

# A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa

KARDOS GÁBOR\*

## A Karta létrejötte és tartalma

Az 1990-es években az Európa Tanács keretében két kisebbségi szerződés született: a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1993) és a Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995). A szerződések a következő okok miatt jöttek létre:

- a volt Jugoszlávia és a volt Szovjetunió területén lezajlott súlyos etnikai konfliktusok tudatosították az európai államokban, hogy szükség van regionális szabályokra a kisebbségek védelme érdekében;
- az európai államok felismerték, hogy belátható időn belül nem fog kisebbségi jogi ENSZ egyezmény születni;
- nem sikerült az emberi jogok európai egyezményéhez kapcsolódó, kisebbségi jogokat tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyvet elfogadni;
- az EBESZ keretében, az 1990. évi koppenhágai Emberi Dimenziók Értekezleten elfogadott dokumentum IV. fejezetében sikerült a kisebbségi jogok katalógusában megállapodni, igaz, nemzetközi jogilag nem kötelező formában. Ez, a kiegészítő jegyzőkönyv tervezetének bukása ellenére is, reménykeltő volt.

A Karta megszületését az is elősegítette, hogy az Európa Tanács egyik szerve, az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciája 1988. évi 192. sz. ajánlás értékű határozata már tartalmazta a Karta szövegét, amelyet alkotói nemzetközi szerződésnek szántak. A Karta határozati formában létrejött első változatának szabályozási

\* A szerző egyetemi tanár (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar).

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 Kartája az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Így a Karta 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 Karta tudatosan törekszik mind az egyéni, mind a közösségi jogalanyiség elfedésére. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy a Karta 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 – nagyon is politikai jellegű.

A Karta a részes állam területén hagyományosan jelenlévő, meghatározható területen koncentrálódó nyelveket részesíti védelemben. A Karta 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 Karta 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 lenniük.<sup>1</sup> Noha nincs tiszta fogalmi elhatárolás a regionális vagy a kisebbségi nyelv között, az előbbi kifejezés alkalmazható, ha az azt használók helyi többséget alkotnak.<sup>2</sup>

Ugyanakkor a nem meghatározható területhez kötődő nyelveket is, a lehetőségekhez képest, védeni kell. A védelem tárgyát a regionális –

<sup>1</sup> Explanatory Report, para 33.

<sup>2</sup> Uo. para 18.

tehát kiterjedt területen használt –, illetve az egyéb kisebbségi nyelvek képezik, de nem azok helyi változatai, dialektusai. Az európai kulturális örökségvédelmi 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 kimondja, hogy a Karta II. részében – amely egyébként egyetlen cikkből, a 7.-ből 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 2. cikk 2. bekezdése. Ebben az esetben azonban nem csupán a kötelezettségek közül való, bizonyos korlátok közötti opcióról – tehát az Európai Szociális Karta által tartalmazott *à la Carte* rendszerről – van szó, hanem ennél szélesebb választásról. Tudniillik a részes államot 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 élni 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.<sup>3</sup> Természetesen az általa kiválasztott nyelvet illetően, és 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., a 10., a 11. és a 13. cikk esetében minimum egyet. A bíróságok (9. cikk), az igazgatás és a közszolgáltatás (10. cikk), a média (11. cikk), a gazdasági és a társa-

<sup>3</sup> Uo. para 41.

dalmi 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 megrágítaná a kötelezettségvállalást.

A Karta 7. cikkének 1. pontja a következő elveket és célokat állapítja meg a minden egyes kisebbségi nyelv esetén alkalmazandó nyelvpolitika számára:

- a kisebbségi nyelvnek mint a kulturális gazdagság kifejezésének az elismerése,
- a kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása és annak biztosítása, hogy az új közigazgatási felosztás nem akadályozza az adott kisebbségi nyelv támogatását,
- határozott lépések a kisebbségi nyelvek fejlesztése érdekében,
- a kisebbségi nyelv köz- és magánéleti, szóbeli és írásbeli használatának előmozdítása és bátorítása,
- a Karta 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 élők számára, ahol a kisebbségi nyelvet használják, lehetőséget teremteni az adott kisebbségi nyelv elsajátítására, 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 meg egyező formában használják.

A célok és elvek végrehajtása – noha ezzel kapcsolatban jogi értelemben nincsenek megfogalmazva precíz kötelezettségek – egyértel-

műen konkrét cselekvést vár el az államtól. A célok és elvek minden részletezés nélkül ugyan, de átfogják a kisebbségi nyelv védelme szempontjából legfontosabb területeket. Az első három elv garanciális jellegű. A kisebbségi nyelv elismerése nem jelenti azt, hogy hivatalos nyelvként kellene elfogadni.<sup>4</sup> Nyilvánvalóan az elismerés jele lehet a belső jogalkotás, vagy az, hogy az állam a Karta végrehajtásáról készített jelentésben kitér a nyelvre és az annak érdekében tett erőfeszítéseire. „Fokozott” elismerés, ha az állam a Karta 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 Karta 1. cikkében adott meghatározásnak, és ennek megfelelően védelemben részesül. Ami a második elvet illeti, jelentősége talán nagyobb, mint az elsőé. Közismert, hogy a helyi közigazgatási határok megváltoztatásával leszorítható a kisebbségek – a Karta 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 Karta mellett a Keretegyezmény 16. cikkében is. A harmadik elv egyértelművé teszi, hogy 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 a Karta 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 tekinthető 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,

---

<sup>4</sup> Uo. para 58.

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. Felügyelő testületet kell felállítania, amely figyelemmel kíséri a kisebbségi oktatást, és a nyilvánosság számára is hozzáférhető időszaki jelentéseket készít.

Valamennyi védett területen ilyen részletesek a kötelezettségek. A Karta újra és újra megállapítja, hogy ezek közül az államnak az adott nyelv helyzetére tekintettel kell választania. Választása tehát nem lehet önkényes, a nyelvet használók koncentrációja, a nyelv állapota, fejlettsége és a belső jogvédelem szintjének kell azt meghatározni. A választás szabadságát korlátozza a „Karta szelleme” is – ahogyan Sigve Gramstad, a Karta egyik atyja és a végrehajtást felügyelő Szakértői Bizottság korábbi elnöke, jelenlegi egyik alelnöke megfogalmazta –, azt a többletet, amire a kötelezettségek kiválasztása során ügyelni kell. A „Karta 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, hogy ez az elv a megfelelő védelem kötelezettségét is magában foglalja (Sigve Gramstad 1999: 62). Ugyanakkor mivel a Karta 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 esettől eltekintve, amikor maga a Karta teszi ezt lehetővé – a kisebbségi nyelvet használók megfogalmazott igényeitől.

A Kartából eredő kötelezettségek nem programnormák, esetükben nem arról van szó, hogy a jövőben, a rendelkezésre álló erőforrások függvényében kell azokat végrehajtani, hanem közvetlen módon. A választás széles köre lehetővé teszi a részes államok számára, hogy ha a helyi körülményekhez igazítsák kötelezettségvállalásaikat. Ennek korlátját jelenti, hogy a Karta 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.<sup>5</sup> 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 biztosítottak a megfelelő feltételek. Ilyen a jogi szakszótár, iratminta tár, 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 Karta 1998. március 1-jén lépett hatályba, amikor a megerősítések száma elérte, illetve meghaladta a megkívánt ötöt. A hatálybalépéskor részes állam volt: Finnország, Hollandia, Horvátország, Liechtenstein, Magyarország és Norvégia. Liechtenstein, csak úgy, mint a későbbiekben Luxembourg, a kisebbségi nyelvek európai védelmével kapcsolatos együttműködés elősegítése érdekében ratifikált megerősítési okmányában kijelentette, hogy ilyen nyelvek államterületén nem léteznek. A Kartának jelenleg huszonöt állam részese, ratifikálta az Egyesült Királyság, Németország és Spanyolország is, és ezzel vezető európai hatalmak kötelezték el magukat. Ma már valamennyi Magyarországgal szomszédos állam részes fél. A keleti ratifikáció viszonylagos lassúságát két tényező magyarázza. Egyrészt, a Kartában való együttműködés magas szintű belső jogi kisebbségi nyelvvédelmet és kultúratámogatást előfeltételez. Másrészt a Nyelvi Karta esetében nem volt olyan mértékű

<sup>5</sup> A kifejezést Stefan Oeter, a Szakértői Bizottság elnöke használta először a testület vitájában.

nyugati politikai nyomás az elfogadás érdekében, mint amilyen az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye kapcsán.

### A végrehajtás feletti ellenőrzés

A Karta egyik legfontosabb funkciója az, hogy folyamatos párbeszédet hozzon létre, mutat rá Philip Blair, aki az Európa Tanács egyik korábbi igazgatója (Philip 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 a felvállalt kötelezettségek ellenőrzésének is. Ebben az esetben a szereplők köre némileg más, a hatóságok és a civil szervezetek mellett a főszereplő a Szakértői Bizottság, amelynek tagjai foglalkozási hátterüket illetően főként jogászok, kisebb részben nyelvészek.

A részes államok a hatályba lépést követő első évben jelentést készítettek a Nyelvi Karta végrehajtásáról, amit háromévenként ismételnék. A jelentéseket egy, minden részes állam egy-egy polgárából álló, független Szakértői Bizottság vizsgálja meg, amely azt értékelve újabb jelentést és ajánlásokat készít, és ezeket az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának kell elfogadnia.

A Karta 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, amit a saját jelentésük elfogadása késlekedésének megakadályozása indokol. 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 mellékeli a részes államok azzal kapcsolatos véleményét. A testületnek joga van jelentése nyilvánosságra hozatalára. Az Európa Tanács főtitkára a Karta 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* nevez ki egy állam jelentésének vizsgálatára. A gyakorlatban ezt a feladatot egy három személyből álló munkacsoport 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 figyelembe vétele, 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 azután 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 ülésén 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: Háttérinformációk. Ez a fejezet olyan, nem közvetlenül a vállalások végrehajtására vonatkozó információkat foglal össze, amelyek megismerése azonban 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 időpontja. 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 meg – először a II., majd a III. részből eredő – kötelezettségek tényleges megvalósításának értékelése, amelynek sorrendje követi a Karta felépítését. Ez a fejezet a legterjedelmesebb, mind a hatóságoktól, mind a civil szervezetektől beszerezett információk szerepelnek benne, rámutatva arra is, ha ellentmondásban állnak egymással. Szövegében a Szakértői Bizottság ún. 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. Ez után következnek a Miniszteri Bizottság számára kidolgozott ajánlások, melyek 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 címet viselő részben tudatosan törekszik a differenciált megfogalmazásra, amikor a részes államok által vállalt kötelezettségeknek való megfelelésről nyilatkozik. Nyilatkozik, és nem ítélezik. 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 egyér-

telmően, 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 kétségtől 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 nyelvhasználati (a kisebbségi nyelvhasználók kétnyelvűsége) okai voltak. A 10. cikk, tehát a közigazgatási nyelvhasználat esetében is hasonló okokból jut erre a következtetésre. Egyéb cikkekkal összefüggésben kevesebb esetben kerül alkalmazásra ez a fordulat.

A Szakértői Bizottság következetesen hű felfogásához, amely szerint a részes államnak a Karta végrehajtása során, a jogi szabályozás mellett, mintegy infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak, azaz kötelezettségének lényege nem a formális, hanem a tényleges megvalósítás. Ennek fényében érthető, hogy még azokban az esetekben is, amikor a kötelezettség megfogalmazása szűkebb értelmezést is megengedne, akkor is ragaszkodik a teljesítés megállapítása kapcsán a gyakorlati érvényesülés bizonyítékaihoz. Így például amikor az állam kötelezettsége megengedni valamit (ilyen a 9. cikk, 1. pont, b) iii, illetve c) iii), a testület ekkor sem elégszik meg azzal, ha csupán jogsza-

bályi garanciák léteznek, hanem vizsgálja azt is, hogy élnek-e azzal a gyakorlatban. Ha kötelezettség bátorítani, a Bizottság a megfelelő jogi keret és a gyakorlat megléte mellett, ragaszkodik a bátorítást célzó intézkedések megtételéhez is. Ilyen például a közigazgatásban az ajtó-táblák használata, amelyek tájékoztatnak arról, hogy az adott kisebbségi nyelvet itt beszélik, nyelvtanfolyam szervezése a tisztviselők számára, vagy a kisebbségi nyelvtudás alkalmazási feltételül szabása azon a területen, ahol használják (a közigazgatásban, a közszolgáltatásokban, a bíróságokon). Igaza van tehát Robert Dunbarnak, aki rámutat arra, hogy a Szakértői Bizottság a jogi formalizmus meghaladásával megfelelő figyelmet szentel a szociolingvisztikai összefüggéseknek (Robert 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, ami általában a szövegezés megváltozásához vezet. Az ajánlások tehát a legfontosabb jövőbeli elvárásokat tartalmazzák. A Bizottság által adott differenciált értékelés nem csupán tisztázza a Chartába 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 időszaki 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 kedvezetlen demográfiai folyamatok és a gazdasági válság negatív hatása is érezhető.

A Karta végrehajtásának ellenőrzését erősítené, ha volna lehetőség egyéni vagy kollektív panaszra. Egy tisztán állami kötelezettséget, és nem jogokat tartalmazó szerződés esetén sem eleve kizárt nemzetközi panaszmechanizmus felállítása. Erre azonban nincs politikai akarat. (Sőt, egyes megalapozottnak tűnő vélemények szerint a jelenlegi európai politikai légkörben meg sem születhetett volna a Karta, csak úgy, mint ahogy a Keretegyezmény sem.)

## A magyar nyelvi közösségek és a Karta végrehajtása

A Karta 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 Kartával összefüggő kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése felismeri és tükrözi a strukturális gondokat.<sup>6</sup>

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 Karta nehezebben tudja azt a minimális célját elérni –, ami különösen fontos gazdasági válság idején –, 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 arányát illetően. 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 való magyar nyelvhasználat

---

<sup>6</sup> A Szakértői Bizottság értékelő jelentései elérhetők: [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp) (2012-07-03)

minimális mértéke Szlovéniában is gond. Románia kapcsán probléma az is, hogy a bírósági magyar nyelvhasználat, sok esetben, csupán formálisan, csak a jogszabályban biztosított, a gyakorlatban azonban nem.

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

### *Irodalom*

- Blair, Philip 2002. Successful application of the Charter / general conclusion. In: *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. In: 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. In: *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. In: *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Regional or Minority Languages, No. 2, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Kovács, Péter 2010. A kisebbségvédelmi egyezmények kontrollmechanizmusának hatékonyságáról – gondolatok a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája értelmében vállalt kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzéséről. In: Andrásy György–Vogel Márk szerk., *Az emberi jogok és a nyelvek*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 146. Pécs: PTE ÁJK.
- Lopez, Alba Nogueira – Eduardo J. Ruiz Vieytes – Inigo Urrutia Libarona eds. 2012. *Shaping Language Rights*. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts's evaluation. Regional or Minority Languages, No. 9, Strasbourg, Council of Europe Publishing.