését *„bizonyos helyeken”,* a kisebbségekre vonatkozóan *„törvény által meghatározott módon és feltételek alapján.”*

65. A választási kampány anyagának terjesztésével a választási jelöltek és a mögöttük álló politikai pártok nem töltenek be közzefeladatot. A véleménynyilvánítás szabadságát csak arra használják fel, hogy politikai elképzeléseiket és programjukat közvetítsék a választóknak. A véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az eszközök megválasztásának és a kommunikáció nyelvének a szabadságát is. A Velencei Bizottság

³⁵ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, §57.

³⁶ Human Rights committee – communication no 760/1997, [views of the committee](#), 25 July 2000 UN doc. A/55/40, vol II p.140, §10.10.

véleménye szerint a 18.4. Cikk nem felel meg azoknak a feltételeknek, amelyeket teljesíteni kell az azzal járó véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának igazolása érdekében, mivel nem világos, hogy ez a korlátozás miként tekinthető "szükségesnek a demokratikus társadalomban", az Emberi Jogok Európai Egyezmény ('ECHR') 10. cikke (2) bekezdésének értelmében. A Bizottság véleménye szerint lehetővé kell tenni, hogy a választási kampány anyagát bármilyen nyelven lehessen terjeszteni, nem csak a kisebbségek által többen lakott területeken, hanem az egész országban.

66. Ezenkívül, csak az ukrán nyelven kiadott és más nyelvre lefordított / szinkronizált anyagok terjesztésének kötelezettsége súlyos terhet róhat némely politikai pártra vagy jelöltre, akik a kisebbségtől várják szavazataikat. Ha a hatóságok ezeket az anyagokat ukrán nyelven is szeretnék megszerezni, helyénvaló, hogy az állam megfelelő pénzügyi támogatást nyújtson azok fordításához, szinkronizálásához vagy feliratozásához.

67. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) ajánlása szerint *„a hatóságoknak fontolóra kell venni a kisebbségi nyelvek használatának lehetőségét a választási kampányokra szánt közszolgálati televíziós és rádióműsorokban, valamint szavazólapokon és egyéb választási anyagokon keresztül olyan területeken, ahol hagyományosan a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek laknak, vagy jelentős számban vannak jelen”*³⁷.

5. Államnyelv az oktatásban (21. cikk)

68. A 21. cikk megismétli az oktatási törvény 7. cikkének tartalmát, amelyről a Velencei Bizottság 2017-ben véleményt közölt. Első bekezdése elismeri az őshonos népekhez tartozó személyeknek azt a jogát, hogy az ukrán nyelv mellett a közösségi oktatási intézményekben anyanyelvükön óvodai, alap- és középfokú oktatásban részesüljenek. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek azonban jogukban áll, hogy az ukrán nyelv mellett, anyanyelvükön csak óvodai és általános iskolai oktatásban részesüljenek a közösségi oktatási intézményekben. Ami a középfokú oktatást illeti, a nemzeti kisebbségek tagjai mindegyikének jogában áll a nyelvét, mint tantárgyat tanulni. Ezenkívül, a 21. Cikk (5) bekezdése értelmében, egy vagy több tudományág – amit a Bizottság a tanterv valamely tárgyként értelmez - angolul vagy az Európai Unió egyik hivatalos nyelvén tanítható.

69. Tehát, úgy tűnik, hogy a bolgár, görög, német, lengyel, román és magyar kisebbség tagjai amellet, hogy nyelvüket, mint tárgyat tanulhatják, egy vagy több tantárgyat saját nyelvükön is tanulhatják középfokú oktatási szinten. Azonban azon nemzeti kisebbségek tagjai, akik nem beszélnek az EU hivatalos nyelvét - beloruszok, gagauzok, zsidók és, az oroszok - csak tantárgyként tudják nyelvüket tanulni a középiskolában. Így a középiskolai szinten hierarchia jön létre, ahol az őshonos népek potenciálisan kedvezőbb bánásmódban részesülnek, mint az EU hivatalos nyelvét beszélő nemzeti kisebbségek, és azokat a nemzeti kisebbségeket, amelyek az EU hivatalos nyelvét beszélnek, kedvezőbben kezelik, mint a többi nemzeti kisebbséget.

70. Sem az államnyelvtörvény, sem az oktatási törvény nem szabályozza a kisebbségi és az őshonos nyelvek számára fordítandó órák számát. A törvény ugyanakkor meghatározza, hogy a jogot úgy gyakorolják, hogy külön osztályokat hoznak létre a nemzeti kisebbség vagy az őshonos nyelven tanulók számára, ami azt sugallja, hogy az ilyen kétnyelvű oktatást már nem fogják biztosítani a kétnyelvű oktatásra szakosodott külön iskolákban, ahogy ez jelenleg a gyakorlat.

71. A Velencei Bizottság 2017. évi véleményében bírálta az oktatási törvény 7. Cikkét a jogi egyértelműség hiánya miatt (56–65. Bek.). Abban az időben a Velencei Bizottságot biztosították afelől, hogy a teljes középfokú oktatásról szóló jövőbeli törvény világos és pontos útmutatást fog adni a 7. (68. bek.) Cikkben szereplő új rendszer bevezetésének különféle szempontjairól.

72. Az Oktatási Minisztérium eljuttatta a Bizottsághoz a teljes középiskolai oktatásról szóló törvénytervezetre vonatkozó rendelkezéseinek fordítását, amely a Parlamentben

³⁷ ACFC, [Thematic Commentary No. 3](#), op. cit., §92.

második olvasatra vár. A tervezet (5., 6. cikk) csak néhány részletet tartalmaz az ukrán nyelven való oktatásához szükséges minimális időtartamról az alapfokú közép- és középfokú oktatásban. Eszerint, „*azok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, akiknek nyelve az EU hivatalos nyelve, és akik gyakorolják az adott nyelven folytatott tanulás jogát, az önkormányzati és vállalati iskolákban alapfokú középiskolai oktatásban részesülhetnek (részesülnek?) államnyelven, ami az ötödik osztályos éves tanulmányi idő 20% -ának felel meg.*” Ezt az időtartamot minden évben ki kell bővíteni, és a 9. osztályban nem lehet kevesebb, mint 40%. Ezeknek a személyeknek a középfokú oktatás felső tagozataiban ukrán nyelvű oktatásra szánt idő az éves tanulmányi idő legalább 60% -át teszi ki.

73. Az Oktatási Minisztérium³⁸ megjegyzése szerint ez azt jelenti, hogy az ebbe a kategóriába tartozó gyermekek teljes mértékben anyanyelvükön tanulhatnak az óvodában és az általános iskolában, az ukrán nyelv, mint tantárgy, tanulása mellett. Kizárólag az ötödik osztálytól kezdve néhány tantárgyat ukrán nyelven is tanulnak. Mivel azonban az 5. osztály után a kisebbségi nyelv oktatásához rendelt minimális időtartam nincs meghatározva, úgy tűnik, hogy az oktatási hatóságok döntenek majd arról, hogy a kisebbségi nyelven való oktatást beépítik-e és milyen terjedelmben az iskolai programba.

74. Ami a más nemzetiségi kisebbségekhez tartozó személyeket illeti, ők az önkormányzati és vállalati iskolákban alapfokú közép- és középfokú oktatásban részesülnek ukránul, az évenkénti tanulmányi idő legalább 80% -ának megfelelő mértékben. Az ukrán és kisebbségi nyelven tanított tantárgyak listáját az iskola oktatási programja határozza meg.

75. Ily módon, a törvénytervezet továbbra is kedvezőbben kezeli azokat a kisebbségi nyelveket, amelyek egyben az EU hivatalos nyelvei, mint azokat, amelyek nem. Továbbá, ez a szöveg nem szünteti meg a kisebbségi nyelvek oktatásával kapcsolatos bizonytalanságot, amely az oktatási törvény 7. Cikkéből fakad. A törvénytervezet csak a kétnyelvű oktatás (ukrán nyelven és a kisebbség nyelvén) iránti kérelmet benyújtó nemzetiségi kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítja az ukrán nyelv oktatásának megfelelő szintjét (anélkül, hogy megadná a kisebbségi nyelvek oktatásához szükséges minimális időtartamot). A törvénytervezet tehát a hatóságokra bizza a kisebbségek és az őshonos népek nyelvén tanítandó tantárgyak és az egyes nyelvekre fordítandó időtartamról való döntést.

76. Ez önkényes döntések meghozatalához és olyan helyzethez vezethet, amikor az országban vagy bizonyos területeken széles körben használt nyelvekre kevés időt fordítanak és / vagy csak egy tantárgyat tanítanak kisebbségi nyelven. Ami az őshonos népek nyelvén való oktatását illeti, a törvénytervezet rendelkezéseinek az Oktatási Minisztérium által biztosított fordítása megerősíti ezt a jogot anélkül, hogy részletesebben megadná a saját nyelvükön történő tanításhoz szükséges időt.

77. A Velencei Bizottság emlékeztet a középfokú oktatásra vonatkozó 2017. évi véleményében szereplő értékelésére, amely szerint: „*ha a törvényt oly módon hajtánák végre, hogy a kisebbségi nyelveket csak tantárgyként lehessen tanítani, és már nem lenne lehetőség arra, hogy más tantárgyakat kisebbségi nyelven tanítsanak, ez nyilvánvalóan aránytalan mértékű beavatkozás lehet a kisebbségek meglévő jogaiba*” (122. §). Elfogadható azonban, ha a törvény lehetővé teszi bizonyos tantárgyak kisebbségi nyelveken történő tanítását, azzal a feltétellel, hogy „*ennek az oktatásnak a mértéke elegendő lesz ahhoz, hogy a hallgatók magas szintű szóbeli és írásbeli jártasságot érjenek el, lehetővé téve számukra a összetett kérdések kezelését is*” (123. bek.). A teljes középfokú oktatásról szóló törvénytervezet nem biztosítja, hogy az oktatás megfelelő hányada kisebbségi és / vagy őslakos nyelveken történjen, hogy a hallgatók anyanyelvük magas szintű szóbeli és írásbeli jártasságát érik el.

78. Ami az oktatási törvény által létrehozott és az államnyelvtörvényben megerősített eltérő bánásmódot illeti, a Velencei Bizottság már megvizsgálta azt a 2017. évi véleményében. Miközben elismerte, hogy indokolt lehet az őslakos népeket preferenciális bánásmódban részesíteni, amint azt a 7. cikk előírja, a Bizottság arra a következtetésre

³⁸ Non-paper on the implementation of the Venice Commission's recommendations on the Law on Education, p. 3.

jutott, hogy nagyon valószínű, hogy a cikkben említett kisebbségi nyelvek, amelyek az Európai Unió nem hivatalos nyelvei kedvezőtlenebb bánásmódot, nem igazolható a hátrányos megkülönböztetésmentesség elve alapján (110. és 114. bek.). A a kijevei látogatás során a hatóságok által előadott okok nagyrészt megegyeznek a 2017. évi véleményben megvizsgált érvekkel. Ezért az utóbbi vélemény következtetése továbbra is érvényes az államnyelvről szóló törvény 21. Cikkére is.

79. Pozitív tény azonban, hogy a törvénytervezet 5. cikkének (10) bekezdése előírja, hogy azok a magániskolák, amelyek teljes középfokú oktatást nyújtanak magánszemélyek és / vagy jogi személyek költségén, és amelyek nem kapnak állami támogatást, szabadon választhatják az oktatás nyelvét. Ugyanakkor ezeknek az iskoláknak kötelessége biztosítani a hallgatók ukrán nyelvtudását. Ez a rendelkezés végrehajtja a 2017. évi vélemény ajánlását (105. bek.), és biztosítja a Keretegyezmény 13. cikkének való megfelelést, amely szerint Ukrajna elkötelezte magát amellyel, hogy elismeri, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek jogukban áll saját magán oktatási intézményeik létrehozására és irányítására. Ezért azt tanácsolják a jogalkotónak, hogy fogadja el ezt a rendelkezést úgy, ahogy van. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy nem minden kisebbségi csoportnak lehet lehetősége arra, hogy elegendő számban hozzon létre saját magániskolákat, hogy megfeleljen a saját közössége igényeinek. Ezért továbbra is nélkülözhetetlen a kisebbségekhez és az őshonos népekhez tartozó személyek azon lehetősége, hogy bizonyos tantárgyakat saját nyelvükön tanítsák.

80. További pozitív változás ezen a területen az oktatási törvény 7. cikkének végrehajtása és az átmeneti időszak meghosszabbítása 2020. Szeptember 1-ől 2023. Szeptember 1-ig, ami a 2017. évi vélemény újabb ajánlását veszi figyelembe (82. bek.). Sajnálatos módon itt ismét az államnyelvtörvény eltérően kezeli a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeket, mivel ezt a kiterjesztést csak azokra a nemzeti kisebbségekhez tartozó hallgatókra alkalmazza, akiknek anyanyelve az EU hivatalos nyelve, és akik tanulmányaikat 2018. Szeptember 1-je előtt kezdték el. (IX. rész, 1. pont). Ezért ez a rendelkezés csak részben hajtja végre a Velencei Bizottság ajánlását, mivel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, akiknek a nyelve nem hivatalos EU nyelv (különösen az oroszok), valamint az őshonos népek, akik 2018. Szeptember 1. előtt középfokú oktatásba léptek, továbbra is 2020. Szeptember 1-ig az előző rendszer szerint részesülnek oktatásban.

81. A hatóságok ezt az eltérő bánásmódot az orosz és ukrán nyelv szoros kapcsolatával magyarázták, ami megkönnyíti az oroszul beszélők számára az új rendszerre való áttérést. A Velencei Bizottság nem tudja felmérni, hogy ez a magyarázat megalapozott-e. Mindenesetre ez nem magyarázza meg, miért kezelik az őslakos népek nyelveit úgy, mint az orosz nyelvet. A Bizottság ezért javasolja az átmeneti időszak meghosszabbítását az összes nemzeti kisebbséghez tartozó hallgatók számára - függetlenül attól, hogy ők Európai Unió-s nyelv hordozói vagy a nyelvük nem az Európai Unió nyelve, - és az őshonos népek számára is.

6. Államnyelv a tudományos, kulturális és sporttevékenységekben (22. és 23. Cikk)

a. Tudományos tevékenység (22. Cikk)

82. A 22. Cikk - amely 2020. július 16-án lép hatályba (az első bekezdés kivételével) - kimondja, hogy a tudományos publikációkat államnyelven, angolul és / vagy más hivatalos EU nyelven kell közzétenni (22. cikk (2) bekezdés). Mint azt fentebb kifejtettük, a nyelvek közötti ilyen eltérő bánásmód nem tűnik indokoltnak. Ez a rendelkezés megsérti azoknak a szólásszabadságát és akadémiai szabadságát, akik tudományos publikációkat akarnak megjelentetni nem hivatalos EU -s nyelveken.

83. A 22. cikk (5) bekezdése szerint a nyilvános tudományos rendezvények nyelve - kivéve az adott idegen nyelv vagy irodalom témájú eseményeket - ukrán és / vagy angol lehet. Ha nyilvános tudományos rendezvényt (tudományos konferenciát, kerekasztalt, szimpóziumot, szemináriumot, tudományos iskolát stb.) az angol vagy ukrán nyelvtől eltérő

nyelven tartanak, az esemény szervezőjének előzetesen értesíteni kell a résztvevőket. „Ebben az esetben az állami nyelvű tolmácsolás nem kötelező”. Nem világos, hogy az utolsó rendelkezés hogyan viszonyul a 22. Cikk (6) bekezdéséhez, amely kimondja, hogy „*minden tudományos rendezvényen részt vevő személy számára semmilyen körülmények között nem tagadható meg az államnyelv használatának joga.*” Ez azt jelenti, hogy az államnyelv használatának joga előírja-e a szervező számára, hogy tolmácsolást biztosítson azoknak a személyeknek, akik részt vesznek egy tudományos rendezvényen, és ukránul szeretnének beszélni? További pontosításokra lehet szükség.

84. A Velencei Bizottság véleménye szerint a törvénynek csak az állami hatóságok által szervezett és / vagy közpénzekből szervezett rendezvények nyelvét kell szabályoznia, és a szervezőkre kell bízni, hogy szabadon döntsenek a magáneseemények nyelvéről anélkül, hogy kötelezettséget vállalnának az államnyelvről vagy az államnyelvre történő fordításra.

b. Kulturális tevékenységek és sportesemények (23. és 34. Cikk)

85. A 23. cikk, amely 2021. július 16-án lép hatályba (az (1), (7) és (9) bekezdés kivételével), szabályozza a nyelvek használatát a kultúra területén. A második bekezdés értelmében a kulturális, művészeti, szabadidős és szórakoztató rendezvényeken az ukrán nyelv használata általános szabály, és más nyelvek használata kivételesen megengedett, ha azt „*a rendezvény szervezőjének művészi vagy kreatív koncepciója*” is indokolja valamint a kisebbségi törvényben előírt esetekben.

86. Ez a rendelkezés korlátozza a véleménynyilvánításhoz való jog szabad gyakorlását (az Emberi Jogok Európai Egyezményéne (ECHR) 10. cikke és a Keretegyezmény 9. cikke (1) bekezdése³⁹), valamint a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy csoportjuk többi tagjával közösen élvezzék saját kultúrájukat, vagy saját nyelvüket használják. (a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) 27. cikk)). A véleménynyilvánítás szabadsága magába foglalja a művészeti szabadságot. Ez nemcsak az információ közlésének és megszerzésének a jogát garantálja, hanem a választott adathordozón történő erre való jogosultságot, ideértve a nyelvet és a formát is. Ezért a törvénynek, a választott nyelven történő kifejezés szabadságát szabályként, a korlátozását kivételként kell kezelni, amit „*törvényben elő kell írni*”, legitim célt kell szolgálnia, és „*szükségesnek kell lennie a demokratikus társadalomban*” (az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) 10. cikkének (2) bekezdése). Ez azt is jelenti, hogy a választott nyelv szabad használatának bármilyen korlátozása arányos kell hogy legyen a kitzűzött legitim céllal. A 23.1. és a 23.6. Cikket át kell szerkeztetni, hogy megfeleljen ennek az elvnek.

87. A 23.4. Cikk előírja, hogy „*az államnyelvtől eltérő nyelvű nyilvános előadást és / vagy színházi előadás nyilvános bemutatását állami vagy közösségi színházban, az államnyelvre történő fordításnak kell kísélnie feliratok, audio fordítás formájában, vagy más módon.*” A kulturális, művészeti, szabadidős és szórakoztató eseményekről szóló hirdetményekben, plakátokon és egyéb információs anyagokban az ukrán nyelvtől eltérő nyelv használata megengedett, feltéve, hogy a más nyelvű szöveg mennyisége és betűtípusa nem haladja meg az ukrán szövegét (Cikk 23.3). Amennyiben egy kulturális, művészeti, szabadidős és szórakoztató esemény konferálása Ukrajnában más nyelven zajlik, a szervező biztosítja annak szinkron vagy konszekutív tolmácsolását ukránul (23. cikk (2) bekezdés). A 23. cikk (6) bekezdése előírja, hogy a filmek hazai terjesztésének és vetítésének nyelve ukrán, a filmzene szövegének ukrán nyelvű előadásával „*szinkronizálás vagy hangrámondás útján.*” Ez a bekezdés ezután előírja, hogy a hazai filmeket krími tatár nyelven vagy az őslakos népek más nyelvein vetithetik, kivételként, ami nem vonatkozik a nemzeti kisebbségekre.

88. A Velencei Bizottság a Szlovák Köztársaság állami nyelvről szóló törvény hasonló

³⁹ Article 9.1 states that: “*The Parties undertake to recognise that the right to freedom of expression of every person belonging to a national minority includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas in the minority language, without interference by public authorities and regardless of frontiers.*”

rendelkezéseivel összefüggésben megjegyezte, hogy az ilyen rendelkezések többletmunkát és költséget rónak a kisebbségi nyelveken zajló kulturális események szervezőire, és bár ezek a rendelkezések legitim célt szolgálnak, nevezetesen tájékoztatják a szlovák többséghez tartozó személyeket a nemzeti kisebbség számára rendezett kulturális eseményről, ennek a legitim célnak arányosnak kell lennie, és a szlovák kormánynak finanszírozást kell nyújtania a fordítás támogatására, mivel egyébként, a pénzügyi terhek „*jelentős zavart okozhatnak, és hűsítő hatással bírhatnak a kulturális események szervezésére*” kisebbségi nyelveken.⁴⁰

89. Ezek a megfontolások Ukrajna vonatkozásában is érvényesek. A 23. Cikkben előírt fordítási, tolmácsolási, feliratozási, szinkronizálási stb. kötelezettség jelentősen megnövelheti a kulturális, művészeti, szabadidős és egyéb tevékenységek költségeit, és ezért negatívan befolyásolhatja a kisebbségek tényleges képességét az ilyen jellegű - identitásuk megőrzéséhez nélkülözhetetlen - tevékenységek elvégzésére. Ez ellentétes a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (FCNM) 5. Cikkével,⁴¹ és úgy tűnik, hogy nem ösztönzi „*a regionális vagy kisebbségi nyelvekre jellemző kifejezési formákat és kezdeményezést*”, amint azt Ukrajna Nyelvi Charta szerinti kötelezettségvállalásai megkövetelik (12.1. Cikk a) pont). Ezenkívül, az államnyelvtörvény nem tartalmaz rendelkezést a fordítás, tolmácsolás, szinkronizálás vagy hangramondás pénzügyi támogatásáról. Egy ilyen rendelkezés hozzájárulna a Nyelvi Charta 12. Cikke (1b) bekezdésének teljesítéséhez, amely arra kötelezi Ukrainát, hogy „*előmozdítsa a regionális vagy kisebbségi nyelveken készített alkotások más nyelveken történő hozzáféréseinek különböző módját segítve és fejlesztve fordítási, szinkronizálási, szinkronizálás utáni és feliratozási tevékenységét*”. Ezenkívül, az őshonos és a nemzeti kisebbségek nyelveinek eltérő bánásmódja potenciálisan súlyos egyenlőségi kérdéseket vet fel.

90. A 23. Cikk más rendelkezéseitől eltérően, amely az ukrán nyelv használatának bevezetése mellett más nyelvek használatának lehetőségeit is előírja (pl. a 23.5. Cikk szerint a múzeumokba vagy kiállításokra való belépőjegyek az ukrán mellett más nyelven is megjelenhetnek). A 23. cikk (7) bekezdése nem ír elő ilyen kivételt a „*filmplakátok és a mozik, illetve más filmbemutató létesítmények belépőjegyei*” tekintetében, amelyek ily módon csak ukrán nyelven lehetnek. Ez a véleménynyilvánítás szabadságának megsértését jelenti.

91. A 23.8. Cikk szerint „*a turisztikai és városnéző szolgáltatások nyelve az államnyelv. Idegenforgalmi és városnéző szolgáltatásokat külföldieknek vagy hontalan személyeknek más nyelveken is lehet nyújtani.*” Ez a rendelkezés az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) 10. Cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságának megsértése, mivel vélhetően, nem szolgál legitim célt. Mitöbb, ezt a rendelkezést nehéz végrehajtani. Ezeket a szolgáltatásokat általában turistacsoportoknak nyújtják, ahol együtt lehetnek polgárok és nem állampolgárok. Nem lenne reális elvárni, hogy az ilyen szolgáltató minden alkalommal ellenőrizze, hogy ügyfelei polgárok-e vagy sem, és ne válaszoljon valamely ügyfél által más nyelven feltett kérdésére, ha az állampolgár. Az embert nem szabad büntetni ezért.

92. A 34. cikk szerint - amely már 2019. július 16-án hatályba lépett - „*információ és egyéb értesítések egy sportesemény során*”, valamint a „*sportesemények belépőjegyei és a sporteseményekkel kapcsolatos egyéb termékek*” ukrán nyelven kell megvalósítani kivéve a nemzetközi sporteseményeket, ahol az ukrán nyelv mellett más nyelveket is lehet használni. Az a tény, hogy más nyelvek használata semmilyen körülmények között nem engedélyezett országos vagy helyi sportesemények vonatkozásában, a véleménynyilvánítás szabadságának megsértését jelenti. Ezenkívül, mivel a kisebbségi nyelvekre nem vonatkozik kivétel, ez a rendelkezés nem felel meg a Keretegyezmény (11. cikk (2) bekezdés) és a Nyelvi Charta (12. cikk) alapján Ukrajnára háruló kötelezettségeknek.

⁴⁰ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, §§92-94.

⁴¹ Under Article 5 of the Framework Convention Ukraine undertook to “*promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.*”

c. Könyvkiadás és terjesztés (26. cikk)

93. A 26. cikk (1) bekezdése minden regisztrált könyvkiadót arra kötelezi hogy az ukrán nyelvű könyvek éves kiadásuk legalább 50% -át tegyék ki. Ez a követelmény nem vonatkozik az őshonos vagy kisebbségi nyelveken kiadott és az állami vagy helyi költségvetésből finanszírozott könyvekre, a várható kisebbségi törvénynek megfelelően. A 26. cikk (2) bekezdése előírja, hogy minden könyvesbolt és más könyvterjesztési létesítmény választékának legalább 50% -át az ukrán nyelvű könyvek tegyék ki, kivéve azokat, amelyek kizárólag idegen nyelvtanulási anyagot (szótárak, mondatkönyvek stb.) tartalmaznak vagy az EU hivatalos nyelvein árusítanak könyveket, valamint „az ukrán őshonos népek és nemzeti kisebbségek törvényes jogainak érvényesítése céljából létrehozott *„szakosodott könyvesboltokat*”. Ezek a szabályok 2021. július 16-án lépnek hatályba.

94. Amellett, hogy a megkülönböztetésmentesség szempontjából problematikus lehet, ez a rendelkezés a Nyelvi Charta 12. cikke (1a) bekezdésének és a Keretegyezmény 5. Cikkének szempontjából is problematikus lehet, mivel visszatartó erőnek tekinthető ami korlátozza a könyvek terjesztését regionális vagy kisebbségi nyelveken. Tisztázni kell a „speciális könyvesboltok” kifejezést.

7. Államnyelv a médiában (24. és 25. cikk)

a. Televíziós és rádiós műsorszórás (24. Cikk)

95. A műsorszolgáltatás nyelvi használatát illetően a 24. Cikk a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásról szóló törvényre hivatkozik. Ugyanakkor a törvény átmeneti rendelkezése (IX. rész, 7.24. pont) módosítja az utóbbi törvény 10. cikkét, szigorítva a nyelvi kvóta követelményeit azáltal, hogy 75-90-ről 90-re növeli az ukrán nyelvű tartalom arányát a nemzeti és regionális műsorszolgáltatók számára és a helyi műsorszolgáltatók esetében pedig 60–80 százalékra.

96. Amennyiben ezek a rendelkezések a magán műsorszolgáltatókra is vonatkoznak, korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát (az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) 10. cikke) és az ilyen államokban lévő vallási vagy nyelvi kisebbségek azon jogát, hogy élvezzék saját kultúrájukat vagy saját nyelvük használatát (A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) 27. cikk). Bár ezek a korlátozások legitim célt szolgálnak, megkérdőjelezhető, hogy arányosak-e e célkitűzéssel, mivel nagyon kevés lehetőséget hagynak a kisebbségi nyelvek használatára. Emlékeztetni kell arra, hogy Ukrajna a Keretegyezmény ratifikálásával vállalta, hogy a rádió és a televízió sugárzásának jogi keretein belül, amennyire csak lehetséges, biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját média létrehozásának és használatának lehetőségét. (9.3. Cikk)

97. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) az Ukrájnról szóló 2017 évi véleményében már bírálta ⁴²a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásról szóló törvényt, mivel az szigorú nyelvi kvótákat ír elő a műsorszórásban és a 2016-os törvényt módosító törvényt annak érdekében, hogy növeljék az ukrán és az EU nyelvek használatát az ukrán televízióban és rádióban. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) kijelentette: *„miközben az államnyelv reklámozása a nyilvános médiában legitim cél, feltéve, hogy megfelelő rendelkezéseket hoznak a nemzeti kisebbségi nyelveken történő műsorszolgáltatásról, az új jogszabályban foglalt feltételek sértik a Keretegyezményt, mivel túllépik az engedélyezési követelményeket és indokolatlanul zavarják a magán műsorszolgáltatókat*”. Az államnyelvtörvény, amely tovább korlátozza a kisebbségi nyelvek arányát a nemzeti és a helyi műsorszórásban, ellentétes Ukrajna által a Nyelvi Charta alapján vállalt azon kötelezettségével, miszerint „megfelelő rendelkezéseket hozzon annak érdekében, hogy a műsorszolgáltatók műsorokat kínáljanak regionális vagy kisebbségi nyelveken” (11.1.a.iii. Cikk) és „a rádió- és [televíziós] műsorok regionális vagy kisebbségi nyelveken történő rendszeres sugárzását ösztönözze és / vagy megkönnyítse” (11.1.b.ii. és 11.1.c.ii. cikk)). A kisebbségi nyelvek sugárzási idejének ez a csökkentése ellentmond

⁴² [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), op. cit., §22.

a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Charta (ECRML) és a Miniszteri Bizottság közelmúltbeli ajánlásainak.⁴³

98. A jelen véleményre vonatkozó észrevételeikben az ukrán hatóságok rámutattak, hogy a Televízió és Rádió Műsorszórás Országos Tanácsa nyomkövetési adatai szerint a legtöbb televíziós és rádió műsorszolgáltató már meghaladta az államnyelvről szóló törvényben meghatározott kvótát. A Bizottság véleménye szerint ez arra mutat, hogy egy ilyen magas kvóta kivetése a jelenlegi helyzetben nem felel meg a valós igénynek. Ezért a Velencei Bizottság felkéri a jogalkotót, hogy az arányosság elvének figyelembevételével vizsgálja felül a fent említett kvótakövetelményeket, és ha szükséges, dolgozzon ki megfelelő eszközöket, ösztönzők és pozitív intézkedések alapján, az ukrán nyelv műsorszórásban való használatának előmozdítására.

b. Nyomtatott sajtóanyagok (25. Cikk)

99. A 25. cikk lehetővé teszi a nyomtatott médiumok közzétételét két vagy több nyelvi változatban, amelynek egyike ukrán nyelvű kell hogy legyen, feltéve, hogy valamennyi nyelvi változat mérete, formátuma és tartalma azonos, és ugyanazon a napon kerül kiadásra. Kivételt csak a krími tatár vagy más őslakos nyelven, valamint az angol vagy más hivatalos EU-nyelven kiadott média esetében (amelyeknek nincs szükségük ukrán fordításra) képez. A törvény előírja, hogy az ukrán nyomtatott média az egyes nyomtatott médiumok terjesztési pontjainak legalább 50% -át képezi. Ezek a szabályok a törvény hatálybalépésétől számított két és fél évvel a nemzeti és regionális médiumokra, valamint öt év múlva a helyi médiákra vonatkoznak (IX. rész, 1. pont).

100. Az e cikkelyben előírt nagyon problematikus eltérő bánásmód mellett (lásd a 44. bekezdést fent), ezek a rendelkezések felvetik a kérdést, hogy a tömegtájékoztató szerkesztőire kivetett magas adminisztratív és pénzügyi terhek nem „*okoznak-e jelentős zavart és nincsenek-e hűsítő hatással*” (lásd a 88. bekezdést fent) a kisebbségi nyelveken történő közzétételre, és ha igen, akkor az információ közlésnek és az információhoz való hozzáférésnek ez a korlátozása szükségesnek tekinthető-e, vagyis arányos-e egy demokratikus társadalomban.

101. A hírek azonnali közlése szempontjából a nyomtatott média nélkülözhetetlen mikor egyensúlyba hozzuk ezt a jogot az állam érdekeivel, az államnyelv előmozdítása céljából. Ebben a tekintetben a Velencei Bizottság utal az Emberi Jogok Európai Bírósága (ECtHR) esetjogára, amely szerint „a hírek romlandó áru, és a közzététel akár rövid idejű késleltetése, megfoszthatja azt az értékétől és érdekességétől”.⁴⁴ Az, hogy kötelezővé teszik az ukrán nyelven is az összes nyomtatott sajtóközleményt, amely néhány kisebbségi nyelven megjelenik, jelentős késedelmet okozhat az e követelmény által érintett újságok kiadásában.

102. A Bizottság emlékeztet arra is, hogy Ukrajna a Keretegyezmény ratifikálásával vállalta, hogy „*nem akadályozza a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által a nyomtatott média létrehozását és használatát*” (9. cikk (3) bekezdés). Ezenkívül a Nyelvi Charta 11. Cikkének (2) bekezdése alapján vállalta, hogy „*nem korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát és az információk szabad áramlását az írott sajtóban olyan nyelven, amelyet a regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy hasonló formában használnak*”. A harmadik nyomkövetési jelentésben a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ECRML) azt javasolta Ukrajnának, hogy tegyen intézkedéseket annak érdekében is, hogy elősegítse legalább egy heti vagy napilap létrehozását bizonyos nyelveken, amelyek jelenleg még nincsenek, beleértve a belorusz nyelvet (32. §), és nagyon

⁴³ In its [3rd report in respect of Ukraine](#), the ECRML stated that the daily or weekly duration of the programmes in minority languages offered by public broadcasters remained too short to supply speakers of these languages with a comprehensive offer of news and entertainment and therefore recommended extending the duration of public broadcasts in minority languages (§30). In their most recent recommendations in response to the 3rd monitoring report, the Committee of Ministers directed Ukraine to “*extend and strengthen the offer of radio and television broadcasts in the Part III languages*”. Recommendation [CM/RecChL\(2018\)6](#), *op. cit.*

⁴⁴ ECtHR, [Observer and Guardian v. the United Kingdom](#), no. 13585/88, §60.

valószínűtlen az a követelmény, hogy egy ilyen fehérorosz újságnak egyidejűleg kell közzétennie egy ukrán nyelvű változatot és ez ösztönöznöi fogja vagy megkönnyíti az ilyen újság létrehozását; valószínűleg meghiúsítja ezt a célt.

103. Tekintettel a sajtószabadság alapvető fontosságára a demokratikus társadalomban, a Bizottság javasolja a jogalkotónak e követelmény hatályon kívüli helyezését

8. Államnyelv a gazdasági és társadalmi életben (28., 29., 32. Cikk)

a. Nyilvános információ (28. cikk)

104. A már hatályban lévő 28. Cikk előírja, hogy a nyilvánosan elérhető információ (például reklámok, ideértve a megállapodás nyilvános ajánlatát tartalmazó hirdetéseket, irányjelző táblákat, útjelzőket, táblákat, üzeneteket, feliratokat és egyéb, nyilvánosan elhelyezett szöveges, vizuális és hanginformációkat amelyet árukról, munkáról, szolgáltatásokról, egyes gazdasági egységekről, tisztviselőkről vagy vállalkozások tisztviselőiről vagy kormányzati szervekről, helyi önkormányzatokról) használnak vagy felhasználható a nyilvánosság tájékoztatására, ukrán nyelven kell közzétenni, *„ha a törvény másként nem rendelkezik”*. (28.1. Cikk) *„A nyilvánosan hozzáférhető információkat más nyelven is sokszorosítható a törvénynek megfelelően.”* (28. cikk (2) bekezdés)⁴⁵.

105. Az első bekezdés pontos hatálya nem egyértelmű. Ha azt magánvállalatok vagy magánszemélyek reklámozására alkalmazzák áruk, szolgáltatások, ingatlanok stb. eladására, ez aránytalan mértékű beavatkozást jelenthet a véleménynyilvánítás szabadságába. Noha a második bekezdés lehetővé teszi más nyelvek használatát, az a tény, hogy az összes nyilvánosan elérhető információnak ukrán nyelven is rendelkezésre kell állnia, súlyos terhet róhat mindazokra, akik a nyilvánossággal kívánnak kommunikálni. A Velencei Bizottság egy hasonló rendelkezést Szlovákia kontextusában vizsgált meg, ahol figyelmeztette a hatóságokat, hogy a szlovák nyelv használatának előírása az összes *„nyilvánosság tájékoztatására szánt jelzésre, reklámra és felhívásra való alkalmazásának következményei bizonyos körülmények között annyira terhesek lehetnek, hogy meggátolják a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását”*. A Bizottság felkérte a szlovák hatóságokat, hogy az arányosság elvének fényében vizsgálják felül a rendelkezést, és mérjék fel, hogy a kétnyelvűségnek milyen mértékben kell kötelezőnek lennie még szinte kizárólag kisebbségi lakosú önkormányzatoknál is.⁴⁶ Ugyanezek a megfontolások és ajánlások érvényesek ukrán összefüggésben is.

106. Ezenkívül, a Bizottság emlékeztet Ukrajnának a Keretegyezmény 11.2. Cikk szerinti kötelezettségére *„hogy elismerje, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van kisebbségi nyelvén jelek, feliratok és a nyilvánosság számára látható magánjellegű információk megjelenítésére”*. A 28. cikket felül kell vizsgálni.

a. Nyilvános rendezvények (29. cikk)

107. A 29. Cikk - amely már hatályban van - előírja, hogy az ukrán nyelv lesz a *„nyilvános események”* nyelve. Ez a kifejezés magában foglalja a: *„találkozókat, konferenciákat, gyűléseket, kiállításokat, képzéseket, szemináriumokat, tréningeket, megbeszéléseket, fórumokat és egyéb eseményeket, amelyek az ilyen események résztvevői számára elérhetőek vagy nyitva állnak, meghívás útján, díj ellenében vagy ingyen, tartósan, időszakosan, vagy időről időre, amelyeket részben vagy egészben kormányzati szervek, helyi önkormányzati hatóságok, állami tulajdonban lévő intézmények vagy szervezetek, valamint olyan gazdasági egységek szerveznek, amelynek tulajdonosai (az alapítók, tagok,*

⁴⁵ Article 28.3 provides that: *“The requirements of this Article shall not apply to the information posted via the Internet, except as stipulated in this Law.”*

⁴⁶ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, §§124 and 126.

részvényesek) magába foglalja az államot vagy a területi közösséget, függetlenül az ilyen tulajdonlás arányától”(29.1. Cikk). Ez a bekezdés egyértelművé teszi, hogy egy másik nyelv is használható, de a szervezőnek szinkron vagy egymást követő tolmácsolást kell biztosítani ukránul, *“ha legalább egy résztvevő ezt kéri egy ilyen nyilvános rendezvényen”*. Az őslakos és a kisebbségi nyelvek nyilvános rendezvényeken történő használatát illetően a kisebbségi törvény fogja azt meghatározni (29.2. Cikk).

108. Úgy tűnik, hogy ez a cikk nem korlátozza a választott nyelv használatának jogát magánszemélyek és jogi személyek által szervezett privát rendezvényeken, ami üdvözlendő. Ezenkívül, mivel a kulturális, művészeti, szabadidős és szórakoztató rendezvényeket a 23. cikk szabályozza, úgy tűnik, hogy kívül esnek e cikk hatálya alól, még akkor is, ha azokat állami hatóságok szervezik.

109. Ez a rendelkezés mindazonáltal súlyos adminisztratív és / vagy pénzügyi terhet jelenthet a hatóságok számára. Valójában minden attól függ, hogy a „résztvevő” kifejezést hogyan értelmezik: kiterjed-e az eseményen részt vevő minden személyre, vagy csak olyan személyekre, akiket meghívtak egy eseményre? Ha az első eset érvényesül, akkor a hatóságoknak biztosítaniuk kell tolmácsok jelenlétét minden általuk tartott nyilvános rendezvényen - különösen azokon, amelyek a meghívás nélkül elérhetőek a nyilvánosság számára -, mert nem tudható előre, hogy egy résztvevő más nyelven beszél, vagy nem. Ugyanakkor fontos, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek képesek legyenek nyelvüket használni nyilvános rendezvényeken, különösen az olyan esetekben, amelyeket kifejezetten számukra szerveznek, vagy őket érintik, valamint azokon a területeken rendeznek, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többen élnek egy adott országban. Mivel ezt a kérdést a kidolgozás alatt álló kisebbségi törvény szabályozza, a Bizottság nem tudja megállapítani, hogy ez a rendelkezés összhangban áll-e a nemzetközi szabványokkal.

a. Reklám (32. Cikk)

110. A 32. Cikk előírja az ukrán nyelv használatát a reklámozásban. Megállapítja, hogy a kisebbségi és az őslakos nyelvek használatát a reklámban a kisebbségekről szóló törvény fogja szabályozni. Ugyanakkor ez a cikk kifejezetten engedélyezi a kiadott nyomtatott médiák, valamint az Európai Unió egyik hivatalos nyelvén sugárzott televízió és rádiók hirdetéseinek ezen a nyelven történő elhelyezését. E szabályokat 2020. január 16-tól kell alkalmazni (IX. rész, 1. pont).

111. Mivel a kereskedelmi kifejezést is a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó rendelkezések garantálják,⁴⁷ az ide vonatkozó elv, hogy a reklámozó szabadon választhatja, hogy milyen nyelven kíván hirdetni, ideértve a kisebbségi nyelveket is. Ennek a szabadságnak a gyakorlása csak „törvény által” korlátozható olyan legitim cél elérése érdekében, mint például az egészség védelme vagy a fogyasztók joga a piaci árukról és szolgáltatásokról szóló információk megszerzésére, és amennyiben a korlátozás *„demokratikus társadalomban szükséges”*, ami azt jelenti, hogy arányosnak kell lennie a kitűzött legitim céllal. Ezenkívül a kisebbségi törvénynek nem szabad kevesebb garanciát nyújtania azoknak a nyelveknek, amelyek az EU nem hivatalos nyelvei.

9. Államnyelv az egészségügyi intézményekben (33. cikk)

112. A Velencei Bizottság üdvözlöi, hogy bár ez a cikk megállapítja, hogy *„az egészségügyi ellátás, az orvosi segítség és az orvosi szolgáltatások nyelve az államnyelv”*, lehetővé teszi, hogy az ilyen szolgáltatásokat igénylő személy kérésére ezt biztosítsák számára *“a felek számára elfogadható más nyelven”*⁴⁸ (33.1. és 33.2 Cikk, amelyek már hatályban vannak). Ugyanezt a lehetőséget kell biztosítani minden, az életet veszélyeztető vagy az emberek életét és testi, szellemi integritását fenyegető vészhelyzetekben működő szolgálatnak, mint például, a mentőszolgálat, tűzoltóság stb. esetében. Ide tartoznak az időskorúak

⁴⁷ See the United Nations Human Rights Committee in [Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada](#), Communication Nos. 359/1989 and 385/1989, 31 March 1993, §11.3.

⁴⁸ Nonetheless, Article 33.3-5 requires all documents concerning the state of health of a patient to be prepared only in Ukrainian and imposes an obligation on the health care institutions to “use medical terminology in their documentation according to the standards established by the National Commission for Standards of the State Language”. Article 33.3-5 will come into force on 16 July 2020.

intézményei - amelyek nem szükségszerűen egészségügyi intézmények - mivel valószínű, hogy különösen a kisebbségekhez tartozó ilyen személyek nem rendelkeznek elegendő ukrán nyelvtudással.

113. Ugyancsak fontos, hogy az olyan területeken, ahol a kisebbségek tömbökben élnek, az itt található közigazgatásban, az állam olyan személyeket alkalmazzon, akik a közszolgáltatásokat (különösen a vészhelyzetben működőket) mind ukrán, mind kisebbségi nyelven tudják nyújtani. A Bizottság emlékeztet azokra a kötelezettségekre, amelyek Ukrajna számára vonatkoznak a Nyelvi Charta értelmében és megengedik és / vagy ösztönzik a „*regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a regionális vagy helyi önkormányzat keretein belül*” (10. cikk (2) bekezdés a) pont), valamint hogy teljesítsék „*amennyire csak lehetséges a regionális vagy kisebbségi nyelvet ismerő közszolgálati alkalmazottak kinevezését azokon a területeken, ahol ezt a nyelvet használják*” (10.4. cikk c) pont). Emlékeztetni kell arra is, hogy Ukrajna a Keretegyezmény 10. cikkének (2) bekezdése alapján elkötelezte magát amellett, hogy „*a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken biztosítsa azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi nyelv használatát ezen személyek és a közigazgatási hatóságok között.*”

9. Az államnyelv a politikai pártok és más jogi személyek tevékenységében

(37. Cikk)

114. A 37. cikk arra kötelezi az Ukránban nyilvántartásba vett politikai pártokat és más jogi személyeket (pl. nem kormányzati szervezeteket), hogy „*alapító dokumentumaikat és döntéseiket*” fogadják el ukránul, és az ukrán nyelvet használják a hatóságokkal folytatott kapcsolataik során (pl. számvitel, adózás, jelentéstétel, levelezés).

115. Ez a kötelezettség korlátozza az egyesülési szabadságot, amely magában foglalja az önszerveződéshez való jogot. E szabadság gyakorlásába való beavatkozás a közrend legitím célját szolgálja, mivel lehetővé teszi a politikai pártok, egyesületek és más jogi személyek állami testületeinek felügyeletét, nemcsak az állam, hanem ezen szervezetek tagjai érdekében is. A „*dokumentumok és döntések*” fogalma azonban nem egyértelmű. Annak érdekében, hogy arányos legyen e legitím céllal, dokumentumok és határozatok elfogadásának kötelezettségét ukrán nyelven azokra a dokumentumokra és határozatokra kell korlátozni, amelyek a legitím közfeladatok ellátásához szükségesek.

11. Államnyelv földrajzi nevekben és helynevekben (41. Cikk)

116. A 41. cikk - amely már hatályban van - előírja, hogy a földrajzi nevek, „*valamint a köztertek, bulvarok, utcák, sugárutak, átjárók, utak, terek, töltések, hidak*”, valamint egyéb helynevek csak ukrán nyelven jelenhetnek meg. A cirill ábécé mellett azonban latin ábécé is használható.

117. Ez a rendelkezés jelentős problémákat vet fel Ukrajna a Keretegyezmény 11. Cikkének (3) bekezdése⁴⁹ és a Nyelvi Charta 10.2g. Cikke alapján⁵⁰ tett kötelezettségvállalásaival való összeegyeztethetősége szempontjából, ezért át kell gondolni azt.

12. Ellenőrző mechanizmus (49–57. Cikk)

a. Panaszmechanizmus (49–57. Cikk)

118. A törvény létrehozta az államnyelv védelmével foglalkozó biztos (a továbbiakban: a Biztos) tisztségét, akit a Minisztertanács ötéves időtartamra kinevez (50. cikk), és aki ellenőrzi a a rendeletek betartását az államnyelvtörvényben előírtak szerint, és erről évente

⁴⁹ This provision stipulates that “[i]n areas traditionally inhabited by substantial numbers of persons belonging to a national minority, the Parties shall endeavour, [...] to display traditional local names, street names and other topographical indications intended for the public also in the minority language when there is a sufficient demand for such indications.”

⁵⁰ This provision requires that in territories where the number of residents who are users of regional or minority languages justifies the State allow and/or encourage “the use or adoption, if necessary in conjunction with the name in the official language(s), of traditional and correct forms of place-names in regional or minority languages”.

jelentést tesz a Minisztertanácsnak (49. cikk). A Biztos (és titkársága) kivizsgálja az állítólagos jogsértésekkel kapcsolatos panaszokat a „*kormányhatóságok, a Krím Autonóm Köztársaság hatóságai, a helyi önkormányzati hatóságok, az állami és közösségi tulajdonú vállalkozások, intézmények és szervezetek, tisztviselőik és alkalmazottaik*”, valamint „*politikai pártok, egyesületek és más jogi személyek, tisztviselőik vagy alkalmazottaik*” ellen, ami az ukrán nyelv használatát az államnyelvtörvényben előírt követelményeket” illeti (54. cikk)

119. Az 55.5. Cikk szerint azonban az „*állami vagy helyi önkormányzati hatóságok*” tisztviselőinek nyilvános beszédeiben az államnyelvi előírások be nem tartására vonatkozó panaszok elfogadhatatlanok. Nem világos, hogy ezt a kivételt hogyan kell értelmezni. Ez azt jelenti, hogy az állami és közösségi tulajdonban lévő vállalkozások, intézmények és szervezetek, politikai pártok, egyesületek és más jogi személyek tisztviselőinek és alkalmazottainak nyilvános beszédeire vonatkozó panaszok elfogadhatók? Mivel úgy tűnik, hogy a törvény nem írja elő az ukrán használatát vagy az államnyelvi előírások betartását a hatóságok vagy a politikai pártok és más jogi személyek tisztviselőinek nyilvános nyilatkozataiban, nem világos, hogy a Biztos milyen alapon szankcionálná az államnyelvi előírások be nem tartását.

120. Ezenkívül az 54.2.5 cikk lehetővé teszi a panasz benyújtását a Biztoshoz abban az esetben, ha a politikai pártok, egyesületek és más jogi személyek, azok tisztviselői vagy alkalmazottai az írásbeli kérvényekre válaszul (javaslatok, megjegyzések, nyilatkozatok, petíciók, panaszok vagy más írásbeli fellebbezések) nem felelnek meg az államnyelvi előírásoknak, és ez a mulasztás szándékos. Ez a rendelkezés ellentmond a 1.6. Cikknek amely kimondja, hogy „*az ukrán nyelv torzítása a hivatalos dokumentumokban és szövegekben, ideértve annak szándékos használatát az ukrán helyesírás és az állami nyelvi előírások megsértésével, valamint akadályok és korlátozások létrehozása az ukrán nyelvre vonatkoztatva a törvényben meghatározott felelősséget von maga után.*” (kiemelés tőlem) A politikai párt által küldött dokumentum nem feltétlenül hivatalos dokumentum.

121. Mindenesetre a Velencei Bizottság kétségbe vonja, hogy a „szándékos torzítás”, „az ukrán nyelvhasználat akadályainak és korlátozásainak létrehozása” stb. megfelel-e annak a kritériumának, miszerint kellően meghatározott ahhoz, hogy megfelelő jogalapot képezzen a Emberi Jogok Európai Egyezmény (EJEE) 10. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozáshoz. A jogalkotót felkéri az 1.6., 54.2.5. és 55.5. cikkek eltávolítására.

122. Panasz alapján vagy saját kezdeményezésre a Biztos, a Minisztertanács által létrehozandó eljárásnak megfelelően állami ellenőrzést végezhet Az államnyelvtörvény követelményeinek való megfelelésről. (55.3. és 56.1. Cikk) A felügyeleti tevékenysége keretében a Biztos minden dokumentum és információ (kivéve a törvény által korlátozottan megjelölt információkat) másolatát kikérhet minden állami hatóságtól és egyesülettől, valamint más magánjogi személyektől, szabadon beléphet az állami hatóságok épületeibe, részt vehet az üléseken (56. cikk) és pénzbírságot (IX. rész, 7.1. pont: „száz-kétszáz adómentes minimális egyéni jövedelem pénzbírságot”) szabhat ki mindazokra, akik kezdeti figyelmeztetés után, megtagadják vagy elmulasztják a kért dokumentumok vagy információk benyújtását. (56. cikk)

123. Noha a törvény rendelkezéseinek való megfelelés ellenőrzése nyilvánvalóan igazolható, a Velencei Bizottság felhívja a jogalkotó figyelmét arra a veszélyre, hogy a fent említett rendelkezések a politikai pártok és más jogi személyek belső életének ellenőrzésére szolgáló eszközökké válnak, amelyek kérdéseket vetnének fel az egyesülési szabadságról szóló Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) 11. cikknek való megfelelésükkel kapcsolatban. Ezért a Biztos fent említett hatásköreit gondosan meg kell fontolni.

124. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a Biztos csak az állami ukrán törvény által az ukrán nyelv használatára vonatkozó követelmények betartását fogja ellenőrizni. Az államnyelv státuszának megerősítése és a kisebbségi nyelvek védelme közötti tisztességes

egyensúly megteremtése érdekében az ukrán hatóságokat felkérjük, hogy vizsgálják meg miként lehetne biztosítani a nyelvi kisebbségek jogait is. Ha a jogalkotó meg van győződve arról, hogy fenn kell tartani a biztosi intézményt, akkor fontolóra veheti a nyelvi rendelkezések végrehajtásának kiegyensúlyozottabb megközelítésének biztosítása érdekében, hogy bízta meg a Biztosot vagy más, megfelelően felállított intézményt vagy szervezet a kisebbségi és őshonos nyelvek használatára vonatkozó jogszabályi rendelkezések végrehajtásának felügyeletével.

a. Közigazgatási bírság (57. cikk)

125. A Biztos a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező határozattal előzetes figyelmeztetés alapján közigazgatási bírságot szabhat ki a hatóságokra, a politikai pártokra és más jogi személyekre (57.10. és 55.8. Cikk). A törvény megsértésével járó adminisztratív bírság száz és hétszáz „*adómentes minimális egyéni jövedelem*” között változhatnak (1.700 UAH és 11.900 UAH között / 64 EUR és 446 EUR között). A legszigorúbb bírságot az ukrán nyomtatott médiában való felhasználására vonatkozó szabályok megsértése, valamint az egy éven belül elkövetett ismételt jogsértés esetén kell kiszabni.

126. A törvény IX. részének 1. pontja szerint a panaszok és a szankciók kiszabását szabályozó 55., 56. és 57. Cikk 2020. január 16-án lép hatályba. Ugyanakkor a IX. rész 7.1. pontja, amely kiegészíti a szankciók listáját az ukrán közigazgatási büncselekmények kódexében három évvel a törvény hatálybalépése után (azaz 2022. július 16-án) lép hatályba (lásd a CDL-REF (2019) 036 38. és 39. oldalát). Ezt az ellentmondást el kell távolítani.

127. Az Ukraináról szóló 2017. évi véleményében a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) kijelentette, hogy az Ukrajnai bonyolult társadalmi-nyelvi kontextusra való tekintettel fontos, hogy a promóciós intézkedéseket előnyben részesítsék a büntető jellegű intézkedésekkel szemben az államnyelv ismeretének és használatának a népesség minden tagja általi hatékony megerősítésére irányuló legitím cél elérése érdekében.⁵¹ E tekintetben a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság (ACFC) a 3. kommentárjában körvonalazta, hogy „ *az államnyelvi törvények rendelkezéseinek be nem tartásáért bármilyen jellegű szankcióknak szigorúan tiszteletben kell tartania az arányosság korlátait, valamint egy világosan demonstrált, legitím közérdek fennállását. E tekintetben a tanácsadó bizottság úgy ítélte meg, hogy a kisebbségi nyelvek magánszférában történő használatáért bírság kiszabásának pusztán jogi lehetősége, akár jogi személyekre, akár önálló vállalkozókra, nem összeegyeztethető a Keretegyezmény rendelkezéseivel. Ugyanilyen összeegyeztethetetlen a Keretegyezménnyel a nyelv-ellenőrző rendszerek bevezetése a magánszektorban, mivel ezek aránytalanul behatolhatnak az egyén magánszférájába.*”⁵²

128. Számos más nemzetközi emberi jogi testület hangsúlyozta azt az elvet, amely szerint a nyelvi politika végrehajtása során prioritást élveznek az ösztönzők és a pozitív intézkedések.⁵³ Meg kell jegyezni, hogy a törvény több területen már ösztönzőket és pozitív intézkedéseket ír elő az ukrán nyelv használatának támogatására. Kötelezi az államot az ingyenes ukrán nyelvtanfolyamok megszervezésére (6. cikk (3) bekezdés), hogy „*segítse az igény szerinti video-szolgáltatókat, akiknek szolgáltatásai vannak Ukrajnában, audio sávok készítésében államnyelven*” 23. cikk (6) bekezdés) az ukrán kulturális és művészeti alkotások létrehozásának és terjesztésének elősegítésére ukrán nyelven (23. cikk, 9. cikk), valamint „*az ukrán nyelvű irodalom alkotásainak publikálására és terjesztésére, idegen nyelvű irodalmi alkotások fordítására és megjelenítésére államnyelven*” (26.3. cikk)). Jelen rendelkezések reagálnak az ukrán társadalom sürgős szükségletére, és a Bizottság arra ösztönzi a hatóságokat, hogy mozgósítsák az összes szükséges pénzügyi és emberi erőforrást annak érdekében, hogy azok a lehető legnagyobb mértékben megfeleljenek ennek.

⁵¹ ACFC/OP/IV(2017)002, *op. cit.*, §118.

⁵² ACFC, [Thematic Commentary No. 3](#), *op. cit.*, §54.

⁵³ See, among others, OSCE HCNM, [Ljubljana Guidelines](#) on Integration of Diverse Societies (2012), in particular recommendation no. 11, p. 21; and Commissioner for human rights' statement of 29 October 2019: [Language policies should accommodate diversity, protect minority rights and defuse tensions](#).

129. Az ukrán hatóságok világossá tették, hogy az ellenőrzési mechanizmus fő célja nem azoknak a büntetése, akik nem teljesítették a törvény követelményeit, hanem a törvény teljeskörű végrehajtásának biztosítása. A szankciók inkább megelőző eszközként működnek. A Bizottság a Szlovák Köztársaság államnyelvéről szóló véleményében elismerte, hogy elvben a törvény megsértését szankcionálni kell. A Bizottság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a törvény helyes alkalmazásának célját „*hatékonyabban lehet elérni együttműködés és bizalomépítő intézkedések révén*”, nem pedig szankciók révén, és hogy ezeket az intézkedéseket, ha egyáltalán, a legszélsőségesebb esetekre vonatkoznak.⁵⁴

130. Ezenkívül a törvényesség elvének (*Nullum crimen, Nulla poena sine lege*) való megfelelés érdekében a törvény büntető rendelkezése a lehető legtisztább és egyértelműbb kell hogy legyen, és alkalmazásában kiszámíthatónak kell lennie annak érdekében, hogy méltányos figyelmeztetést lehessen róni a potenciális törvénytörőkre. A jelenlegi törvény olyan rendelkezéseket tartalmaz (lásd a 1.6. Cikket), amelyek nem felelnek meg ezeknek a szabványoknak. Világossá kell tenni, hogy mely helyzetekben megengedett az államnyelvtől eltérő nyelvek használata. Mivel a kisebbségi törvényt, amely a kisebbségi nyelvek használatát szabályozza, még nem fogadták el, és mivel az államnyelvtörvény számos utalást tesz az utóbbira, a jelenlegi körülmények között a törvény nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének.

131. A fenti észrevételek fényében a Bizottság azt javasolja a jogalkotónak, hogy vegye fontolóra a törvényben meghatározott panasz- és szankciómechanizmus hatályon kívül helyezését, vagy legalábbis szigorúan a közszférára és a legszélsőségesebb esetekre korlátozza azokat. Mindenesetre tanácsos a kisebbségi törvény elfogadásáig és az államnyelvtörvény felülvizsgálatáig a szankciók kiszabására vonatkozó rendelkezéseket nem végre hajtani annak érdekében, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezmény (ECHR) 7. Cikkében rögzített büntetőjogi rendelkezések kiszámíthatósága elvének megsértése elkerülhető legyen.

IV. Következtetés

132. A nyelvpolitika rendkívül összetett és érzékeny kérdés Ukrajnában, amely a múltban vált és továbbra is feszültség forrása lehet Ukrajnán belül és Ukrajna nemzeti kisebbségeinek anyaországaival. Ez egy rendkívüli mértékben átppolitizált kérdés is, különös tekintettel a közelmúltbeli fejleményekre és az Oroszországgal fennálló konfliktus miatt.

133. Az ukrán nyelv államnyelvként való működésének támogatásáról szóló törvény (államnyelvről szóló törvény) a vizsgált negyedik ukrán szöveg, amelyet a Velencei Bizottság értékelt a nyelvpolitika területén. Átfogó célja, amint az a nevében már jelezve van, az ukrán nyelv, mint kizárólagos államnyelv támogatása.

134. Tekintettel az orosz nyelv különleges helyére Ukrajnában (amely az ukrán regionális vagy kisebbségi nyelvek közül a leggyakrabban használt nyelv, és a nem orosz kisebbségekhez tartozó sok személy fő kommunikációs nyelve), valamint az ukrán nyelv elnyomására a múltban, a Velencei Bizottság teljes mértékben megérti annak szükségességét, hogy az ukrán jogalkotónak az ukrán, mint államnyelv használatának előmozdítását célzó intézkedéseket kell elfogadnia. Maga a Velencei Bizottság korábbi véleményeiben is sürgette az ukrán jogalkotót, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az ukrán nyelv társadalmi szerepének megerősítése érdekében, egy olyan ajánlás, amelyet a törvény nem csak egy bizonyos mértékig hajt végre, hanem annak preambulumában kifejezetten utal rá.

135. E tekintetben dicséretes, hogy az államnyelvtörvény e cél elérése érdekében konkrét pozitív intézkedéseket ír elő. Arra kötelezi az államot, hogy minden ukrán állampolgár számára biztosítson lehetőséget az államnyelv elsajátítására az oktatási rendszeren keresztül, ingyenes ukrán nyelvtanfolyamokat szervezzen felnőttek számára, valamint

⁵⁴See [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, §§130-131.

pozitív intézkedések fogadjon el a filmek, valamint más ukrán nyelvű kulturális és művészeti termékekhez való hozzáférés elősegítése érdekében. Ezek a rendelkezések reagálnak az ukrán társadalom sürgős igényére, és a Velencei Bizottság arra ösztönzi a hatóságokat, hogy mozgósítsák az összes szükséges pénzügyi és emberi erőforrást annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben megfeleljenek e jogi kötelezettségeknek.

136. Teljes mértékben elismerve, hogy minden állam legitim célja az államnyelv megerősítése, ezt a legitim célt össze kell hangolni és megfelelő módon kiegyensúlyozni az Ukrán kisebbségek nyelvi jogainak védelmét szolgáló garanciákkal és intézkedésekkel, amelyeket nem szabad indokolatlanul csökkenteni. Annak elkerülése érdekében, hogy a nyelvi kérdés etnikai feszültség forrássá váljon Ukrainán belül, rendkívül fontos, hogy Ukrajna megfelelő egyensúlyt teremtsen nyelvpolitikájában. Sajnos, a Bizottság által eddig vizsgált négy ukrán szöveg közül egyik sem teljesítette teljes mértékben ezt a kritériumot. Míg a Bizottság a 2011-ben értékelt első két szöveget bírálta az orosz nyelv helyzetének aránytalan megerősítése miatt, anélkül, hogy megtették volna a megfelelő intézkedéseket az ukrán, mint alkotmányosan garantált államnyelv szerepének megerősítésére, a Bizottság által 2017-ben vizsgált oktatási törvény 7. Cikke ismét kiegyensúlyozatlan volt, elsősorban azért, mert az oktatás területén a kisebbségi nyelveket, amelyek nem az EU hivatalos nyelvei - különösen az orosz - kevésbé kedvező módon kezelte a többi kisebbségi nyelvhez képest.

137. A Bizottság megjegyzi, hogy a megvizsgálására benyújtott államnyelvről szóló törvény a jelen vélemény szerint szintén nem talál tisztességes egyensúlyt az ukrán nyelv megerősítésének és népszerűsítésének, valamint a kisebbségek nyelvi jogainak megfelelő védelmének legitim célja között. Éppen ellenkezőleg, az államnyelvtörvény más területekre is kiterjeszti a megkülönböztetés bánásmódját, amit a Bizottság 2017. évi véleményében a diszkriminációmentesség szempontjából nagyon problematikusnak vélt. Ezenkívül a Bizottság megjegyzi, hogy az államnyelvtörvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek korlátozzák a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságát, amint azt az ECHR rögzíti. Noha e szabadságok korlátozása legitim célokat szolgálhat, a Bizottság emlékeztet arra, hogy minden korlátozásnak arányosnak kell lennie. A Bizottság a jelen véleményben megállapította, hogy az államnyelvről szóló törvény több cikke további pontosításra szorul, hogy arányos legyen a legitim céllal.

138. A Bizottság üdvözi, hogy az államnyelvről szóló törvény számos fontos területen előírja a kisebbségi nyelveknek az államnyelvvél párhuzamos használatát, hivatkozva a várható kisebbségi törvényre. Mivel azonban az a törvény, amely állítólag előírja a kisebbségi nyelvekre vonatkozó részletes garanciákat, még nem készült el, a Velencei Bizottságnak nehéz felmérnie, hogy kapcsolódik-e az államnyelvről szóló törvényben az ukrán használatára vonatkozó követelmény - amint azt Ukrajna nemzetközi kötelezettségei megkövetelik - megfelelő és elegendő garanciához az ukrán kisebbségek és őshonos népek nyelveinek védelmére és fejlesztésére. Az említett törvény előkészítése, amelyet 2020 januárjáig kell benyújtani a Parlamentnek, sürgős kérdés, mivel az államnyelvről szóló törvény több rendelkezése már hatályban van, és e törvény végrehajtása a kisebbségi nyelvek védelmét szolgáló megfelelő jogi keret nélkül diszkriminációhoz vezethet a kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben.

139. Ukrajna nemzetközi előírásoknak való megfelelésének és a vonatkozó nemzetközi emberi jogi eszközökből fakadó kötelezettségvállalásainak további javítása érdekében a Velencei Bizottság különösképp az alábbi ajánlásokat javasolja:

- sürgősen késedelem nélkül el kell készíteni a kisebbségi törvényt, és megfontolni a kisebbségi törvény elfogadásáig a már hatályos államnyelvtörvény végrehajtásának elhalasztását.
- felül kell vizsgálni az államnyelvről szóló törvényt annak érdekében, hogy a jelen véleményben megfogalmazott konkrét ajánlások fényében biztosítsák Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásainak való megfelelést, különös tekintettel a Keretegyezményre, a Nyelvi Chartára, valamint az Emberi Jogok Európai

Egyezményre (ECHR) és annak 12. sz. jegyzőkönyvére. Ebben a folyamatban a jogalkotónak konzultálnia kell az összes érdekelt féllel, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek és az őslakos népek képviselőire, mivel e két jogszabály végrehajtása őket közvetlenül érinti és érinteni fogja.

- helyezték hatályon kívül a törvény rendelkezéseit, amelyek különbséget tesznek az őslakos népek, a nemzeti kisebbségek nyelvei, amelyek az EU hivatalos nyelvei, és a nemzeti kisebbségek nyelvei, amelyek az EU nem hivatalos nyelvei között tekintettel arra az elvre, hogy az említett nyelvek közötti különbségtétel nem objektív és ésszerű indokoláson alapul (lásd §§39-44, 69-82, 87, 89, 93, 94, 99-102, 110, és 111).
- fontolják meg a törvényben meghatározott panasz- és szankciómechanizmus hatályon kívül helyezését, vagy legalább szigorúan a közszférára korlátozva, és a legszélsőségesebb esetekre vonatkozóan. Ha azonban ezt a mechanizmust meg kell őrizni, a szankciók kiszabására vonatkozó rendelkezéseket csak a kisebbségi törvény elfogadása után és az államnyelvről szóló törvény felülvizsgálata után kell végrehajtani..
- fontolóra kell venni a hivatalos dokumentumokban és szövegekben az ukrán nyelv szándékos elferdítéséért való felelősség megállapításáról szóló 1.6. Cikk eltörlését.
- a nyelvi kisebbségek jogainak védelme, valamint az államnyelv státuszának és használatának megerősítése és a kisebbségi nyelvek védelme közötti tisztességes egyensúly előmozdítása, valamint az államnyelv védelmével megbízott Biztos vagy más megfelelően felállított intézmény vagy szerv, amelynek feladata a kisebbségi és őslakos nyelvek használatára vonatkozó jogi rendelkezések végrehajtásának nyomon követése.

140. A Velencei Bizottság és az Európa Tanács Demokrácia Főigazgatósága (DG II) továbbra is az ukrán hatóságok rendelkezésére áll minden segítséggel, amelyre e tekintetben szüksége lehet.