

Kardos Gábor

∴ ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék, Budapest
∴ kardos@ajk.elte.hu

A REGIONÁLIS VAGY KISEBBSÉGI NYELVEK EURÓPAI CHARTÁJA – NÉHÁNY GONDOLAT

Thoughts on the European Charter for Regional or Minority Languages

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima – nekoliko refleksija

A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Így a *Charta* közvetett módon gondoskodik a kisebbségi nyelveket használók nyelvi jogainak védelméről. A Szakértői Bizottság következetesen hű felfogásához, amely szerint a részes államnak a *Charta* végrehajtása során, a jogi szabályozás mellett, mintegy infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak, azaz kötelezettségének lényege nem a formális, hanem a tényleges megvalósítás. A Szakértői Bizottság Szerbia kapcsán az oktatással összefüggésben állapította meg, hogy magasabb szintű kötelezettségeket kellett volna vállalnia a magyar nyelv tekintetében, mivel a létező infrastruktúra ezt lehetővé tette volna. Bírálta továbbá Szerbiát a névtáblák és a családnevek problémája, a magyar nyelvet megfelelően ismerő közizgazgatási tisztviselők hiánya, illetve a közszolgáltatási magyar nyelvhasználat hiánya miatt.

Kulcsszavak: Európa Tanács, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, kisebbségi nyelvek, kisebbségvédelem, Szerbia

A SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ

A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját* 1992. november 5-én írták alá, és 1998. március 1-jén lépett hatályba. Jelenleg 33 európai állam írta alá, amelyből 25 állam részes fél, azaz meg is erősítette a szerződést.

A *Charta* megszületését elősegítette, hogy Az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciája – amely az Európa Tanács egyik szerve – 1988. évi 192. számú, ajánlási értékű határozata már tartalmazta a *Charta* szövegét. A *Chartának* határozati formában létrejött első változata, szabályozási koncepciója és kötelezettségeinek szerkezete megegyezik a későbbi nemzetközi szerződésével.

Már az Európai Kulturális Egyezmény (1954) is kifejezetten utalt a részes államok területén használt nyelvekre mint védendő értékekre. A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* az európai kulturális örökség részét

képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Így a *Charta* közvetett módon gondoskodik a kisebbségi nyelveket használók nyelvi jogainak védelméről. A védelem tárgyát tehát nem a nyelvi kisebbségek vagy az ő jogaik adják, hanem az európai kultúra veszélyeztetett részét képező kisebbségi vagy regionális nyelvek. Egyes európai többségi államok érzékenységre tekintettel tehát, a nyelvi *Charta* tudatosan törekszik mind az egyéni, mind a közösségi jogalanyiség elfedésére. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy egyúttal távol tartja a közösségi nyelvek és kultúrák védelmét ettől, a bizonyos államok politikai elitje számára a hatalommegosztás rémét felvillantó koncepciótól. Ugyanakkor egyértelműen megfogalmazott mögöttes célja a többség–kisebbségek viszony stabilizálásához való hozzájárulás Európában, azaz nagyon is politikai jellegű.

A *Charta* a részes állam területén hagyományosan jelen lévő, meghatározható területen koncentrálódó nyelveket részesíti védelemben. A 1. cikkének a) pontja hangsúlyozza, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvként való védelem előfeltétele a területi jelleg. Ennek oka, hogy az európai regionális vagy kisebbségi nyelvek főként ilyen jellegűek, egy földrajzi értelemben meghatározható területen – általában a részes állam területének egy részén – használják őket. Amint az 1. cikk b) pontja megfogalmazza, a kisebbségi nyelvet kifejezési módként használók számának kell indokolnia a *Charta* által tartalmazott védő- és támogató intézkedések alkalmazását. Ez a követelmény azonban nem jelenti azt, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelv használóinak az adott területen helyi többségben kellene lennie. Noha nincs tiszta fogalmi elhatárolás a regionális vagy a kisebbségi nyelv között, az előbbi kifejezés alkalmazható, ha az azt használók helyi többséget alkotnak.

Ugyanakkor a nem meghatározható területhez kötődő nyelveket is, a lehetőségekhez képest, védeni kell. A védelem tárgya a regionális, tehát kiterjedt területen használt, illetve az egyéb kisebbségi nyelvek, de nem azok helyi változatai, dialektusai. Az európai kulturális örökség védelmi koncepcióból következően a bevándorolt közösségek nyelveire nem terjed ki a védelem. Ha egy regionális vagy kisebbségi nyelv hivatalos nyelv, csak akkor részesül védelemben, ha a részes állam ez irányú önkéntes kötelezettségvállalást tesz.

A 2. cikk 1. pontja megállapítja, a *Charta* II. részében, ami egyébként egyetlen cikkből, a 7. cikkből áll, megállapított célokat és elveket valamennyi, olyan regionális vagy kisebbségi nyelv esetében alkalmazni kell, amely megfelel az 1. cikkben található meghatározásnak. Ez tehát azt jelenti, hogy a védelem alacsonyabb szintje minden kisebbségi nyelvnek jár. Ami a III. részbe foglalt magasabb szintű védelemről gondoskodó részletes szabályokat illeti, azok alkalmazása tekintetében a részes államoknak választási lehetősége van, mondja a 2. cikk 2. bekezdése. Ebben az esetben azonban nem csupán a kötelezettségek közüli, bizonyos korlátok közötti opcióról – tehát az Európai szociális charta ál-

tal tartalmazott *à la Carte* rendszerről – van szó, hanem ennél szélesebb választásról. A részes államot, tudniillik abban a tekintetben is megilleti a választás joga, hogy mely nyelv számára kíván a III. rész szerinti védelmet garantálni és, területe mely részén. A 2. cikk 2. bekezdése alapján nem világos, hogy a részes állam köteles-e egyáltalán arra, hogy éljen a III. rész nyújtotta védelmi lehetőséggel. A hivatalos Magyarázó jelentés azonban egyértelmű ebben a tekintetben, a részes állam, a II. részbe foglalt védelem garantálása mellett, alkalmazza a III. rész általa kiválasztott kötelezettségeit. Természetesen az általa kiválasztott nyelvet illetően, a kiválasztott területen. Egyébként egyértelmű a részes államok gyakorlata is, mivel valamennyi kötelezettségének tekintette, hogy a biztosított választási jog keretei között alkalmazza a III. rész szerinti védelmet.

Minden egyes, a megerősítésnél kijelölt kisebbségi nyelv kapcsán legalább harmincöt bekezdést vagy pontot kell a III. részből választani. A 8. és a 12. cikk esetében legalább hármat, míg a 9., 10., 11. és a 13. cikk esetében minimum egyet. A bíróságok (9. cikk), az igazgatás és a közszolgáltatás (10. cikk), a média (11. cikk) és a gazdasági s társadalmi élet (13. cikk) kérdéskörével szemben tehát különös súlya van az oktatás (8. cikk) és a kulturális élet (12. cikk) területének, ugyanakkor a határokon keresztül kapcsolatokkal foglalkozó 14. cikk kapcsán nincs választási kényszer. Aligha vitatható az oktatás kiemelkedő jelentősége egy kisebbségi nyelv megmaradása és fejlődése szempontjából, ugyanakkor vitatható a kulturális élet preferálása. Tudniillik, a mai társadalomban az előbbi szempontból, az oktatáshoz mérhető jelentősége a médiának van. Ezért a média területéről kellett volna legalább három kötelezettséget elvállaltatni a részes államokkal. A média preferálásának szükségessége a kulturális élet ellenében annak ellenére igaz, hogy jelentősen drágábbá tenné a kötelezettségvállalást.

A *Charta* 7. cikkének 1. pontja a következő elveket és célokat állapítja meg a minden egyes kisebbségi nyelv esetén alkalmazandó nyelvpolitika számára. A kisebbségi nyelv elismerése a kulturális gazdagság kifejeződéséeként, a kisebbségi nyelv földrajzi határainak tiszteletben tartása és annak biztosítása, hogy az új igazgatási beosztás nem akadályozza az adott kisebbségi nyelv előmozdítását, határozott lépések a kisebbségi nyelvek előmozdítása érdekében. Továbbá, a kisebbségi nyelv köz- és magánéleti, szóbeli és írásbeli, használatának előmozdítása és bátorítása a *Charta* által szabályozott területeken a kisebbségi nyelvet használók csoportjain belül, illetve az egyéb nyelvet beszélők csoportjaival a kapcsolatok fenntartása és fejlesztése. A kisebbségi nyelv megfelelő formában, minden szinten történő oktatása és tanulása, azon a területen élő, ahol a kisebbségi nyelvet használják, és azt nem beszélők számára lehetőség teremtése az adott kisebbségi nyelv tanulására, ha kívánják, a kisebbségi nyelvek egyetemi szintű kutatásának elősegítése. A határokon keresztül cserék és kapcsolatok elősegítése azokkal az államokkal, ahol az adott kisebbségi nyelvet azonos vagy megegyező formában használják.

A célok és elvek végrehajtása – noha azok nem tartalmaznak jogi értelemben precíz kötelezettségeket –, egyértelműen konkrét cselekvést vár el az államtól. A célok és elvek minden részletezés nélkül, de átfogják a kisebbségi nyelv védelme szempontjából legfontosabb területeket. Az első három elv garanciális jellegű. A kisebbségi nyelv elismerése nem jelenti, hogy hivatalos nyelvként kellene elfogadni. Nyilvánvalóan az elismerés jele lehet a belső jogalkotás, vagy az, hogy az állam a *Charta* végrehajtásáról készített jelentésben kitér a nyelvre és az annak érdekében tett erőfeszítéseire. „Fokozott” elismerés, ha az állam a *Charta* III. fejezete szerinti védelemben részesíti az adott kisebbségi nyelvet. Egyébként, egy kisebbségi nyelv létezése, hasonlóan egy kisebbség létezéséhez, nem elismerés kérdése. A részes államnak azt kell elismernie, hogy az adott kisebbségi nyelv egyáltalán létezik-e (még), illetve, hogy szerinte megfelel-e a *Charta* 1. cikkében adott meghatározásnak, és így védelemben részesül. Ami a második elvet illeti, jelentősége talán nagyobb, mint az elsőé. Közismert, hogy a helyi közigazgatási határok megváltoztatásával leszorítható a kisebbségek – a *Charta* kifejezésével élve – a kisebbségi nyelvek használóinak számaránya, és így már nem kell alkalmazni a meghatározott arányhoz kötött kisebbségi jogokat, illetve védelmet. Ezért jelenik meg az ezt tiltó szabály a *Charta* mellett a Keretegyezmény 16. cikkében is. A harmadik elv egyértelművé teszi, a részes államnak pozitív lépéseket kell tennie a kisebbségi nyelvek védelme és előmozdítása érdekében, és nem elégedhet meg azzal, hogy eltűri azok használatát. Általában elmondható, hogy végrehajtása aktivista, cselekvő államot feltételez. A 7. cikk 2. pontja a kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos diszkrimináció megszüntetését írja elő, kimondva azt is, hogy a sajátos körülmények miatt, az egyes kisebbségi nyelvek javára hozott különleges intézkedések (azaz a pozitív diszkrimináció) nem tekinthetők az elv sérelmének. A 3. pont pedig a nyelvi csoportok közötti megértés és kölcsönös tisztelet elősegítésére kötelezi az államot. A 4. pont arra hív fel, hogy politikája kialakítása során az állam vegye figyelembe a kisebbségi nyelvi csoportok szükségleteit és kívánságait, illetve bátorítsa a hatóságoknak ez ügyben tanácsokat adó testületek létrejöttét.

A III. fejezet a következő területeken védi a kisebbségi nyelveket: oktatás, bírói eljárások, közigazgatási hatóságok és közszolgáltatások, média, kulturális tevékenység, gazdasági és társadalmi élet, határokon átívelő kapcsolatok. Egy-egy területen belül a részes államok részletes szabályokból választhatnak. Az oktatás (8. cikk) például felöleli az iskola előtti nevelést (óvoda), az általános iskolát, a középiskolát, a technikai és a szakképzést, az egyetemi és egyéb felsőoktatást, a kisebbségek történelmének és kultúrájának oktatását, a kisebbségi tanárképzést alap- és továbbképzési szinten. Az iskola előtti nevelést illetően a következő lehetőségek közül lehet választani: azt a kisebbségi nyelven biztosítják, annak lényeges részét biztosítják kisebbségi nyelven, az előző két lehetőség

egyikét garantálják, ahol a tanulók létszáma vagy a családjuk ezt kívánja, ha a hatóságoknak nincs közvetlen hatáskörük az iskola előtti nevelést illetően, akkor bátorítják az előbbi intézkedések alkalmazását. A választható kötelezettségek a legerősebbtől indulnak. A részes államnak arról is gondoskodnia kell, hogy a történelemtanítás foglalkozzék a kisebbség nyelvekkel és kultúrákkal. Felügyelőtestületet kell felállítani, amely figyelemmel kíséri a kisebbségi oktatást, és időszaki jelentéseket készít, amelyek a nyilvánosság számára is hozzáférhetők.

Valamennyi védett területen ilyen részletesek a kötelezettségek, amelyek közül az államnak az adott nyelv helyzetére való tekintettel kell választania, amint ezt a *Charta* újra és újra megállapítja. Választása tehát nem lehet önkényes, a nyelvet használók koncentrációja, a nyelv állapota, fejlettsége és a belső jogvédelem szintje kell, hogy azt meghatározza. A választás szabadságát korlátozza a „*Charta szelleme*” is – ahogyan Sigve Gramstad, a *Charta* egyik alapító atyja és a végrehajtást felügyelő Szakértői Bizottság korábbi elnöke, jelenlegi egyik alelnöke nevezte – azt a többletet, amire a kötelezettségek kiválasztása során ügyelni kell. A „*Charta szelleme*” azonban szerinte nem (teljesen) immateriális, mivel kifejezi a 7. cikk 1. pontjának első elve, azaz a kisebbségi nyelvnek a kulturális gazdagság kifejezéseként való elismerése. Gramstad hangsúlyozza, ez az elv a megfelelő védelem kötelezettségét is magába foglalja (GRAMSTAD 1999: 62). Ugyanakkor, mivel a *Charta* esetében nem nyelvi jogokról, hanem ilyen tárgyú, ráadásul a III. rész tekintetében a részes állam által választott kötelezettségekről van szó, a vállalások végrehajtása, illetve annak mértéke nem tehető függővé – azoktól az esetektől eltekintve, amikor maga a *Charta* teszi ezt lehetővé – a kisebbségi nyelvet használók megfogalmazott igényeitől.

A *Charta*ból eredő kötelezettségek nem programnormák, esetükben nem arról van szó, hogy a jövőben a rendelkezésre álló erőforrások függvényében kell azokat végrehajtani, hanem közvetlen módon, azonnal. A választás széles köre lehetővé teszi a részes államok számára, hogy a helyi körülményekhez igazítsák kötelezettségvállalásaikat. Ennek korlátját jelenti, hogy előírásai szerint el kell érni a harmincöt kötelezettségvállalást minden egyes, a III. rész szerinti védelemben részesülő nyelv esetében. A vállalt kötelezettségek végrehajtása érdekében a részes államoknak nem csupán a jogi lehetőséget kell megteremteniük, hanem egyéb intézkedések útján szorgalmazniuk kell a gyakorlati végrehajtást, és meg kell teremteniük annak infrastrukturális feltételeit. Az államnak infrastrukturális ajánlatot kell tennie a nyelvhasználó közösségnek. (A kifejezést Stefan Oeter, a Szakértői Bizottság elnöke használta először a testület vitájában.) Hiszen, például, hiába történt kötelezettségvállalás arra, hogy a polgári eljárásban a fél részére a tárgyalást kisebbségi nyelven kell lefolytatni (9. cikk, 1, b, i.), ha nem állnak rendelkezésre a megfelelő feltételek. Így jogi szakszótár, iratmintatár, megfelelő tolmács, illetve közösségi nyelven tudó bíró, vagy ha

a felek, noha nyilvánvalóan anyanyelvükön jobban tudnak, mint az állam hivatalos nyelvén, félnek, hogy bajkeverőknek tekintik őket, ha saját kisebbségi nyelvüket kívánják használni.

A VÉGREHAJTÁS FELETTI ELLENŐRZÉS

A *Charta* egyik legfontosabb funkciója, az, hogy folyamatos párbeszédet hozzon létre, mutat rá Philip Blair, aki az Európa Tanács egyik korábbi igazgatója (BLAIR 2002: 92). Párbeszédet eredményez a megerősítés, amely elsősorban a kisebbségi nyelvek használóit képviselő civil szervezetek és az állam között jön létre, de ha közelebbről vizsgáljuk a dolgot, a szereplők száma bővebb. A dialógusnak fel kell ölelnie a különböző minisztériumokat, a helyi szerveket, sőt a tudomány és az oktatás képviselőit is. A párbeszéd a lényege az elvállalt kötelezettségek ellenőrzésének is. Ebben az esetben a szereplők köre némileg más, a hatóságok és civil szervezetek mellett a főszereplő a Szakértői Bizottság, amelynek tagjai foglalkozási hátterüket illetően főként jogászok, kisebb részben nyelvészek.

A részes államok a hatálybalépést követő első évben jelentést készítettek a nyelvi charta végrehajtásáról, és ezt háromévenként ismétlik. A jelentéseket egy, minden részes állam egy-egy polgárából álló, független Szakértői Bizottság vizsgálja meg, amely azt értékelve újabb jelentést és ajánlásokat készít, amelyet az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának kell elfogadnia.

A *Charta* 16. cikke meglehetősen kevés iránymutatást ad arra nézve, hogy a vizsgálatot hogyan kell lefolytatni. A civil szervezeteknek joguk van arra, hogy a kormányzat által készített jelentést, kiegészítő információkat juttassanak el a Szakértői Bizottsághoz. Ha akarják, akár árnyékjelentést is készíthetnek. A Szakértői Bizottság az általa kialakított álláspont alapján a helyszíni látogatás időtartamától számított egy hónapig fogad el tőlük információt, ezt a saját jelentésük elfogadása késlekedésének megakadályozása indokolja. A testület saját jelentésének elkészítése során figyelembe veheti a civil szervezetektől kapott adatokat. Egyébként, a Szakértői Bizottság kérése nyomán a kormányzatoknak jelentésük elkészítése során konzultálniuk kell a civil szervezetekkel. A Szakértői Bizottság így a két forrásból érkező információk alapján dolgozza ki saját jelentését, amely a Miniszteri Bizottság számára készül, és ajánlási javaslatokat tartalmaz. A jelentéshez mellékel a részes államok azzal kapcsolatos véleményét. A testületnek joga van jelentése nyilvánosságra hozatalára. Az Európa Tanács Főtitkára a *Charta* végrehajtásáról két évente jelentést készít a Parlamenti Közgyűlés számára.

A Szakértői Bizottság Eljárási szabályai részletezik az időszaki jelentések vizsgálatával kapcsolatos lépéseket. Az Eljárási szabályok 17. cikk 1. bekezdése szerint a testület egy vagy több *rapporteur*t nevez ki egy állam jelentésének vizsgálatára. A gyakorlatban ezt a feladatot egy három személyből álló munka-

csoport látja el, amelynek tagjai a *rapporteur*, a testületnek az adott államból való tagja és egy harmadik tag. A második időszaki jelentés vizsgálata esetén a munkacsoport harmadik tagja mindig az előző *rapporteur*. A Szakértői Bizottság egy munkacsoport kijelölése kapcsán igyekszik olyan tényezőket figyelembe venni, mint a munkateher egyenletes eloszlása, a nyelvtudás figyelembevétele, továbbá az érintettség elkerülése. Például az osztrák jelentés esetében nem lehet *rapporteur*, vagy az első kör esetében, harmadik személy a horvát, a magyar vagy a szlovén tag, mivel ezek a nyelvek védettek a vizsgált államban.

A 17. cikk 2. bekezdése alapján a testület kérdőívet állíthat össze, hogy kiegészítő információkat kérjen a jelentő kormánytól. Erre a gyakorlatban akkor kerül sor, ha a munkacsoport már előzetesen megvizsgálta a kormányzati jelentést, illetve a beérkező civil információkat. A 4. bekezdés lehetővé teszi, hogy a Szakértői Bizottság delegációt küldjön a vizsgált részes államba. A gyakorlatban a delegáció a munkacsoportból és a Titkárság képviselőjéből áll. A delegáció először mindig a civil szervezetekkel találkozik, és csak ezután a hatóságokkal, így lehetősége van arra, hogy az előbbiektől kapott információkról kikérje az utóbbiak véleményét.

A munkacsoport készíti el a Szakértői Bizottság tervezetét. A jelentés végső tartalmának kialakítása igazi kollektív munka, a Szakértői Bizottság plenáris ülésen végzi és fogadja el. A Szakértői Bizottság jelentése, a Keretegyezmény Politikai Tanácsadó Testülete jelentéseihez képest, hosszú ötven-, hatvan-, de adott esetben száz-, vagy még több oldalas. A részes államok második időszaki jelentését értékelő jelentések tartalma az első időszaki jelentés kapcsán feltárt hiányosságokra koncentrálnak. A jelentés négy fejezetből áll. Az első fejezet címe: Háttér-információk. Ez a fejezet olyan, nem közvetlenül a vállalások végrehajtására vonatkozó információkat foglal össze, amelyek megismerése fontos a részes állam magatartásának értékelése, illetve az értékelés folyamatának megértése szempontjából. (A ratifikációs okmányt a jelentés melléklete tartalmazza.) Ilyen információk a megerősítés, a belső jogban való kihirdetés története, a jelentés benyújtásának, a munkacsoport helyszíni látogatásának és a jelentés elfogadásának ideje. A fejezet kitér a helyszíni látogatás különösen fontos részleteire. Ugyancsak ismerteti a kisebbségi nyelvek helyzetének társadalmi és nyelvészeti sajátosságait. A második fejezet A végrehajtás értékelése címet viseli. Ebben történik – először a II., majd a III. részből eredő – kötelezettségek tényleges megvalósításának értékelése, amelynek sorrendje követi a *Charta* felépítését. Ez a fejezet a legterjedelmesebb, mind a hatóságoktól, mind a civil szervezetektől beszerzett információk szerepelnek benne, rámutatva arra is, ha ellentmondásban állnak. Szövegében a Szakértői Bizottság bokszoikat helyez el, amelyek a testület saját ajánlásait tartalmazzák. A harmadik fejezet a Megállapítások elnevezést kapja. Itt foglalja össze a Szakértői Bizottság az értékelési

fejezet alapján a vállalt kötelezettségek teljesítésének helyzetét. Ezek a megállapítások a legfontosabb kérdésekre szorítkoznak, és az esetek egy részében implicit módon utalnak a megoldás kívánatos irányára is. Ezután következnek a Miniszteri Bizottság számára kidolgozott ajánlások. Ezek általános módon vannak megfogalmazva, általában megfelelő lehetőséget hagyva a részes állam számára a tényleges megoldás módozatainak kidolgozására.

A Szakértői Bizottság felülvizsgáló tevékenységének fontos vonása, hogy a végrehajtás értékelése című részben, tudatosan igyekszik differenciáltan fogalmazni, amikor a részes államok által vállalt kötelezettségeknek való megfelelésről nyilatkozik. Nyilatkozik, és nem ítélik. Ugyanis bármennyire is kvázi jogalkalmazói feladatot lát el – legalábbis a III. részből eredő kötelezettségek tekintetében – valójában nem bírói szerv, hanem csak arra kapott felhatalmazást, hogy jelzéseket küldjön a végrehajtással kapcsolatos véleményének kifejezésére. Ez nem jelenti azt, hogy ha azt látja indokoltnak, ne állapítaná meg egyértelműen, hogy a részes állam nem teljesítette – vagy éppen teljesítette – a vállalt kötelezettségét.

A differenciált megközelítés abban nyilvánul meg, hogy a teljesítette, illetve nem teljesítette értékelés mellett, a Szakértői Bizottság egyéb megfogalmazásokat is használ az állami magatartás értelmezése kapcsán. Az egyik kifejezés, a részlegesen megfelelt arra utal, hogy a bizottság a gyakorlatot illetően, amely kétségkívül létezik, többet vár el. A másik ilyen megfogalmazás, amely szerint a bizottság nincs abban a helyzetben, hogy véleményt formáljon, arra utal, hogy a testület minden erőfeszítése ellenére sem állt rendelkezésre elegendő információ a döntéshez. Ha az információ csak annak a megállapítására elegendő, hogy a vállalt kötelezettség tényleges, tehát nem csupán jogszabályi úton, hanem a gyakorlatban történő végrehajtása problematikus, a Szakértői Bizottság az ilyen nem megfelelő empirikus magatartás leírására a formálisan megfelelt formulát használja. A 9. cikk, azaz a bírósági eljárások keretében történő kisebbségi nyelvhasználat tekintetében a Szakértői Bizottság viszonylag gyakran él ezzel a megfogalmazással. Akkor állapítja meg, hogy a részes állam a vállalt kötelezettségeknek csupán formálisan felelt meg, ha az adott nyelvet ritkán vagy nem alkalmazták bírói eljárásban, amelynek infrastrukturális (terminológiai, fordítási, bírói nyelvtudási, késlekedési gondok, többletköltség), pszichológiai (az esetleges használók bajkeverőknek érzik magukat), illetve társadalmi-nyelvtani (a kisebbségi nyelvhasználók kétnyelvűsége) okai voltak. A 10. cikk tehát a közigazgatási nyelvhasználat esetében is hasonló okokból jut erre a következtetésre. Egyéb cikkek esetén kevesebb esetben kerül alkalmazásra ez a fordulat.

A Szakértői Bizottság következetesen hű felfogásához, amely szerint a részes államnak a *Charta* végrehajtása során, a jogi szabályozás mellett, mintegy infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak, azaz kötelezettségének lényege nem a formális, hanem a tényleges megvalósítás. En-

nek fényében érthető, hogy még azokban az esetekben is, amikor a kötelezettség megfogalmazása szűkebb értelmezést is megengedne, akkor is ragaszkodik a gyakorlati érvényesülés bizonyítékaihoz, a teljesítés megállapítása kapcsán. Ha a részes állam kötelezettsége bátorítás, a bizottság a megfelelő jogi keret és a gyakorlat megléte mellett ragaszkodik a bátorítást célzó intézkedések megtételéhez is. Ilyen például a közigazgatásban az ajtóablák használata, amelyek tájékoztatnak arról, hogy az adott kisebbségi nyelvet itt beszélik, nyelvtanfolyam szervezése a tisztviselők számára, vagy a kisebbségi nyelvtudásnak azon a területen, ahol használják, alkalmazási feltételnek tekintése a közigazgatásban, a közszolgáltatásokban, illetve a bíróságokon. Igaza van tehát Robert Dunbarnak, aki rámutat, a Szakértői Bizottság a jogi formalizmus meghaladásával megfelelő figyelmet szentel a szociolingvisztikai összefüggéseknek (DUNBAR 2008b: 60).

A Szakértői Bizottság ajánlástervezetei a prioritásokra mutatnak rá. Ezeket az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága általában elfogadja, noha előfordul, hogy egyes esetekben vita alakul ki, amely általában a szövegezés megváltozásához vezet. Az ajánlások tehát a legfontosabb jövőbeli elvárásokat tartalmazzák. A bizottság által adott differenciált értékelés nem csupán tisztázza a *Charta*ba foglalt kötelezettségek helyes tartalmát, de vállalásuk tartalmának újragondolására kényszeríti a részes államokat. Különösen így van ez a Miniszteri Bizottság által elfogadott ajánlások esetén. Hiszen a következő időszak jelentésükben a feleknek meg kell magyarázniuk álláspontjukat ezekkel az ajánlásokkal kapcsolatban. Ami az értékelő jelentések és az ajánlások hatását illeti, a kép vegyes. Ugyan több európai államban előrelépés történt például az elektronikus médiában történő kisebbségi nyelvi jelenlét, a közigazgatási nyelvhasználat, illetve a pedagógusképzés területén vagy a bírósági eljárások során történő kisebbségi nyelvhasználat szabályozásában, számos esetben nincs pozitív változás. Ráadásul a kisebbségeket érintő kedvezőtlen demográfiai folyamatok és a gazdasági válság negatív hatása is érezhető.

A *Charta* végrehajtása ellenőrzését erősítené, ha volna lehetőség egyéni vagy kollektív panaszra. Egy tisztán állami kötelezettséget és nem jogokat tartalmazó szerződés esetén sem eleve kizárt nemzetközi panasz mechanizmus felállítása. Erre azonban nincs politikai akarat.

A MAGYAR NYELVI KÖZÖSSÉGEK

A *Charta* végrehajtási mechanizmusa tehát jelzéseket küld a környező államok kormányzatainak is. Az alábbiakban néhány, a kormányzati jelentések vizsgálata kapcsán felmerült, a magyar nyelv védelmével kapcsolatos kérdés segítségével igyekszem bizonyítani, hogy a kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése felismeri és tükrözi a strukturális gondokat.

Öröndetes dolog, hogy a magyar szervezetek, NGO-k beküldött anyagokkal, árnyékjelentésekkel egyre inkább hozzájárulnak az árnyalt kép és értékelés kialakításához.

A Szakértői Bizottság a magyar nyelvvel kapcsolatos, III. rész szerinti kötelezettségvállalást, tehát a ratifikációt, két esetben bírálta. Ukrajna esetében az oktatással és a médiával, Szerbia kapcsán az oktatással összefüggésben állapította meg, hogy az érintett államoknak magasabb szintű kötelezettségeket kellett volna vállalniuk a magyar nyelv tekintetében, mivel a létező infrastruktúra ezt lehetővé tette volna. Így a *Charta* nehezebben tudja azt a minimális célját – amely gazdasági válság idején különösen fontos – elérni, hogy legalább a meglévő intézményrendszert védelemben részesítse. A magyar nyelvet is érintő strukturális kérdés a hivatali nyelvhasználathoz megkívánt túlzottan magas minimális települési arányszám Szlovákiában, Romániában és Ukrajnában.

Románia esetében a bizottság reflektált a csángó magyar nyelv különösen veszélyeztetett helyzetére és a közigazgatási reform esetleges negatív hatásaira a magyar nyelvi közösség helyi arányára. Az oktatás területén a folyamatosság fenntartása az egyes szintek között, a tanárképzés, a tankönyvekkel és tananyaggal való ellátás valamennyi környező állam tekintetében bírálat tárgya volt. Románia és Szlovákia esetében a magyar nyelv televíziós jelenlétének korlátozott jellege, Szerbia esetében a névtáblák és a családnevek problémája, a magyar nyelvet megfelelően ismerő közigazgatási tisztviselők hiánya és mindenütt a közszolgáltatási magyar nyelvhasználat hiánya került megállapításra. Így ez utóbbi és a gazdasági, társadalmi életben történő magyar nyelvhasználat minimális mértéke Szlovéniában is gond. Románia kapcsán probléma az is, hogy a bírósági magyar nyelvhasználat sok esetben csupán formálisan, csak a jogszabályban, de nem a gyakorlatban biztosított.

Megfelelő kormányzati fogadókészség híján, az ajánlások és a megállapítások nyomán a pozitív változások a magyar nyelv tekintetében is nehezen törnek utat.

IRODALOM

- BLAIR, Philip 2002. Successful application of the Charter/general conclusion. = *From Theory to Practice: The European Charter for Regional or Minority Languages*. Regional or Minority Languages, No. 3, Strasbourg, Council of Europe Publishing
- DUNBAR, Robert 2008a. The Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages. = Kristin Henrard – Robert Dunbar eds., *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press
- DUNBAR, Robert 2008b. Definitely interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges. = *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*. Regional or Minority Languages, No. 5, Strasbourg, Council of Europe Publishing

GRAMSTAD, Sigve 1999. The adaptability of the Charter to national situations. = *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Regional or Minority Languages, No. 2, Strasbourg, Council of Europe Publishing

(A szöveg a szerző személyes, a Szakértői Bizottság tagjaként szerzett benyomásait tükrözi.)

Thoughts on the European Charter for Regional or Minority Languages

The European Charter for Regional or Minority Languages protects the regional or minority languages that are part of the European cultural heritage. Thus, the *Charter* indirectly promotes the linguistic rights of speakers of minority languages. The Committee of Experts Group is consistently loyal to the view according to which a member state, while implementing the *Charter*, and besides legal regulation, is to make an infrastructural offer to the minority speakers, i.e. its obligation is not formal but actual implementation. Regarding Serbia and its education, the Committee of Experts has stated that stronger options should have been applied in the case of Hungarian language, given that the present infrastructure allows for it. Furthermore, the Committee has criticized Serbia on the issue of place names and family names, on the lack of Hungarian speaking administrative officials, as well as on the lack of use of the Hungarian language in public services.

Key words: European Union, European Charter for Regional or Minority Languages, minority languages, minority protection, Serbia

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima – nekoliko refleksija

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima štiti regionalne ili manjinske jezike koji predstavljaju deo evropske kulturne baštine. Tako se *Povelja* indirektno stara i o zaštiti jezičkih prava populacija koje govore manjinske jezike. Stručna komisija je dosledno verna svom stavu prema kojem je država koja je u pitanju dužna da, pri realizaciji *Povelje*, pored pravne regulative iznese i neku vrstu infrastrukturnog predloga korisnicima manjinskih jezika, to jest suština njene obaveze nije formalna, već stvarna realizacija. Stručna komisija je u relaciji Srbije u kontekstu obrazovanja iznela primedbu da bi država trebala da prihvati odgovornost višeg nivoa što se tiče mađarskog jezika, pošto je postojeća infrastruktura to omogućavala. Ona je dalje kritikovala Srbiju u vezi proble-

ma natpisa i porodičnih imena, odnosno zbog nedovoljnog broja administrativnih radnika u javnoj upravi koji vladaju mađarskim jezikom na odgovarajućem nivou, kao i zbog nedovoljne zastupljenosti mađarskog jezika u javnom sektoru.

Ključne reči: Evropski savet, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, manjinski jezici, zaštita manjina, Srbija

Beérkezés időpontja: 2015. augusztus 8.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.