

Vizi Balázs

## Az európai integráció és a kisebbségi nyelvek<sup>1</sup>

### European Integration and Minority Languages

*In an integrating Europe, it is desirable that the principle of civic equality inherent in modern democracies be extended to language use. Yet, linguistic diversity receives no more attention and protection than other fields of culture, such as archaeological relics and folklore.*

#### A nyelvi jogok

Minden állam lényegében természetesnek tekinti, hogy állampolgárai megértik egymást, egy nyelvet használnak, hogy az állam politikai és társadalmi szerkezetét egyetlen nyelvnek a kötőanyaga tartja össze a kultúra, az oktatás és a közélet terén egyformán.

Ám sokszor szembesülnie kell mindenkinek azzal a ténnyel, hogy az adott államban uralkodó, sokszor az alkotmány erejével is kizárólagosan hivatalossá tett nyelv, nem minden polgárnak az anyanyelve. Egyesek kvázi velükszületett adottságként, anyanyelvükként kapják, míg mások, akik az ország egyenrangú állampolgáraiként ugyanazon jogokkal és kötelezettségekkel kellene hogy rendelkezzenek, pl. az országban élő nyelvi kisebbségek tagjai, ugyanezt a nyelvet idegen nyelvként kell, hogy megtanulják. Az, hogy a kisebbségekhez tartozókat ma már a nemzetközi jogban is külön nyelvi jogok illetik meg, épp ennek a különbségnek a leküzdését szolgálja. Sok helyen azonban változatlanul súlyos problémákat jelent a kisebbségi nyelvhasználat körének kijelölése: elégsé a kisebbségi nyelv elsajátításának lehetőségét megadni (pl. korlátozott iskolai nyelvórákon), vagy biztosítani kell a teljes körű anyanyelven folyó oktatást, a kisebbségi nyelv használatát a közigazgatásban, közéletben is.

A nyelvhez, a nyelvhasználathoz kapcsolódó (kisebbségi) jogok megítélése korántsem egyértelmű. Egyesek a szabad nyelvhasználatot olyan egyetemes jognak tekintik, amely minden embert megillet, függetlenül attól, hogy egy őshonos kisebbség tagja vagy friss bevándorló az adott országban és az élet minden területén, az állammal való érintkezésben biztosítani kell a lehetőséget a szabad nyelvhasználatra (pl. tolmácsokkal).<sup>2</sup> Mások viszont hangsúlyozzák, hogy a nyelvi jogok nem abszolút jogok, hanem a nemzeti, etnikai kisebbségek jogai közé tartoznak, és csak a kisebbségekre vonatkozó, adott alkotmányos vagy nemzetközi jogi környezetben értelmezhetők, s ennek megfelelően intézményi jogok (pl. kisebbségi nyelven oktató iskolák működtetését is megköveteli).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Az Anyanyelvápolók Erdélyi Szövetségének 2004. január 24-én, Sepsiszentgyörgyön tartott gyűlésén elhangzott előadás szerkesztett változata.

<sup>2</sup> Ezt a nyelvi emberi jogi megközelítést tükrözi pl. T. Skutnabb-Kangas: *Linguistic Genocide in Education – Or Worldwide Diversity and Human Rights?* Mahwah (New Jersey), 2000, Lawrence Erlbaum.

<sup>3</sup> Az inkább hagyományosnak tekinthető nemzetközi jogi, intézményi megközelítésre lásd pl. F. De Varennes: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, 1996,

Mindkét megközelítés mögött azonban ugyanaz a jogon-túli probléma sejlik fel: mégpedig az, hogy miképpen lehet a kisebbségi nyelvek használatának jogosságát meggyőzően igazolni. A napjainkban uralkodó liberális demokrácia teoretikusai közül sokan, több szempontból is nehezen tartják ezt igazolhatónak. A fentiek alapján senki nem vonja kétségbe, hogy mindenkinek joga van olyan nyelven beszélni, amilyen nyelven akar. A kérdés csak az, van-e az államnak bármi kötelezettsége ezen a téren?

A társadalmi egyenlőség és igazságosság fogalmait a középpontba állítva, egyesek azal érvelnek, hogy a nyelv, akár a vallás egy liberális demokráciában csak az egyének magánügye lehet. Amint mindenki szabadon gyakorolhatja vallását, úgy mindenki szabadon választhatja meg milyen nyelvet használ a magánéletében, e szerint az, hogy melyik nyelv lesz domináns vagy kevésbé domináns, a nyelvet beszélők számán, a nyelv elterjedésén, az egyes nyelvi csoportok erején múlik. Ahogy nem panaszkodhat egyetlen felekezet sem azért, mert kevés híve van, ugyanígy nem lehet az állam számára releváns, hogy egy nyelvet többen vagy kevesebben beszélnek. Az államnak ugyanis mindenképp semlegesnek kell lennie az állampolgárok egyéni nyelvi identitásával szemben. A modern nemzetállamok korában azonban ez az érv könnyen cáfolható, hiszen senki nem tud nyelvileg „semleges” államot elképzelni: az, hogy egy adott ország közigazgatási, bírósági vagy oktatási rendszerében milyen nyelvet használnak, az alapvetően egy politikai döntés eredménye (demokráciákban a többség döntésének eredménye) és egy nyelv választása, mindenképp a többi nyelv nem-választását, az állami életből történő kizárását jelenti. Természetesen nem lehet minden, az országban beszélt nyelv hivatalos nyelv, de minél több hivatalos nyelve van egy országnak, azért az valószínűleg, annál demokratikusabbnak tekinthető.

Mégis kevés demokráciában tapasztaljuk, hogy több hivatalos nyelvet használnának. Néhány kivételtől eltekintve (pl. Spanyolország vagy Belgium) ez nem jellemző Európa nyugati felén sem. Ennek okát általában két, egymásnak ellentmondó érveléssel szokták magyarázni. Először is, sokan úgy gondolják, hogy a nyelvhasználat az valójában nem identitás-teremtő tényező, pusztán a kommunikáció eszköze az emberek között, így, ha egy országban mindenki egy nyelvet beszél, jobb az érvényesülési esélyei, de ugyanakkor nem kell a mélyebb vallási, etnikai, nemzeti identitásáról lemondania. Az pedig, hogy a többség nyelve lehet a közös nyelv, a számszerűség szabályaiból természetesen következik. Azonban, ha más nem, térségünk számos kisebbségének példája egyértelműen cáfolni látszik ezt a felfogást: sok esetben épp a nyelvnek van identitás-teremtő ereje, és minden esetben elmondható, hogy a nyelv nem csak kommunikációs eszköz, nemcsak egyének közötti párbeszéd közvetítője, de egy – itt épp kisebbségi – kultúra közvetítője, hordozója is.

A másik gyakran hangoztatott érv az egynyelvű állam mellett épp ellenkező feltevésre alapul: eszerint a nyelv a nemzeti identitás alapja, s a nemzetállamok korában egy országhoz való lojalitás fokmérője nem lehet más, mint az országot alkotó nép nyelvének ismerete, használata és átvétele. John Stuart Mill pl. kifejezetten hasznosnak, az államot erősítő jelenségnek ítél minden olyan törekvést, amely az állam egynyelvűségének megerősítését célozza. Az állam iránti lojalitást leginkább az állam nyelvének és kultúrájának átvételével lehet biztosítani, ezért a kisebbségi nyelvek és nemzeti identitások fenntartása veszélyes, az állam felbomlását is előidézheti.

Ezek az érvek gondolom mindenki számára ismerősek, akár a hétköznapiakból is. Mivel lehet tehát a kisebbségi nyelvhasználathoz való jogot liberális érvekkel igazolni? Kymlicka, a neves kanadai filozófus igen meggyőző módon a liberális demokrácia gyökereihez tér vissza ennek a kérdésnek a megválaszolásával, s azt kérdezi: mitől lesz egy

társadalom igazságos, s mitől lesznek a társadalom tagjai egyenlők? A választ pedig a tényleges társadalmi egyenlőség értelmezésével adja meg.<sup>4</sup> Formális (jogsabályi és semlegesnek hirdetett) egyenlőséggel szemben, tényleges egyenlőségről csak akkor beszélhetünk, ha minden egyén, a saját társadalmi/nemzeti kultúrájában élvezheti mindazokat a jogokat, amelyek őt állampolgárként megilletik. Ennek alapján az állam intézményeinek, az állam politikájának le kell képeznie a társadalom arculatát és, ha ez nyelvileg sokszínű, akkor az államnak is nyelvileg sokszínűnek kell lennie. Persze nem lehet minden, az országban akár egyetlen ember által beszélt nyelvet érvényesíteni. De ez a veszély nem is fenyeget komolyan.

A társadalmon belül egy nyelvi, kisebbségi közösség addig tartja fenn a saját külön kultúráját és nyelvét, ameddig arra képes. Nem egy példa van arra, hogy minden külső hatalmi kényszer nélkül egyes nyelvek, nyelvi közösségek meggyengülnek, eltűnnek, beolvadnak. Ez azt jelenti, hogy pl. amennyiben egy közösség túlzottan szétszórtan, apró csoportokban él, és létszámánál fogva sem képes az oktatási vagy közigazgatási intézményekben a saját nyelvi utánpótlását biztosítani, mert pl. nincs elég ereje az intézményeket működtető személyi feltételeket biztosítani, valószínű, hogy önkéntelenül is a többségi nyelvet vennék igénybe, mert a kisebbségi nyelv közösségi előnye már nem volna meg. De az államnak, az intézményi rendszer biztosításával, a közösség számarányától függetlenül egyenlő esélyeket kell adnia minden nyelvi közösségnek. Az államnak biztosítania kell az oktatási, közigazgatási, kulturális, politikai vagy igazságszolgáltatási intézmények anyanyelven való működtetését minden olyan nyelvi közösség számára, amely e feladatokat az adott nyelven el tudja látni.

*Az állampolgárok között csak akkor lehet tényleges egyenlőség a nyelvhasználatban, ha egy állampolgárnak sem kell az anyanyelvén kívül más nyelvet azért megtanulnia, hogy alapvető állampolgári jogaival élhessen.* Az államalkotó többség számára ez természetes, de ez a jog a kisebbségi nyelvet beszélőket is megilleti.

Ennek gyakorlati megvalósítása persze nem egyszerű, s minden országban más és más megoldást igényelhet, de nyilvánvalóan nem is lehetetlen.

Mindezek alapján, mit lehet elmondani a kisebbségi nyelvhasználat nemzetközi elismeréséről Európában? Mennyiben tükrözik ezt az egyenlőség-eszmét a nemzetközi kisebbségvédelmi kezdeményezések? Az ezzel kapcsolatos esetleges reményeinkkel ellentétben, ahogy látni fogjuk, igen kevésé.

A kisebbségi nyelvek nemzetközi elismerése szempontjából a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartájának van a legnagyobb jelentősége. Az Európa Tanácsban (ET) már 1983-ban felmerült a kisebbségi nyelvek védelmének gondolata, de az ezt felvállaló nemzetközi dokumentum, a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartájának (továbbiakban Charta) megszületésére 1992-ig várt kellett. Ráadásul a Charta 1992-es elfogadását követően, a szükséges számú aláírások miatt, az csak 1998. március 1-jén lépett hatályba. Mindenesetre, mára a dokumentum elterjedése és elfogadottsága jelentősnek mondható. (Annak ellenére is, hogy az aláíró 30 állam közül 13 még nem ratifikálta, nem illesztette be saját jogrendjébe azt.)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Lásd pl. W. Kymlicka: *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995, Oxford University Press. A nyelvhasználattal kapcsolatban W. Kymlicka – F. Grin: 'Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries' in: F. Daftary – F. Grin (szerk.): *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Budapest, 2003, LGI/ECMI. 8–15. o.

<sup>5</sup> E.T.S. No. 148. Lásd.: Az ET szerződéstára <<http://www.conventions.coe.int>>

Érdekes módon a Charta nem a nyelvi egyenjogúság előfeltételéből indult ki, hanem arra a felismerésre épített, hogy a kisebb nyelvek eltűnésével Európa kulturális öröksége kerülhet veszélybe. Tény, hogy részben az állami asszimilációs politikáknak, illetve az állami érdektelenségnek, részben azonban a Chartát idézve „*a modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásnak*” köszönhetően a nem-hivatalos nyelvek sok helyen végveszélybe kerültek.<sup>6</sup> Ebből a megfontolásból a Charta, az Európa Tanácsban és az EBESZ-ben<sup>7</sup> elfogadott nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokkal szemben nem a kisebbség, így ebben az esetben a nyelvi kisebbségek védelmét tartja céljának, hanem magukat a *regionális vagy kisebbségi nyelveket* kívánja védelemben és támogatásban részesíteni. Az államok érzékenységére tekintettel, elég nyakatekert módon a kisebbségi nyelvek értékének elismerése nem mondja ki, hogy a kisebbségi nyelvekhez kisebbségi közösség, esetleg a nyelven kívül más, politikailag érzékenyebb (pl. nemzeti) identitásbeli különbség is társul egy adott országban.<sup>8</sup>

A Charta alapeszméje, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket az őket megillető helyen a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve, a többnyelvűség és a multikulturalitás szellemében részesítse védelemben.

A Charta három részre tagolódik, az első rész az általános rendelkezéseket, így pl. a kisebbségi vagy regionális nyelv definícióját tartalmazza, a második, általános rész a Charta „céljait és elveit” veszi sorra, amelyek minden aláíró állam számára egyformán kötelezőek, míg a harmadik rész a konkrét és egyes nyelvhasználati tevékenységekre lebontott kötelezettségvállalásokat tartalmazza.

A Charta konkrét rendelkezéseinek erejét ugyanakkor csökkenti a különböző kötelezettségek közötti „mazsolázási jog” (azaz az aláíráskor az államok, bizonyos feltételek mellett meghatározhatják, melyik rendelkezéseket tartják magukra nézve kötelezőnek) és a lépten-nyomon megjelenő, az államok mozgásterét bővítő gumiszabályok alkalmazása is.

A Charta konkrét rendelkezései között is visszatérően szerepelnek az „ésszerűen lehetséges” és az „amennyiben ezt létszámuk indokolja” kitételek, amelyek nagy szabadságot adnak az államoknak abban, hogy adott esetben milyen intézkedéseket hoznak a kisebbségi nyelvek tekintetében, és milyen kisebbségi követeléseket kívánnak elfogadni a nyelvhasználat terén.

Mint a legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi okmány esetében, az államoknak a Chartában vállalt kötelezettségeik alkalmazását semmilyen, nemzetközi bíróság előtt kikényszerítő, jogilag szankcionáló mechanizmus nem egészíti ki. Így annak végrehajtását csak politikailag lehet maximum az államokon számon kérni.

---

<sup>6</sup> A Chartához fűzött hivatalos kommentár (továbbiakban: Kommentár) 2. o. 2. bek. Lásd: <[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Local\\_and\\_regional\\_Democracy/Regional\\_or\\_Minority\\_languages/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages/)>

<sup>7</sup> Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – 1994 előtti Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ). Különösen fontos a nyelvi jogok szempontjából az EBEÉ Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozásának záródokumentuma (1990) 32.1 és 34. bek. Az EBESZ egyéb kisebbségvédelmi dokumentumait lásd: Majtényi B. – Vizi B. (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó–MTA Kisebbségkutató Intézet. 189–211. o.

<sup>8</sup> A kisebbségi jelzők jelentőségéről vö.: P. R. Brass: *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. New Delhi, 1991, Sage. 11–41. o.

A Charta jelentőségét viszont az adja, hogy igen kreatív módon közelített a kisebbség kérdéséhez, maradéktalanul igyekszik a Charta szellemisége és szövege az államoknak a területi szuverenitásuk sérelmével kapcsolatos félelmeit tisztelben tartani, s emellett a kisebbségi identitás egyik leglényegibb elemét, a nyelvhasználatot megfelelő védelemben és támogatásban részesíteni. A Charta egész megközelítése a kisebbségi és a többségi nyelvet beszélők közötti kapcsolatok kiegyensúlyozott fejlesztését célozza. Egyszerre igyekszik a regionális és kisebbségi nyelveket beszélőket a többségi társadalomba való integrációban úgy támogatni, hogy ez ne nyelvük elvesztésével járjon. Ám rendelkezéseinek végrehajtásában a Charta igen nagy szabadságot ad a részes államoknak, így áttörést semmiképp nem tudott hozni: azok az államok tűnnek nagylelkűbbnek a Charta kötelezettségeinek vállalásában, amelyek amúgy is, saját jogrendjükben a kisebbségek jogainak védelmét hatékonyan támogatják.

A Chartának mindazonáltal különleges politikai jelentőséget kölcsönözhet az, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvekkel kapcsolatban alkalmazott megközelítése nagymértékben egyezik az Európai Unión belül felmerülő hasonló kezdeményezések felfogásával. Az Európai Uniónak az egyik legnagyobb kihívást az jelenti, hogy megtalálja az uniós hatáskörök és a nemzeti, tagállami szuverenitás közötti egyensúlyt. A nyelvi és kulturális sokszínűség kezelésének kérdése a keleti bővítéssel csak még nagyobb jelentőséget kapott. Az EU-n belül ma közel 50 nyelvi kisebbség él, akiknek száma a bővítéssel megduplázódik.<sup>9</sup> Az Európai Unió hatásköre, ahogy azt látni fogjuk, már ma is egyre inkább bővül a kulturális politikák és az emberi jogok védelmének terén, s az Európai Parlamentben már ma is számos kezdeményezés született a kisebbségi nyelvek uniós támogatására (még ha ezek a kezdeményezések túlnyomórészt nem is váltak konkrét intézkedéssé).<sup>10</sup> Minden ilyen kezdeményezésnek azonban lényegi problémát jelentett, hogy miként fogalmazza meg a kisebbségek iránt érzett felelősséget akkor, amikor egyes mai tagállamok (pl. Görögország és Franciaország) egyáltalán nem ismerik el, hogy területükön nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbségek élnek.

Az EU keleti bővítése ugyanakkor megmutatta, hogy a kisebbségek problémái az európai integrációra is hatással lehetnek, ezért fontos eredmény, hogy már ma is létezik egy olyan nemzetközi dokumentum, amely Európa nyelvi sokszínűségének megőrzését célozza, s amely dokumentumot, a mai tagállamok nagy része és egyes országok esetében épp az Európai Unió politikai nyomásának hatására, de a legtöbb EU-tagjelölt állam is elfogadta. A Charta hatékonyabb alkalmazása szempontjából előremutató lehet, hogy a Chartával együtt az EU-n belül eddig született kisebbségvédelmi kezdeményezések is a *kisebbségi nyelvek* használatának és megőrzésének kérdéseire koncentrálnak.

<sup>9</sup> Vö.: <<http://www.eblul.org>>

<sup>10</sup> Az Európai Parlamentben elfogadott kisebbségvédelmi vonatkozású határozatok közül kiemelkedik a javaslat előterjesztője után Arfé-jelentésnek is nevezett, a „Regionális nyelvek és kultúrák közösségi chartájáról és az etnikai kisebbségek chartájáról” szóló 1981. október 16-án elfogadott határozat, OJ 1981 No. C 287, p. 106.; a „Nyelvi és kulturális kisebbségek javára szolgáló intézkedésekről” szóló, 1983. február 11-én elfogadott határozat, OJ 1987 No. C 318, p. 160.; a „Regionális és etnikai kisebbségek nyelveiről és kultúráiról” szóló, 1987. október 30-án elfogadott határozat, OJ No. C 318, p. 160.; valamint „Az Európai Közösségben élő nyelvi kisebbségekről” szóló 1994-es határozat OJ 1994 No. C 61, p. 110.

## Az EU kisebbségeket is érintő politikáiról általában

Az EU kisebbségpolitikai megközelítése több szempontból is ambivalens: annak ellenére, hogy az Unió, az Európai Unióról szóló maastrichti Szerződés (EUSZ) elfogadása (1992) óta különös figyelmet szentel a kulturális, nyelvi, regionális sokszínűségben rejlő egység kinyilvánításának, a gyakorlatban nehéz megítélni, hogy a brüsszeli politikák a nyelvi kisebbségeket érintő kérdésekben milyen mértékben érvényesülhetnek a tagállami politikák mellett.

Mivel az Európai Unió joga nem tesz említést a kisebbségekről, az Unió tagállamaiban élő kisebbségek szempontjából különösen fontos az EU diszkrimináció-ellenes politikája. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Unió gazdasági alapelveinek megfelelően a munkaerőpiac szabadságát, az egyenlő munkaerő-piaci esélyeket teremti meg, ugyanakkor a szociális jogok kiterjesztését is jelenti. Ezért több oldalról is nyomás nehezedett a Tanácsra, egy diszkrimináció-ellenes cikkely bevezetése érdekében, amire az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződésben került sor végül. A szerződés 13. cikke felhatalmazza a Tanácsot, hogy „*megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.*” [kiemelés tőlem] Érdemes megfigyelni, hogy a nyelvi közösséghez tartozáson alapuló diszkrimináció nem szerepel a felsorolásban, annak ellenére, hogy nagy számban élnek nyelvi kisebbségi közösségek az EU tagállamaiban, amelyek nyelvhasználatukban, anyanyelvük elsajátításában sokszor hátrányos megkülönböztetést szenvednek el.<sup>11</sup>

Ugyanakkor a tagállamok kulturális és nyelvi sokszínűségét kimondottan támogatja a 2000-ben elfogadott és az EU készülő alkotmányába beillesztett Alapvető Jogok Európai Chartája, amely 22. cikkében kimondja: „*Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget.*”<sup>12</sup>

### *Kisebbségi nyelvek és nyelvi kisebbségek*

Az Unión belül már ma is a kisebbségek nyelvi jogaira (azaz pontosabban a kisebbségi nyelvekre) vonatkozóan lehet leginkább kedvező intézkedéseket találni.

---

<sup>11</sup> Vö.: *EUROMOSAIC Report*, Brussels, OOEPC, ISBN 92-827-5512-6 Ugyanakkor a 13. cikk jelentőségét mutatja, hogy a Bizottság 1999-ben egy diszkrimináció-ellenes csomagot terjesztett az Európai Parlament elé, amely három tanácsi irányelv kidolgozását célozta meg. Ezek közül az egyik, az ún. Faji Irányelv a faji vagy etnikai eredeten alapuló diszkriminációra összpontosít. Anélkül, hogy ezt az Irányelvet itt különösebben részletezném, meg kell említeni, hogy az Irányelv kimondja, hogy az egyenlő elbánás elve „*nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy fenntartsák vagy meghozzák azokat a különleges intézkedéseket, amelyek a faji vagy etnikai eredettel összefüggő hátrányok megelőzését vagy kompenzálását szolgálják.*” (5. cikk) Ez azt jelenti, hogy a kisebbségek jogainak védelmére alkalmazott pozitív megkülönböztetés a Faji Irányelv értelmében sem sérti az egyének egyenlő elbánáshoz való jogát.

<sup>12</sup> A cikkelyt és a Charta egyéb lehetséges kisebbségvédelmi vonatkozásait elemzi Schweltnus, Guido: „*Much ado about nothing?*” *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*. Constitutional Web-Papers, ConWEB No. 5/2001. <<http://les1.man.ac.uk/conweb>>

A kulturális politika területén az EU kiegészítő hatáskörrel rendelkezik a tagállamokkal szemben, azaz a tagállamok által nem szabályozott kérdésekben van lehetősége az uniós intézkedések megtételére. Az amszterdami szerződés 151. cikkelye felszólítja az EU-t, hogy járuljon hozzá „a tagállamok kultúrájának virágzásához, mindeközben tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket.” A cikkely arra is kitér, hogy az Unió „a Szerződésen alapuló cselekvései során figyelembe veszi a kulturális szempontokat.” Ennek gyakorlati jelentésével és végrehajtásával szemben azonban sokan igen kritikusak, és sokan annak a véleményüknek adnak hangot, hogy a kulturális sokszínűség tisztelete nem egyértelműen foglalja magában a kisebbségi kultúrák tiszteletben tartását is.<sup>13</sup> Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a több-kultúrájú Európa értékékként való politikai megjelenítése a kisebbségek számára is kedvező hatással lehet.

A kultúra területén (részben már Maastricht előtt is) számos program indult, amelyek egyebek mellett anyagi támogatást adnak a kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos kutatásokra, az ilyen nyelvek megőrzését, fejlesztését szolgáló oktatási-fordítási projektekre.<sup>14</sup>

Ma Európában a nyelvnek és a nyelvhasználatnak viszont nemcsak kulturális, hanem nagyon is komoly szociális és gazdasági jelentősége is van. Az államok relatív gyengülése mellett az egyének és a szervezetek, vállalatok megerősödő szerepe ezeken a területeken, különösen is fontossá tehetik a nyelvhasználatot érintő kérdések uniós szintű szabályozását.

Az EU-n belül eddig született kisebbségvédelmi kezdeményezések sikertelenségének okát egyesek nem egyszerűen a politikai akarat hiányában vélik felfedezni, hanem az e mögött rejlő érdektelenségben, ami szerint az EU lényegét jelentő gazdasági integráció szempontjából teljesen közömbös, ki milyen nyelvet használ. Ezzel szemben nem lehet elfelejteni, hogy a helyi közösségek egyre inkább közvetlenül kapcsolódnak bele az EU piaci hálózatába egy olyan korban, amikor a kommunikáció jelentősége erősen megnövekedett. Ahogy pl. az 1996-os *Euromosaic* jelentés<sup>15</sup> kimutatta, a gazdasági kapcsolatoknak meghatározó hatása van a nyelvhasználatra, s ez különösen a veszélyeztetett kisebbségi és regionális nyelvek fennmaradásának lehetőségeit korlátozza. Mivel a tagállamok egyenként nem képesek ma már az integráció egyre fokozódó hatásainak kedvezőtlen következményeit kiküszöbölni, ezen a téren a legfőbb gazdasági szabályozó, az Unió közbelépése nem pusztán jó szándék, hanem jogi felelősség kérdése (amennyiben a nyelvi, kulturális sokszínűség megőrzését komolyan akarjuk venni).

<sup>13</sup> Vö.: Biscoe: *i. m.* 92–93. A kultúra integrációs szerepéről lásd bővebben: Mitsilegas, Valsamis: *Culture in the Evolution of European Law: Panacea in the Quest for Identity?* In: Bergeron, J. H. – Fitzpatrick, P. (szerk.): *Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity*. Dartmouth, 1998, Ashgate. 111–129. p. és De Witte, Bruno: *The Cultural Dimension of Community Law*. In: *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1995. Vol. 4. Book 1. 229–299. o.

<sup>14</sup> Minderre a KULTÚRA 2000 Program keretében van lehetőség, amely magába foglalja ma a könyvkiadást és különösen a fordításokat támogató ARIANE, az európai kulturális örökség védelmét szolgáló RAPHAEL és az országok közötti művészeti-kulturális együttműködést támogató KALEIDOSCOPE programokat is. [http://www.europa.eu.int/comm/culture/eac/c2000-index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/culture/eac/c2000-index_en.html)

<sup>15</sup> European Commission, *Euromosaic: The Production and Reproduction of the Minority Language Groups in the European Union*. (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996)

Ezen felül, az európai jog, az *acquis communautaire* alkalmazása olyan „mellékhatásokkal” is jár, amelyek az egyén életében korántsem tekinthetők mellékesnek. Ezek a területeken, ahol a közösségi politikák és a tagállami politikák egymás mellett, egymás kiegészítéseként élnek (pl. a kultúra terén), messze nem közömbös, hogy az Unió által deklarált célok hogyan érvényesülnek a tagállami politikákban. Nem minden tagállam jutott még el odáig, hogy a regionális és kulturális sokszínűség ápolásának felelősségét a nemzeti vagy nyelvi kisebbségekre is kiterjessze. Az EU-intézmények politikai közbeszédében ugyan már megjelent ez a kérdés, de az, hogy az Uniót jellemző folyamatos legitimációs és demokratikus hiányosságok milyen eszközök alkalmazását teszik majd konkrétan lehetővé, ma még nehéz volna megjósolni.<sup>16</sup>

Több kezdeményezés ellenére is, – mint amilyen az Európai Bizottság által finanszírozott Kevésbé Használt Európai Nyelvek Irodájának (EBLUL) létrehozása, vagy az olyan kutatási, oktatási programok beindítása, mint a kisebbségi nyelvek használatával foglalkozó MERCATOR program vagy a nyelvi kisebbségek helyzetét az Unióban felmérő Euromosaic program –, az EU intézményei nem állnak ki egyértelműen a kisebbségi nyelvek használata mellett.

A kisebbségi nyelveket érintő kérdésekben az alapvető probléma ugyanaz, mint az EU egész működésében megtalálható bizonytalanság: mi lesz az Unióból, mi lesz az integráció jövője? Tekintettel arra, hogy a „szuperállam”, az európai föderáció létrehozása hosszú távon is valószínűtlen, a fő kérdés megmarad: mire terjed az integráció, s hol marad meg a tagállami szuverenitás. A jelenlegi körülmények között az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás a kulturális és nyelvi politikák terén inkább zavaros, semmint hatékony és egyértelmű lenne. Ugyan közel tíz év telt el azóta, hogy az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés bevezette a megosztott hatáskört a kulturális politikákban, az EU kezdeményezései ezen a területen a mai napig újdonságként hatnak és ritkaságszámba mennek. A Bizottság a szubszidiaritás elvére hivatkozik, míg a tagállamok örömmel rendelkeznek továbbra is a kulturális és nyelvi politikák döntő része felett. Ez azonban pusztán politikai megosztás, ugyanis a jog lehetőséget biztosítana az EU szerveinek a bátrabb és hatékonyabb fellépésre.

Hasonlóképp, bár volna lehetőség az EU-s állampolgársághoz kapcsolódó jogok kiterjesztésére a nemzeti állampolgárság intézményének lényegi változtatása nélkül is, az erre irányuló törekvések sem jártak sikerrel eddig. Bár az integráció érdekei azt kívánnák, hogy mindenhol, ahol erre lehetőségük van, az EU intézményei bátrabban fellépjenek a nyelvi sokszínűség támogatása mellett, azt láthatjuk, hogy a tagállamok politikai akaratukat akár az integráció érdekeivel és céljaival, illetve az ezeket követni és képviselni hivatott Bizottsággal és Parlamenttel szemben is sikeresen tudják érvényesíteni.

Kicsit elkanyarodtam a bevezetőben a nyelvi jogokról mondottaktól, de ez nem véletlen. Az Európa Tanács Nyelvi Chartája és az EU bizonytalan álláspontja a kisebbségek nyelvhasználatát illetően egyértelműen állam-centrikus modellt tükröznek. Ez természetesnek is tekinthető.

De ennek fontos következménye, hogy a nemzetközi szinten a kisebbségi nyelvek használatának támogatását nem az állampolgári egyenlőség, hanem legjobb esetben is kulturális sokszínűség alapján ítélik meg. Ez pedig nem lényegtelen különbség: a tényle-

---

<sup>16</sup> Niamh Nic Shuibhne: *EC Law and Minority Language Policy*. The Hague, 2002, Kluwer Law International. 33–60. p.

ges állampolgári egyenlőség megteremtése, a modern democráciákban olyan lényegi és sérthetetlen alapelv, amelyet, ha a fentiekben elmondottak szerint egyértelműen kiterjesztenének a nyelvhasználatra is, minden magát demokratikusnak tartó államban a többnyelvű intézményrendszert biztosítaná. Ezzel szemben a nyelvi sokszínűség fogalmában valahol az a meglátás tükröződik, hogy a kisebbségi nyelvek csak annyira érdekelnek tiszteletet és védelmet, mint a kultúra egyéb területei, pl. a régészeti emlékek vagy a folklór. E tekintetben az államok szabad belátásán múlik, hogy ezt a tiszteletet és védelmet az élet milyen területein adják meg a nyelvi kisebbségeknek. Természetesen vitathatatlan eredmény, hogy ma már a nemzetközi közvélemény előtt is elfogadhatatlan volna a kisebbségi nyelvek használatának üldözése, betiltása, s ez, az elmúlt évszázad tapasztalatainak fényében nem is kevés. De messze állunk még attól, hogy a kisebbségek nyelvhasználati jogai az őket megillető helyre, az állampolgárok közötti tényleges egyenlőség alkotmányos biztosítékai közé kerüljenek.