



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p í t v a*

Pázmány Law Working Papers

2018/03

Gerencsér Balázs Szabolcs

**Nyelvi jogok érvényesíthetősége
(Probléma-térkép a Nyelvi Charta
monitoring alapján)**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

Nyelvi jogok érvényesíthetősége (Probléma-térkép a Nyelvi Charta monitoring alapján)

Gerencsér Balázs Szabolcs

2017. december 28.

1. A Nyelvi Charta meghatározó szerepe

Az Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartája (a továbbiakban: Nyelvi Charta) az európai nyelv- és kisebbségvédelem alapidokumentuma. Méltán büszke rá mindenki, aki részt vett a létrehozásában, vagy később az elterjesztésében, ma a működtetésében.

A nyelvek (ezalatt a Charta szóhasználatával a kisebbségi vagy regionális nyelveket értem) nemzetközi jogi védelme a kilencvenes évek elejéig annak ellenére volt "légies", hogy a XIX. századtól találunk dokumentumokat, amelyek kifejezetten nyelvi természetűek voltak.¹

Mára jól látható, hogy a nemzetállamok rohamos kiépülésével, a 1800-as évek végén kialakuló kisebbségvédelmi rendszer itt Európában különösen a nyelvi karakterrel rendelkező kisebbségekre vonatkozott. Erre szemléletes példa a magyar Országgyűlés által elfogadott 1868. évi XXXIII. törvénycikk, amely korának egyik legelőremutatóbb kisebbségi törvénye volt. Ez a jogszabály tartalma szerint szinte kizárólag nyelvjogi szabályokat tartalmazott.² Később, a világháborúkat lezáró békeszerződések is tartalmaztak nyelvi rendelkezéseket - különösen az antidiszkriminációs klauzulák és az oktatási jogok tekintetében.³

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkével, illetve az ahhoz tervezett kiegészítő jegyzőkönyvvel közvetlen kapcsolatban állt a Nyelvi Charta kidolgozásának igénye.⁴ Azáltal, hogy az Európa Tanács kezdetben hat, mára pedig 25 tagállama alkalmazza ezt a multilaterális nemzetközi szerződést, kellő igazolást ad arra, hogy a többségi nyelvtől eltérő nyelvhasználat megfelelő jogi védelmet is kapjon.

Rögtön az első fontos tény, hogy a Nyelvi Charta a kisebbségi vagy regionális nyelvek használatát *jogként* ismeri el. A Preambulum harmadik bekezdése a

¹Tove Skutnabb-Kangas: Linguistic Human Rights. in: Lawrence M. Solan and Peter M. Tiersma (ed:) The Oxford Handbook of Language and Law. 231-247.

²Gerencsér Balázs Szabolcs: Nyelvben él... Budapest: NSKI, 2015. 255-258.

³Vö: Kovács Péter: Nemzetközi jog és Kisebbségvédelem. Budapest, Osiris, 1996. 11-18.

⁴Vö: Kovács Péter i.m. 11-17 és 61-63.

magán- és közszférában egyaránt elismeri és elidegeníthetetlen jogként kezeli az (anya-)nyelvhasználatot. Ennek a fontos deklarációnak a kifejtése lesz a II. és III. részben foglalt *stricti iuris* kötelezettségek rendszere.

A Preambulum másik kiemelkedő vonása, hogy a kisebbségi nyelvhasználatot alapértéknek és az európai kulturális örökség részének tekinti. Ezzel a Charta a kisebbségi nyelveket bekapcsolta az európai kulturális hagyományok körébe és védelmüket a demokratikus értékek közé emelte. Mindezt pedig úgy teszi, hogy az első mondatától az utolsóig tekintettel van arra, hogy az európai nyelvi diverzitás nemcsak a nyelvek nyelvek többféleségét jelenti, hanem nyelvvédelem országoként eltérő (történelmi, társadalmi, földrajzi stb.) jellemzőit is. A III. rész választható rendszerű kötelezettségei ugyanezt a különbözőséget tudja megfelelően kezelni és ezáltal *egyediesíteni* a kötelezettségeket. A nyelvi diverzitás ugyanis Európában nem jog, hanem ténykérdés, amelyet külön konstituálni nem kell, elég csak meghivatkozni a szövegben.

A Nyelvi Charta normaszöveget az 1. Cikkben adja meg a kisebbségi vagy regionális nyelvek fogalmát.⁵

A szöveg azzal, hogy a jogi védelem alá eső nyelvek körét leszűkíti, egy sajátos tárgykört is kijelöl: a kisebbségvédelem és a nyelvvédelem halmazából csak e kettő között elhelyezkedő metszést, közös részhalmazt. A szöveg tehát nem tisztán kisebbségvédelem és nem nyelvvédelem. A kettőnek egy sajátos ötvözete, amely amellelt, hogy egy európai sajátosságon alapul, túlmutat ennek a kontinensen és globális nyelvi problémákra mutat válasz-alternatívát.

2. Monitoring és nyilvánosság: a kötelezettségek igazi ereje

A Nyelvi Charta kidolgozói azt a megoldást választották, hogy a szerződés (i) rendszeres, ciklikus monitoringot alkalmaz, amely (ii) az állami jelentések vizsgálatára épül.

A 15-16. Cikk szerinti monitoring rendszer alapja, hogy a tagállamok először a hatályba lépést (ratifikálást) követő egy éven belül, majd azt követően 3 évente írják országjelentést. Ezt a dokumentumot a 17. Cikk alapján felállított Szakértői Bizottság megvizsgálja (16. Cikk 1.), majd a megállapításait helyi

⁵Az 1. Cikk szövege a magyar fordításban a következő:

A jelen Karta vonatkozásában:

- a) „regionális vagy kisebbségi nyelvek” kifejezés alatt azon nyelvek értendők,
 - (i) amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és
 - (ii) amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit;
- b) a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén” az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Karta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát;
- c) a „területhez nem köthető nyelveken” az állam polgárai által beszélt olyan nyelvek értendők, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől vagy nyelvektől, de amelyeket, bár az állam területén hagyományosan beszélnek, nem lehet egy külön földrajzi körzethez kapcsolni.

információkkal kiegészítve (16. Cikk 2.) véleményt készít. Ebben előkészíti azokat az Ajánlásokat, amelyek alapját képezik a Miniszteri Bizottság ajánlásainak, amelyek, mint az ET legerősebb politikai döntéshozó szervének aktusa, elvileg jelentős politikai felelősséget vonnak maguk után.

A végrehajtás ellenőrzésének természete a Nyelvi Charta esetében jogi jellegű.⁶ A Nyelvi Charta viszont nem alkalmaz egyéni panaszjogot.⁷ Az egyéni és kollektív értelemben is értelmezett nyelvi jogok így a monitoring eljárás közepén, az országjelentés értékelése során benyújtható “árnyékjelentések” és más tájékoztató civil / politikai / önkormányzati / helyi tevékenység során jutnak el a Szakértői Bizottsághoz.

A nyelvi jogok közvetlen egyéni érvényesíthetlenségét alátámasztja az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is. Mivel az EJEE-ben külön nevesített nyelvi jogok nincsenek, így önállóan nyelvvédelem miatt a bírósághoz fordulni nem lehet. Úgy is lehet mondani, hogy a charta egyfajta “ombudsmani jellegű” jogvédelmet biztosít. Ezalatt az erős nyilvánosságot, a jelentések erejét és a közvetlen eszközök hiányát értem, amelyek egyúttal viszont közvetett módon más eszközök alkalmazásának kiváltását el tudja érni.

A Preambulum több olyan elemet is tartalmaz, amelyek túlmutatnak a nyelvvédelem jogi keretein. Ilyen például az erős kulturális jelleg (2. bekezdés) vagy a nyelvhasználatra való ösztönzés szükségessége (5. bekezdés). Ezek a rendelkezések a hagyományos egyéni jogvédelmi mechanizmusok kereteit kinyitják.

A Nyelvi Charta *ereje tehát a párbeszédben* van. Egyrészt mind az országjelentés, mind az arra adott eurpa tanácsi válaszok, vélemények nyilvánosak. Az erre való kisebbségi reakciókat viszont a 16. Cikk egy legális mederbe tereli azáltal, hogy a védett nyelveket használó közösségeket becsatornázza a véleményezésbe. Ez a legális opponencia / kritika így egyrészt ösztönzi a részes államot a körültekintőbb jelentés elkészítéséhez, másrészt elősegíti a kisebbségi társadalom aktivitását.

Nem véletlen tehát, hogy ha figyelmesen olvassuk a Szakértői Bizottság és a Miniszteri Bizottság dokumentumait, egyre több helyen találkozunk jogon kívüli megoldást tartalmazó ajánlással. A Szakértői Bizottság jelentéseit egymás után olvasva időrendben jól kirarjzolódik előttünk egy fejlődési ív: a vélemények egyre részletesebben, jobban strukturáltak és több információk alapulnak. Ilyen például a többségi társadalom érzékenyítésének ösztönzése vagy a többségi-kisebbségi párbeszéd sürgetése egyes szakterületekben (mint amilyen például Szlovákiában a tankönyvkiadással kapcsolatos kérdések visszatérően vitás problematikája.)

A nyilvánosság továbbá a kutathatóság szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír. A Nyelvi Charta titkársága mára az országjelentések és a Szakértői

⁶Kardos Gábor a Keretegyezmennyel hasonlítja össze, amelynek politikai jellegű eszközszerkezere van. Kardos Gábor: A Kisebbségi Nyelvi Charta és a Keretegyezmény összevetése, és az ellenőrzési rendszer gyakorlati problémái. In: Görög Dóra - Dabis Attila (szerk.): Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát Cím: 1052, Budapest, medencében 2016. Budapest, KJI, 2017. 155-156.

⁷Kovács: i.m. 76-77., Kardos I.m: 157.

Bizottság jelentéseinek összességével egy igen *értékes adatbázist és tudásbázist épített fel*. Önmagában tehát a monitoring (minden további szankció kilátásba helyezése nélkül) évről évre részletesebb képet a tagállamok belső működéséről, egyfajta tükröt tartva eléjük: van-e a fejlődésre készségük és mik a tényleges problémák.

3. A fellazulás figyelmeztető jelei

A Nyelvi Chartának ma huszonöt részes állama van. A részes államok a Nyelvi Chartában vállalt kötelezettségek teljesítéséről három évente tesznek, vagyis inkább kellene tenniük jelentést. A nyilvános monitoring mechanizmus adatait megnézve mára alig van tagállam, amely megfelelően tartanak tudná a 3 éves jelentési ciklust. A mára sorozatosan elcsúszó országjelentések mögött nincs semmilyen rosszallás vagy szankció. Ez egyfelől jó, hiszen a nyelv már említett kulturális jellegéből következik, hogy jogi eszközökön túlmutató jelenségek is társulnak hozzá. Egy jól megválasztott pedagógia lehet, hogy többet tud segíteni ezeknek a jogoknak az érvényesítésén. A Charta ezt a módszert választotta. Másrészt azonban teret enged olyan jelenségeinek, mint az Ukrajnában 2017. őszén tapasztalt nyelvi kisebbséget hátrányosan érintő jogalkotás, amely amellet, hogy egy nyelvi közösség számára korábban gyakorolt oktatási emberi joghoz fűződő nyelvi jogait elvette, közvetlenül is sértett nemzetközi jogi kötelezettséget, amelynek nem volt következménye – legalábbis 2017 év végéig, amikor ezt az írást lezártam.

Az összes részes államot érintően megvizsgáltam, hogy az egyes országjelentések a három éves, előre kiszámítható ciklusoknak megfelelő mondon, vagy ahhoz képest csúszással érkezik-e és ha igen, akkor mi a késedelemben lévő államok aránya és a késedelem mértéke.

Az első körös jelentéseket minden tagállam idejében nyújtotta be – természetesen. A második körben azonban, amelyik elvileg az első országjelentést követő 3. évben lenne esedékes, már volt több késedelmes állam. Három éven túl csak Románia, Szlovénia és az Egyesült Királyság adta be a jelentését. Az előbbi közel 4 évvel, a második 2 és fél évvel, a harmadik pontosan 3 évvel később nyújtotta be az első olyan országjelentését, amely a Miniszteri Bizottság ajánlásait is figyelembe veszi.

A harmadik körben Örményország, Szlovákia és Ukrajna volt jelentősen késedelmes, mindegyik 3 évvel. Bár összesen 10 tagállam nyújtotta be 1 éven túl a jelentését, megjegyzem azt is, hogy Lengyelország és Románia 2017 decemberéig másfél, illetve 2 és fél éves késésben van a benyújtással, amely a Nyelvi Charta titkársága által vezetett honlap szerint még várat magára.

A negyedik körben a ciklus idejét el nem érő kérsedelmek aránya hasonló volt az előző körhöz, azonban a jelentősen késő tagállamok köre megnövekedett. Itt Ausztria volt kiemelkedő 5 éves késéssel benyújtott országjelentésével. A harmadik-negyedik körös késésekben már látni lehet egyfajta “görgetést”, azaz a korábban kisebb késésekkel benyújtott országjelentések ekkorra már cikluskihagyásokat eredményeznek.

Az ötödik és hatodik körökben már jelentősen kevesebb részes állam jelenik meg, hiszen az itt feltüntetett államok a legrégebben részesei ennek a nemzetközi szerződésnek. Figyelmünket az keltheti fel, hogy ezekben a körökben olyan államok is három éven túli késéssel nyújtják be az országjelentéseiket, amelyek a kisebbségvédelem és a nyelvvédelemben egyébként egyáltalán nem tekinthetők elmaradottnak. Ilyen például Dánia, Finnország, Hollandia vagy éppen Magyarország.

Kör	Késedelmes államok száma 1-3 év között	Késedelmes államok száma 3 éven túl	Hosszú késés mértéke (év)
2	8	3	4 / 2,5 / 3
3	10	3	3 / 3 / 3 / 3
4	9	5	3 / 5 / 3 / 3 / 3
5-6	4	4	3 / 6 / 3 / 3 /

A csúszások és a késedelmes teljesítés egyetlen kifejezett okát nem találtam kutatásom során. Ebből arra következtetek, hogy inkább különböző okok rendszeréről lehet beszélni, amelyek legalább annyira összetettek, mint maga a vizsálat tárgya: a kisebbségi nyelvek társadalmi helyzete.

Az tény, hogy a Szakértői Bizottság egyre részletesebb vizsálatot folytat. A Nyelvi Charta működése során kiadott jelentések nemcsak terjedelmében, de a vizsálatok mélységét is tekintve bővebbek ma mint például tíz éve. A részletesebb vizsálat egyrészt segíti a pontosabb ajánlás-szöveg kidolgozását, azonban a részes állam számára is többlet-munkát jelent, hiszen a szövegbe foglalt megállapítások sokszor összetett policy-folyamatokat érintenek. Ezek végrehajtása azonban nem fér bele a 3 éves ciklusba, különösen úgy, hogy a részes államok a végleges ajánlásokat közel 2 évvel a benyújtását követően ismerik meg, így a cselekvésre elvileg kevesebb, mint egy évük maradna. Kardos Gábor ezt a problémát a “jelentéstételi időszakok egybecsúszásának” hívja.⁸

Szembetűnő azonban, hogy valamikor nagy késéseket a részes államok a fenti ajánlásoktól függetlenül, saját bel- vagy külpolitikai helyzetük miatt nyújtanak be. Ezeken az Európa Tanács egyelőre nagyvonalúan túllép (vagy legalábbis nem látványos politikai nyomásgyakorlást folytat). Ez egy nagyfokú jóhiszeműséget feltételez az Európa Tanács részéről, amely minden bizonnyal a kölcsönös bizalmat erősíti a nemzetközi szervezet és a tagállam között.

Érdekes azonban, hogy ezzel a “hallgatással” az ET nem marad közömbös. Jó példa erre, hogy amikor egy tagállamban nyelvi jogokat érintő változások vannak, annak ellenére, hogy a tagállam késedelmesen nem nyújt be jelentést, a Szakértői Bizottság mégis kiad véleményt. Ez történt Ukrajna esetében, amikor a 2014-es feszültség során, amelynek nagyon jelentős nyelvjogi vonatkozásai is voltak, a Szakértői Bizottság gyorsan reagálva az eseményekre, 2014 tavaszán két dokumentumot is kiadott. Ezt az “önjáró monitoringot” fontos áttörésnek tekintem a Nyelvi Charta működésének további alakulását tekintve.

⁸Kardos i.m. 158.

4. Merre tovább? Van-e probléma? Kell-e megoldás?

A Nyelvi Charta a 90-es évek legjelentősebb nyelvvédelmi (és emellett kisebbségvédelmi) dokumentuma. Ez a kiemelkedő szerepe azonban a mára megnövekedett tagállamokat terhelő nemzetközi kötelezettségvállalások összessége mellett azonban bizonyos szempontból árnyalt lett. Ezt vélem felfedezni az Európa Tanács tevékenységében, amely – véleményem szerint bölcsen – nem a meglévő tagállamok eljárási hibáira, hanem új tagállamok megnyerésére koncentrált.

A Nyelvi Charta egészét (szövegét és működését) tekintve tehát a jogi eszközön túlmutat az a pedagógiainak nevezhető cél, hogy a nyelvvédelem legyen fontos az európai államok számára elsősorban, amelyhez egy támogató eszköz kíván lenni a Nyelvi Charta.

Mégis a korai, kétezres évek eleji végrehajtási aktivizmus mára megváltozott. Ezt egyértelműen bizonyítja a fenti rövid összefoglaló. Mi lehet a változás következménye a Nyelvi Charta jövőjét tekintve?

Marad-e a 3 éves ciklus-kör? Az egyre általánosabb késések azt mutatják, hogy a három éves ciklus mára szűknek bizonyul. A tagállamok ha folytatják a jelenlegi beszámolási gyakorlatukat, több ciklust is “át fognak ugrani”, így maga a három éves jelentéstételi kötelezettség ilyen formán való megtartása véleményem szerint újra- vagy átgondolásra érett. Kardos Gábor azonban a kiegészítő jegyzőkönyv politikai realitását ma teljesen elveti egyrészt a migráns közösségek, másrészt az erős szeparatista kísérletek miatt.⁹

Charta-ellenes gyakorlat rögzül? A Charta szövegének módosításához vagy a tagállami kötelezettségek átszabásához az elérendő célhoz képest aránytalanul nagy erőket kellene mozgósítani. Így véleményem szerint nagy esély van arra, hogy bár a 15. cikktől eltérő módon, de maga a monitoring gyakorlat fog kialakítani olyan új határidőket, amelyek mind a tagállam, mind az Európa Tanács által elfogadhatóak. Az a tény, hogy egy tagállam vállalja a Charta alkalmazását fontosabb, mint az eljárási szabályokon való fennakadás.

Van létjogosultsága így a Chartának? Véleményem szerint mindenképpen van. Az egyes tagállamokban való időszakos fennakadásokat a Charta, illetve tágabb értelemben a Európa Tanács kötelezettség-rendszere tudja kezelni. Ez utóbbi ugyanis az Emberi jogi bírósági fórumtól a különböző nemzetközi szerződések rendszerén át a Velencei Bizottság-szerű (consultative) szervekig egy olyan fórum-hálózat alakult ki, amely közvetetten a nyelvi jogok alkalmazásának ki-kényszerítését is el tudja érni. Az együttműködés az ET monitoring szervei között már ma is létezik.¹⁰

Kell-e akkor saját Szakértői Bizottság? Véleményem szerint mindenképpen igen. A Charta által védett nyelvi jogokat ismerő, független testület vizsgálata, valamint az a lehetőség, hogy rajtuk keresztül a tagállami kisebbségi csoport-

⁹Kardos i.m. 157-158.

¹⁰Lásd pl https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/news/-/asset_publisher/JJAtHS8J2en8/content/monitoring-synergies-with-ecri-and-the-fcnm?inheritRedirect=false

vélemények is megjelenhetnek a monitoringban, amely a tárgyilagos kép elérése érdekében nélkülözhetetlen. Ennek a nyelvvédelmi rendszernek az erejét éppen ez a nyilvános dokumentumokon és egyeztetésen alapuló folyamat, a párbeszéd jelenti.

Marad-e a jelentéstételi kötelezettség? Ez a tagállami (eljárási) kötelezettség a Charta jogvédelmi mechanizmusának az alapja. Bármennyire is a tagállamoknak terhet jelent, ha a bírói típusú (egyéni vagy kollektív) jogvédelmet a Nyelvi Charta nem vezeti be, addig szerintem indokolt fenntartani. Nem tartom azonban kizártnak, hogy a fent említett Ukrán példa nyomán a Szakértői Bizottság munkája átalakul egy Velencei Bizottsághoz hasonló mechanizmussá, amely külön jelentéshez nem kötött és akár a Charta 1-1 érintett cikkének a vizsgálatára is tud szorítkozni. Akár panaszjog nélkül is, csupán egy szakértői vélemény kifejezéséig eljutva. Ugyanígy elképzelhető egy olyan gyakorlat kialakulása is, amely a jelentéstételi idő kitolását eredményezné például hat évre. Ez azonban véleményem szerint devalválná a Chartát és a tagállamok felé kommunikált nyelvvédelmi kötelezettséget is nehezebben követhetővé tenné - még ha ma ebbe az irányba is megy a folyamat.

Nem kizárt azonban a fenti két megoldás egyfajta ötvözése sem, amely szerint a tagállamok elismerten összevonnak két teljesítési ciklust és így csak 6 évente nyújtanak be országjelentést. Emellett azonban a Szakértői Bizottság a köztes időben is aktív marad és akár megkeresésre akár hivatalból vizsgálatot tud folytatni.

Ezek a kérdések és a válaszok természetesen ma még csak fikciók. A nyelvek védelme azonban olyan kardinális szerepet tölt be Európában, amely a kontinensnek mind a politikai, mind a gazdasági, mind pedig a társadalmi fejlődésére kihat. Ezért érdekünk egy jól és eredményesen működő nemzetközi rendszer fenntartása, amely nem hátráltatja, hanem sokkal inkább segíti és ösztönzi a tagállami nyelvvédelmi és nyelvjogi rezsimeket.