

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
N. **116**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2189 (2017)

La nuova legge ucraina sull'istruzione: un serio impedimento
all'insegnamento delle lingue materne delle minoranze nazionali

Trasmessa il 31 ottobre 2017

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2189 (2017) ⁽¹⁾

Provisional version

The new Ukrainian law on education: a major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly is concerned about the articles relating to education in minority languages of the new Education Act adopted on 5 September 2017 by the Ukrainian Verkhovna Rada (Ukrainian Parliament) and signed on 27 September 2017 by the Ukrainian President, Petro Poroshenko.

2. Various neighbouring countries claimed that this act infringes the rights of persons belonging to national minorities and raises sensitive legal issues also under the Ukrainian legal order. The Assembly deplores the fact that there was no real consultation with representatives of national minorities in Ukraine on the new version of Article 7 of the Act adopted by the Supreme Rada. The Assembly notes that the Ukrainian authorities have submitted the text of the Education Act to the European Commission for Democracy

through Law (Venice Commission) for an opinion, which shall be delivered by the end of 2017; however, the Assembly expresses dissatisfaction that this step was not taken before the adoption of the Education Act. In addition, the Assembly is aware that in March 2017 the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities adopted its opinion on Ukraine (4th cycle) which should become public at the beginning of 2018 and that a report on Ukraine submitted by the Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148) is being considered by the Committee of Ministers.

3. The Assembly takes note of serious concerns expressed on a number of legal issues. It believes that it is important to fulfil the commitments based on the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157, « Framework Convention »), and the European Charter for Regional or Minority Languages, and to help re-establish a constructive dialogue between the different parties concerned. In this respect, for the Assembly, three interconnected principles must guide the stakeholders towards more consensual arrangements.

4. The first one is that knowledge of the official language of a State is a factor of

(1) *Assembly debate* on 12 October 2017 (34th Sitting) (see Doc. 14415, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Andres Herkel). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2017 (34th Sitting).

social cohesion and integration and it is legitimate for States to promote the learning of the official language and to ask that the State language be a language of education for all.

5. The second one is that, as stated by the Advisory Committee on the Framework Convention: « Language is an essential component of individual and collective identity. For many persons belonging to national minorities, language is one of the main factors of their minority identity and identification. » Thus, where States take measures to promote the official language, these must go hand in hand with measures to protect and promote the languages of national minorities. If this is not done, the result will be assimilation, not integration.

6. The third one is the principle of non-discrimination. This principle not only applies to the recognition and effective protection of the rights of persons belonging to national minorities, as enshrined in the Framework Convention, and of the specific rights enshrined in the European Charter for Regional or Minority Languages, but also to « the enjoyment of any right set forth by law » according to Article 1 of Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights (ETS No. 177).

7. For the Assembly, these three principles are essential elements of a wider concept of utmost importance, which in fact underpins the entire Framework Convention: the concept of « living together ».

8. Based on the above-mentioned principles and the encompassing concept of « living together », the new legislation does not appear to strike an appropriate balance between the official language and the languages of national minorities.

9. In particular, the new law entails a heavy reduction in the rights previously recognised to « national minorities » concerning their own language of education. These national minorities, who were previously entitled to have monolingual schools and fully fledged curricula in their own language, now find themselves in a

situation where education in their own languages can be provided (along with education in Ukrainian) only until the end of primary education. For the Assembly, this is not conducive to « living together ».

10. In planning the implementation of the reform, flexibility should be ensured to avoid hasty changes prejudicing the quality of education provided to pupils and students belonging to national minorities.

11. In this respect, a three-year transitional period may prove to be too short. Therefore, the Assembly urges the Ukrainian authorities to also introduce flexibility regarding the length of the process and allow for arrangements tailored to the concrete circumstances of the communities concerned and the situation in different areas.

12. The Assembly is aware that Ukrainian-speaking minorities in neighbouring countries are not entitled to monolingual education in their own languages and do not benefit from arrangements which seek to promote bilingual education. Therefore, the Assembly recommends that the authorities of neighbouring countries, which legitimately call for the protection of their minorities, show readiness to offer to the Ukrainian communities resident in their respective countries similar arrangements to those that they claim for their own minorities.

13. The Assembly recommends that Ukraine examines best practices in Council of Europe member States in the field of teaching official languages, with special learning methods designed for schools using regional or minority languages as the language of education.

14. The Assembly decides to follow the developments in Ukraine with regard to the protection and promotion of regional and minority languages.

15. The Assembly asks the Ukrainian authorities to fully implement the forthcoming recommendations and conclusions of the Venice Commission and to modify the new Education Act accordingly.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2189 (2017) ⁽¹⁾

Version provisoire

La nouvelle loi ukrainienne sur l'éducation: une entrave majeure à l'enseignement des langues maternelles des minorités nationales

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par les articles relatifs à l'enseignement dans des langues minoritaires de la nouvelle loi sur l'éducation adoptée le 5 septembre 2017 par la Verkhovna Rada ukrainienne (Parlement ukrainien) et signée le 27 septembre 2017 par le Président ukrainien, Petro Porochenko.

2. Différents pays voisins ont affirmé que cette loi portait atteinte aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales et posait de problèmes juridiques délicats dans l'ordre juridique ukrainien également. L'Assemblée déplore qu'il n'y ait pas eu de véritable consultation avec les représentants des minorités nationales en Ukraine sur la nouvelle version de l'article 7 de la loi adoptée par la Rada suprême. L'Assemblée constate que les autorités ukrainiennes ont soumis le texte de la loi sur l'éducation à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour avis, qu'elle devrait rendre d'ici à la fin de cette année;

néanmoins l'Assemblée se dit insatisfaite que cette démarche n'ait pas été entreprise avant l'adoption de la loi sur l'éducation. En outre, l'Assemblée est consciente que le Comité consultatif pour la protection des minorités nationales a adopté en mars 2017 son avis relatif à l'Ukraine (4e Cycle), qui devrait être rendu public début 2018, et qu'un rapport sur l'Ukraine soumis par le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n. 148) est à l'examen au Comité des Ministres.

3. L'Assemblée prend note des sérieuses préoccupations exprimées sur un certain nombre de questions juridiques. Elle estime qu'il est important de respecter les engagements fondés sur la Convention européenne des droits de l'homme (STE n. 5), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n. 157, « Convention-cadre ») et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et d'aider à rétablir un dialogue constructif entre les différentes parties concernées. À cet égard, selon elle, trois principes interconnectés doivent guider les parties prenantes vers des accords plus consensuels.

4. Le premier principe est que la connaissance de la langue officielle d'un État est un facteur de cohésion sociale et d'intégration et qu'il est légitime pour cet État de faire la promotion de l'apprentissage de la langue officielle et de demander

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2017 (34e séance) (voir Doc. 14415, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Andres Herkel). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2017 (34e séance).

que sa langue officielle soit la langue d'enseignement pour tous.

5. Le deuxième principe est que, comme l'a déclaré le Comité consultatif sur la Convention-cadre: «La langue est une composante essentielle de l'identité individuelle et collective. Pour bon nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, la langue est l'un des principaux facteurs de leur identité et identification minoritaire». Par conséquent, lorsque les États prennent des mesures pour promouvoir la langue officielle, celles-ci doivent aller de pair avec des mesures visant à protéger et à promouvoir les langues des minorités nationales. Si cela n'est pas fait, le résultat sera l'assimilation, et non l'intégration.

6. Le troisième principe est le principe de la non-discrimination. Ce principe ne s'applique pas seulement à la reconnaissance et à la protection effective des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, comme les consacre la Convention-cadre, et des droits spécifiques énoncés dans la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, mais aussi «à la jouissance de tout droit prévu par la loi», conformément à l'article 1 du Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 177).

7. Pour l'Assemblée, ces trois principes sont des éléments essentiels d'un concept plus large auquel elle accorde la plus haute importance, et qui sous-tend en réalité la Convention-cadre toute entière: le concept du «vivre ensemble».

8. Au regard des principes susmentionnés et du concept inclusif du «vivre ensemble», la nouvelle législation ne semble pas trouver un équilibre approprié entre la langue officielle et les langues des minorités nationales.

9. En particulier, la nouvelle loi entraîne une réduction trop forte des droits jusque-là reconnus aux «minorités nationales» pour ce qui est de l'instruction dans leur propre langue. Ces minorités nationales, qui avaient auparavant le droit de disposer d'établissements scolaires monolingues et de programmes complets dispensés dans leur propre langue, se retrouvent maintenant dans une situation où

l'instruction dans leur langue ne peut être assurée (conjointement à l'instruction en ukrainien) que jusqu'à la fin du cycle primaire. Selon l'Assemblée, cela ne sert pas le «vivre ensemble».

10. En planifiant la mise en œuvre de la réforme, il faudra rester flexible pour éviter que des changements précipités ne portent atteinte à la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves et étudiants issus de minorités nationales.

11. À cet égard, une période transitoire de trois ans risque d'être trop courte. Par conséquent, l'Assemblée exhorte les autorités ukrainiennes à introduire aussi une certaine souplesse concernant la durée de ce processus et à permettre des arrangements adaptés aux circonstances concrètes des communautés concernées et à la situation dans les différentes régions.

12. L'Assemblée est consciente du fait que les minorités de langue ukrainienne dans les pays voisins ne sont pas autorisées à suivre une éducation monolingue dans leur propre langue et ne bénéficient pas d'arrangements visant à promouvoir une éducation bilingue. Par conséquent, l'Assemblée recommande que les autorités des pays voisins, qui appellent de manière légitime à la protection de leurs minorités, se montrent prêtes à proposer aux communautés ukrainiennes résidant dans leurs pays respectifs des arrangements similaires à ceux qu'elles réclament pour leurs propres minorités.

13. L'Assemblée recommande à l'Ukraine d'examiner les bonnes pratiques dans les États membres du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'enseignement des langues officielles, avec des méthodes d'apprentissage spécialement conçues pour les établissements scolaires utilisant des langues régionales ou minoritaires comme langue d'enseignement.

14. L'Assemblée décide de suivre les développements en Ukraine s'agissant de la protection et la promotion des langues régionales et minoritaires.

15. L'Assemblée demande aux autorités ukrainiennes de mettre pleinement en œuvre les prochaines recommandations et conclusions de la Commission de Venise et de modifier la nouvelle loi sur l'éducation en conséquence.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2189 (2017) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

La nuova legge ucraina sull'istruzione: un serio impedimento all'insegnamento delle lingue materne delle minoranze nazionali

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea parlamentare è preoccupata per gli articoli relativi all'istruzione nelle lingue minoritarie contenuti nella nuova Legge sull'istruzione adottata il 5 settembre 2017 dalla *Verkhovna Rada* ucraina (Parlamento ucraino) e firmata il 27 settembre 2017 dal Presidente ucraino, Petro Poroshenko.

2. Diversi paesi limitrofi hanno affermato che questa legge viola i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e suscita delicate questioni di natura giuridica anche nell'ambito dell'ordinamento ucraino. L'Assemblea deplora il fatto che sia mancata una reale consultazione dei rappresentanti delle minoranze nazionali in Ucraina sulla nuova versione dell'articolo 7 della legge adottata dalla *Verkhovna Rada*. L'Assemblea rileva che le autorità ucraine hanno presentato il testo della Legge sull'istruzione alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) in vista

di un parere che sarà emanato entro la fine del 2017; l'Assemblea, tuttavia, esprime disappunto per il fatto che tale passo non sia stato intrapreso prima dell'adozione della Legge sull'istruzione. Inoltre, l'Assemblea è a conoscenza del fatto che nel marzo 2017 il Comitato consultivo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha adottato il suo parere sull'Ucraina (IV° ciclo), il quale dovrebbe essere reso pubblico all'inizio del 2018, e che una relazione sull'Ucraina presentata dal Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (STE n. 148) è all'esame del Comitato dei ministri.

3. L'Assemblea prende atto delle gravi preoccupazioni espresse su vari aspetti di natura giuridica. Essa ritiene sia importante rispettare gli impegni fondati sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5), sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE n. 157, «Convenzione quadro») e sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, e contribuire alla ripresa di un dialogo costruttivo fra le diverse parti interessate. A questo riguardo tre sono, per l'Assemblea, i principi interconnessi che devono guidare le parti interessate verso accordi più consensuali.

4. Il primo è che la conoscenza della lingua ufficiale di uno Stato è un fattore di coesione sociale e d'integrazione, ed è le-

1. *Discussione in Assemblea* del 12 ottobre 2017 (34ª seduta) (cfr. Doc. 14415, relazione della Commissione Cultura, scienza, istruzione e mezzi di comunicazione, relatore: On. Andres Herkel). *Testo adottato dall'Assemblea* il 12 ottobre 2017 (34ª seduta).

gittimo che gli Stati promuovano l'apprendimento della lingua ufficiale e richiedano che la lingua dello Stato sia una lingua di istruzione per tutti.

5. Il secondo è che, come affermato dal Comitato consultivo della Convenzione quadro: « La lingua è una componente essenziale dell'identità individuale e collettiva. Per molte persone appartenenti a minoranze nazionali, la lingua è uno dei principali fattori della loro identità e identificazione come minoranza ». Di conseguenza, qualora gli Stati prendano misure per promuovere la lingua ufficiale, queste devono andare di pari passo con misure volte a tutelare e promuovere le lingue delle minoranze nazionali. Se ciò non si realizza il risultato sarà l'assimilazione, e non l'integrazione.

6. Il terzo principio è quello della non discriminazione. Esso non si applica solo al riconoscimento e all'efficace protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, quali sanciti dalla Convenzione quadro, e dei diritti specifici sanciti dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, ma anche al « godimento di qualsiasi diritto stabilito dalla legge » ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 177).

7. Per l'Assemblea, questi tre principi sono elementi essenziali di un più ampio concetto dalla massima importanza, che in effetti sorregge l'intera Convenzione quadro: il concetto di « convivenza ».

8. Alla luce dei principi suesposti e del concetto di « convivenza » che li ingloba, la nuova legislazione non sembra individuare il giusto punto d'equilibrio tra lingua ufficiale e lingue delle minoranze nazionali.

9. In particolare, la nuova legge comporta una forte riduzione dei diritti prima riconosciuti alle « minoranze nazionali » per quanto attiene alla loro lingua di istruzione. Queste minoranze nazionali, che in precedenza avevano diritto a scuole monolingui e a un insegnamento dispensato per intero nella loro lingua, ora si trovano in una situazione in cui l'istruzione nelle

loro lingue può essere fornita (assieme all'insegnamento in ucraino) solo fino al termine dell'istruzione primaria. Per l'Assemblea, ciò non favorisce la « convivenza ».

10. Nel pianificare l'attuazione della riforma, occorre garantire flessibilità per evitare cambiamenti precipitosi che pregiudicherebbero la qualità dell'istruzione impartita agli alunni e agli studenti appartenenti alle minoranze nazionali.

11. Sotto questo profilo, un periodo transitorio di durata triennale potrebbe rivelarsi troppo breve. L'Assemblea esorta quindi le autorità ucraine a far uso di flessibilità anche per quanto riguarda la durata del processo, ammettendo soluzioni adattate alle circostanze concrete delle comunità interessate e alla situazione delle varie zone.

12. L'Assemblea è consapevole del fatto che le minoranze di lingua ucraina nei paesi limitrofi non hanno diritto all'istruzione monolingue nella propria lingua e non beneficiano di accordi tesi a promuovere l'istruzione bilingue. L'Assemblea raccomanda perciò alle autorità dei paesi limitrofi, che legittimamente chiedono la protezione delle loro minoranze, di dar prova di disponibilità ad offrire alle comunità ucraine residenti nei rispettivi paesi accordi analoghi a quelli che reclamano per le proprie minoranze.

13. L'Assemblea raccomanda all'Ucraina di studiare le migliori pratiche degli Stati membri del Consiglio d'Europa nel campo dell'insegnamento delle lingue ufficiali, con metodi di apprendimento appositamente ideati per le scuole che impiegano lingue regionali o minoritarie come lingua di istruzione.

14. L'Assemblea decide di seguire gli sviluppi in Ucraina per quanto riguarda la protezione e la promozione delle lingue regionali e minoritarie.

15. L'Assemblea chiede alle autorità ucraine di attuare pienamente le prossime raccomandazioni e conclusioni della Commissione di Venezia, modificando di conseguenza la nuova Legge sull'istruzione.



170122025620