

# FÓRUM

**Kardos Gábor**

## **Nyelvi jogok, európai megoldások?**

### **Nyelvi jogok: alapvetés**

Egy adott államban a domináns nyelvet beszélők anyanyelv használatához való joga a hivatalos nyelv státusban ölt testet, ami azt jelenti, hogy nyelvi jogaik nem fogalmazódnak meg kifejezett formában, hanem implicit nyelvi jogok.<sup>1</sup> Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a hivatalos nyelvi státus, ha a többségi nyelv mellett egy másik, az államban dominánsnak tekinthető nyelvet is megillett, nem feltétlenül biztosít teljes nyelvhasználati egyenlőséget, így például Svájc központ államszervei egymás közötti ügyintézéseik során *de jure* nem használják a rétoromán nyelvet, és *de facto* az olaszt sem. Mégis, az implicit nyelvi jogok indokolják az emberi és állampolgári jog-egyenlőség közvetítő elve révén a nyelvi kisebbségek nyelvi jogait. Azaz, az egyenlő emberi méltóság a kisebbségi nyelvi jogok politikai filozófiai, emberi és alkotmányjogi alapja. A kisebbségek nyelvi jogait erősíthetik és szolgálhatják a sokféleség, mint megőrzendő emberi érték védelmét<sup>2</sup> szolgáló politikai filozófiai koncepciók és jogi rezsimek. A nemzetközi jognak tehát az emberi jogi vonulata mellett a kulturális örökségvédelmi vonala is védi – igaz, hogy közvetett módon teszi ezt – a kisebbségi nyelvi jogokat. (Megjegyzem, ha az UNESCO keretében 2005-ben elfogadott, a kulturális önkifejezés sokféleségének védelméről intézkedő egyezmény címét – és persze tartalmát – vizsgáljuk, akkor bár egyértelmű, hogy a szerződés a sokféleség védelmére szolgáló vonulatba tartozik, egyúttal emberi jogot – tudniillik a

---

1 Lásd ehhez Andrassy György: *Nyelvi jogok*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 1998, 35-48. és 167-182.

2 Robert Dunbar egyenesen ökológiai szemléletről beszél, tekintettel arra, hogy a nemzetközi jogban az ökológiai sokféleség is kiemelkedően védett érték. Lásd Dunbar, Robert: *Minority Language Rights in International Law*. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol 50, January 2001, 94.

kifejezés szabadságát is védi. A kifejezés szabadságának pedig része a nyelvi forma megválasztásának szabadsága is, amint azt az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Ballentyne, Davidson és McIntyre* ügyben szerencsésen ki is mondta.<sup>3)</sup>

A kisebbségek nyelvi jogai heteronóm, és optimális esetben autonóm jellegűek. Egyrészt az egyes, mindenkit megillető, általános emberi jogok lényegéből, diszkrimináció-mentes élvezetéből következnek, tehát emberi részjogok, másrészt, kizárólag a nyelvi kisebbséghez tartozó személyeket megillető, külön megfogalmazott kisebbségi többletjogok is. (A többletjogok fogalmával kapcsolatban hozzá kell tennem, hogy a kisebbségi jogok nem azért többletjogok, mert materiális értelemben többletjogot adnak, hiszen nem adnak, csak a többséget megillető implicit jogokat garantálják, hanem azért, mert végrehajtásuk az állam részéről többlet erőfeszítést – kisebbségi nyelvi infrastruktúrát – igényel. Ebben az értelemben az emberi részjogok is többletjogok. Ugyanakkor, a kisebbségeknek, mint a többséggel egyenlő módon adózóknak, jár ez az infrastruktúra.) Az egyes kisebbségi nyelvi jogok mind a két csoportba beletartoznak. Ez demonstrálható az anyanyelven történő tanuláshoz való jog példáján. Tudniillik ez az oktatáshoz való jog részjoga, de egyúttal az előbbi értelmében használt kisebbségi nyelvi többletjog is. A kisebbségi külön jogként történő kimondás egyik oka az, hogy az általános emberi jog részeként való megfogalmazás *túl szűk* lehet. Például, a méltányos bírósági eljáráshoz való jog része, hogy büntető vád esetén a vádlottnak értenie kell a procedúra nyelvén lezajló cselekményeket, ezért joga van tolmácshoz. Ha azonban érti, beszél a nyelvet, erre sincs joga. Ahhoz, hogy joga legyen arra, hogy ebben az esetben is az eljárást részben vagy egészben az ő nyelvén folytassák le, külön kisebbségi nyelvi jogokra van szüksége. A másik ok pedig az, hogy a többségi állam jogalkalmazói hajlanak arra, hogy kifejezett rendelkezés híján *ne értsék bele* egy általános emberi jogba annak kisebbségi nyelvi részjogát.

### **Intermezzo 1: a Ciprus v. Törökország ügy**

E sorok írója egyetért a New Haven Iskola alapvető tételével, hogy a nemzetközi jogot sokkal inkább olyan döntéshozatalnak kell tekintenünk, amely állandóan új opciókat vet fel, mint egyszerűen végrehajtásra váró normáknak.<sup>4</sup> Következésképpen: döntő jelentősége van a nemzetközi jogi

3 CCPR/c/47/D/359/1989 és 385/1989.

4 Oeter, Stefan: International Law and General Systems Theory. *German Yearbook of International Law*, Vol. 44, 2002, 83.

normák egyedi ügyek útján történő értelmezésének, újraértelmezésének és alkalmazásának. Az értelmező és alkalmazó testületekben, bíróságokon persze a legkritikább esetben ülnek jogi forradalmárok, de az újabb és újabb esetek legalább biztosítják az újraértelmezés lehetőségét, amellyel azonban nem feltétlenül élnek. Az első felvonásban a kandalló fölé elhelyezett vadászpuska – a nemzetközi szerződés szövege – sajnos a harmadik felvonásban sem mindig – sőt, gyakran nem – sül el, azaz kap a kisebbségi nyelvi jogokat megerősítő értelmet.

Illusztrációként csupán egyetlen ügyet ismertetek. A *Cyprus v. Törökország* ügy<sup>5</sup> arra példa, hogy az általános emberi jogok szükségszerű kisebbségi nyelvi részjogát a nemzetközi ellenőrző testületek sem mindig ismerik el. Törökország 1974-ben elfoglalta Ciprus északi részét, ahol létrejött az Észak-Ciprusi Török Köztársaság. Ez az egyébként csupán Törökország által elismert új állam engedélyezte ugyan a görög tannyelvű alapfokú iskolák működését, de betiltotta az ilyen középiskolákat. Azok az ott élő görög diákok, akik folytatni kívánták a tanulmányaikat, azt csak török vagy angol tannyelvű középiskolában tehették meg. Az ügy tárgya az volt, hogy vajon Törökország – amely az Emberi Jogok Európa Bírósága szerint tényleges ellenőrzést gyakorolt a terület felett – megsértette-e a görög diákok tekintetében az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkét, amely az oktatáshoz való jogot védi.

A Bíróság elvi éllel kimondta – az évtizedekkel korábbi *Belga Nyelvi* ügyre támaszkodva –, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke nem határozza meg azt a nyelvet, amelyen az oktatáshoz való jogot tiszteletben kell tartani. Következésképpen: az oktatáshoz való jognak nem része az anyanyelven történő tanuláshoz való jog. (Ugyanakkor a kvázi elsőfokú eljárást lefolytató Emberi Jogok Európai Bizottsága azt is megállapította, hogy a Ciprus északi részén élő görög cipriótáknak legitim *kívánsága*, hogy gyermekeiket kulturális és etnikai tradícióiknak megfelelő oktatásban részesíthessék.) Végül is, a Bizottság nyomán a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az észak-ciprusi hatóságok eljárása úgy tekinthető, mint amely hatásában a jog lényegének a megtagadását jelenti, mivel a diákoknak délre, a sziget görög részébe kellett utazniuk, hogy ott folytassák tanulmányaikat. Amint az ügy egy elemzője helyesen rámutat,<sup>6</sup> a Bíróság nem a görög nyelv iránti tisztelet, nem az anyanyelven történő oktatás elismerése, tehetjük hozzá, hanem az

5 *Cyprus v. Turkey*, ECHR appl. 25781/1994, judgment 10 May, 2001.

6 Paz, Moria: The Failed Promise of Language Rights: A Critique of the International Language Rights Regime. *Harvard International Law Review*, Vol. 54, Number 1, 2013, 199–200.

ügy sajátos körülményei miatt döntött így, amint maga is megállapította, a Bíróságnak tekintettel kellett lennie arra, hogy a panaszt megerősítette a sérülékeny politikai kontextus.<sup>7</sup>

## **Intermezzo 2: Jagon kívüli problémák**

A kisebbségi nyelvi jogok európai érvényesülésével kapcsolatos problémák nem csupán jogi jellegűek. Vannak olyanok, amelyek bár túl vannak a jogi szabályozáson, ahhoz mégis kötődnek. Ezek azok, amelyek a jog végre nem hajtásából erednek.

Minden időben gondot jelentő társadalmi-politikai ügy a kisebbségi nyelvi infrastruktúra fenntartásának költségesnek ítélt jellege. Úgy is fogalmazhatunk, hogy valójában az állami költségvetéstől való függés jelenti a gondot, amelyet korunk divatos allokációs mechanizmusai is nehezítenek. Elsősorban ilyen a pályáztatási rendszer, amely egyre inkább nem csupán az egyes projektek, de a fenntartási költségek finanszírozására is kiterjed.

Ezt a problémát két további mai gond nehezíti. Az egyik a kisebbségi nyelvi közösségek főként demográfiai, de más okokból is fogyatkozó száma, amitől a többségi államnak mindjárt a költségek csökkentése jut eszébe. Ehhez kapcsolódik a pénzügyi válság, amely állítólag már véget ért, de pusztító hatásai a kisebbségi nyelvi infrastruktúra szempontjából ma is érezhetők. Elegendő példaként felidézni, hogy még a gazdag Németország is csökkentette a hazai nyelvi kisebbségei finanszírozását csakúgy, mint a határain kívül élő német közösségeknek juttatott összegeket.

## **Európai megoldások?**

A probléma, hogy mind a belső jogban, mind a nemzetközi jogban az általános emberi jogok kisebbségi nyelvi részei túl szűkek lehetnek a tényleges nyelvi egyenjogúsághoz, illetve, hogy ezeknek a részjogoknak az elismerése elmaradhat, azt a következtetést alapozza meg, hogy a kisebbségi nyelvi jogok kifejezett védelmére van szükség, illetve, hogy a kisebbségi nyelvek kulturális értéként történő védelme nagyon is szükséges. Európa látszólag átlépte a küszöböt. A Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről kifejezetten véd kisebbségi nyelvi jogokat, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája pedig az európai kulturális örökség részeként nem csupán védi, de előre is mozdítja a kisebbségi nyelveket.

---

<sup>7</sup> *Cyprus v. Turkey* para 346.

Valójában az áttörés jelentős mértékben szimbolikus és retorikai jellegű, mivel változatlanul él az ideológiai előfeltételezés, hogy az egynyelvűség a természetes és az elérendő állapot. Mivel pedig a modern kor előtti társadalmak általában a hétköznapiakban többnyelvűek voltak, az egynyelvűség a modern nemzetállam nagy áldozatok árán felépített normatív alkotásának tűnhet.<sup>8</sup>

Kritizálni mindig könnyebb, mint valamit létrehozni, mi több, ami létezik, létével bizonyítja a gyakorlatban lehetséges voltát. Mindezek ellenére, érdemes számba venni a megszületett európai normatív struktúrák problémáit, mivel ezekből a bíráló megjegyzésekből válik érthetővé, hogy milyen megoldásokra is lenne szükség a kisebbségi nyelvi jogok valódi védelmére.

Ami a *Keretegyezményt* illeti, a következő általános problémák nehezítik a benne foglalt nemzeti kisebbségi, így nyelvi kisebbségi jogok érvényesítését.

A Keretegyezmény programnorma jellegű. A Keretegyezmény az identitás megőrzése szempontjából legfontosabb jogok estében is programnormákat („kellő figyelmet fordítanak”, „erőfeszítéseket tesznek”) tartalmaz, és ez gyengíti a szerződés normatív tartalmát. Az állam számára a kötelezettségek végrehajtási kötelezettségét gyengítik az olyan feltételeket támaztó klauzulák, mint „megfelelő igény”, „amennyiben úgy kívánják”, „az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek”, „lehetőség szerint” például a közigazgatási szervek előtti kisebbségi nyelvhasználat, a földrajzi és helységnevek kisebbségi nyelven történő használata és a kisebbségi nyelven történő állami oktatás esetében.

A Keretegyezmény alapelveket mond ki, a keretet tehát a részes államok belső jogszabályainak és kisebbségi politikájának, illetve a kölcsönösen érintett államok kétoldalú egyezményeinek kell kitöltenie.

A programnorma jellegre és az alapelvi szintű megfogalmazásra tekintettel nem véletlen, hogy a Keretegyezmény 2. cikkében kifejezetten utaltak a nemzetközi jog egyik általános alapelveire, a kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének kötelezettségére. (A nemzetközi jogi rendben, amely a lehető legnagyobb teret engedi arra, hogy azok akarata érvényesüljön a jogalkotásban és jogalkalmazásban, akik annak alá vannak rendelve, azaz az államokénak, és nem rendelkezik azok akaratától független kikényszerítési rendszerrel, a jóhiszeműség a működés fő feltétele. Ez a rend sok tekintetben a

---

8 Oeter, Stefan: Mehrsprachigkeit als Last oder Bereicherung? In Matthias Theodor Vogt - Jan Sokol - Dieter Bingen - Jürgen Neyer - Albert Löhr (Hrsg.): *Minderheiten als Mehrwert*. Schriften des Collegium Pontes, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010, 141.

jóhiszeműségen nyugszik. Rosszhiszeműen eljárni ugyanis ebben a rendben – mást gondolni és akarni, mint mondani, kötelezettséget vállalni, arra irányuló valódi szándék nélkül – csak akkor lehet hatékony, ha azt a többiek elhiszik, ha a többi állam jóhiszemű.<sup>9</sup> Ha tehát egy állam nemzetközi jogviszonyra lép, még ha saját maga rosszhiszemű is, abból indul ki, hogy partnerei jóhiszeműek.)

A Keretegyezmény szövege egyetlen cikkében – 5. cikk – tartalmaz szubjektív jogot: az identitás jogát. A többi kisebbségi jog nem szubjektív jogként, hanem teljesítendő állami kötelezettségként lett megfogalmazva.

A Keretegyezmény végrehajtásának ellenőrzése nem teszi lehetővé a panaszzogot, időszaki jelentések ellenőrzése útján történik. Méghozzá egy gyenge időszaki jelentési eljárás keretében. A gyengeség okai a következők:

- A felülvizsgálatot végző Tanácsadó Bizottság nem feltétlenül független szakértőkből áll, hanem kormányzati tisztviselők is a tagjai lehetnek.
- Egy időben nem minden részes állam részéről van tag a Bizottságban.
- A Bizottság saját értékelő jelentésében nem mondhatja ki, hogy a vizsgált állam nem felelt meg a vállalt kötelezettségnek.
- Ami a használt nyelvet illeti, a Tanácsadó Bizottság olyan kifejezéseket használ, mint „úgy véli”, „azon a véleményen van”, komoly probléma esetén „mélyen aggódik”. Ha nyomatékositani kívánja megállapítását, a testület azt a kifejezést használja, hogy „úgy találja”.

Mégis, a nyelvi jogok szempontjából a legmegdöbbentőbb megfogalmazás a Keretegyezmény 13. cikkében található. „1. Oktatási rendszerük keretében a Felek elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogát arra, hogy saját magán oktatási és képzési intézményeket létrehozassák és működtethessék. 2. E jog gyakorlása nem ró semmiféle pénzügyi kötelezettséget a Felekre.” Amint a nyelvi jogok nemzetközi jogi védelmének egy skót tanulmányozója joggal megjegyzi, a Keretegyezmény létrehozásának idején, a huszadik század végén, amikor a mindenkit megillető közoktatás a norma, legalábbis a fejlett államokban, a jog, amely iskolák felállítására vonatkozik, bármilyen, állami támogatásra vonatkozó garancia nélkül, a legjobb esetben is csak üres jog, különösen az olyan nyelvi közösségek esetében, amelyek gazdaságilag és nyelvileg is gyengék.<sup>10</sup>

---

9 Virally, Michel: Review Essay: Good Faith in Public International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 77, No. 1, January 1983, 132.

10 Dunbar: i. m. 110.

Ami a *Charta* inherens gyengeségeit illeti, megítélésem szerint a legfontosabb problémák a következők:

A *Charta* alapkonceptiója, hogy az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Bevallott célja, hogy eltávolítsa a kulturális örökségvédelem körébe vont kisebbségi nyelvvédelmet a kisebbségi jogok politikai világából, és ilyen módon egyes európai államok számára elfogadhatóbbá váljon. Ez a jóindulatú erőfeszítés azonban fából vaskarika. „Nagyon nemes fából készült igen művészi vaskarika.”<sup>11</sup> A nyelv politikai ügy, és a kulturális örökségvédelem légi köntösébe öltözve is az marad. Ezt nem nehéz bizonyítani, ezért csupán két példával élek, mind a kettőnek szoros köze van a *Charta*hoz. Az egyik az állammal együtt születő új többségi nyelvek esete, gondoljunk a montenegrói vagy a boszniai nyelv világrajövetelére. A másik az ír nyelv esete, amelynek a *Charta* alapján történő védelméért küzdve Írország diplomatai elérték, hogy kevésbé használt hivatalos nyelvként az lehetőségessé váljon. Nos, Írország a mai napig sem ratifikálta a *Charta*t, nincs olyan politikus, aki vállalná a felelőséget, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai *Charta*ja védőszárnyai alá vonná az ír identitásnak ezt az elemét, és ezzel deklarálja az ír nyelv kevésbé használt hivatalos nyelv jellegét.

Azt is problémának tekintem, hogy a *Charta* nem védi a hivatalos nyelveket még akkor sem, ha kisebbségi helyzetben vannak. Azaz, védheti, de csak akkor, ha a részes állam maga így dönt, ennek a lehetőségét teremtették meg az előbb idézett ír formulával. Ez azonban jelentős különbség, mert az egyéb kisebbségi nyelveknek a megerősítés tényéből automatikusan jár a védelem, ebben az esetben pedig a többségi állam külön gesztusára van szükség. Ha egy regionális vagy kisebbségi nyelv hivatalos nyelv, csak akkor részesül védelemben, ha a részes állam ez irányú önkéntes kötelezettségvállalást tesz. (Ezt persze meg is tették egyes európai államok, mint például a már említett Svájc az olasz és a rétoromán esetében.) Egy kisebbségi helyzetben lévő hivatalos nyelvnek azonban automatikusan kellene, hogy járjon a védelem, hiszen hivatalosként elismerése ellenére helyzetét alapvetően kisebbségi pozíciója határozza meg.

A *Charta* a regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. (A regionális nyelv fogalma hiányzik a *Charta* szövegéből, a gyakorlati értelmezés szerint a több földrajzi régióban beszélt kisebbségi nyelv tekinthető regionálisnak.) Nem oltalmazza viszont a nyelvjárásokat. A döntés, hogy önálló nyelvről

11 Szerb Antal Charles Maurras anti-romantikus nemzetelvű politikai eszményeiről tett megállapítása. Lásd: Szerb Antal: *A világirodalom története*. Magvető, Budapest, 1973, 770.

vagy csupán nyelvjárásról van-e szó, politikai és nem nyelvtudományi jellegű. Tudni illik, ahogyan nyelvészek tréfásan mondani szokták: a különbség a nyelv és a nyelvjáráás között abban rejlik, hogy a nyelv mögött parlament, hadsereg, kormány, egyszóval szuverenitás áll. Az ellenőrzést végző Szakértői Bizottság vitás esetekben a nyelvtudományi álláspont figyelembevételét és a demokratikus folyamat útján történő döntéshozatalt ajánlja. Ami az első metódust illeti, annak problematikus jellegét jól mutatja az alábbi példa. Hiába ítéli önálló nyelvnek a nyelvészek többsége a sziléziai nyelvet, a lengyel kormány az ezzel ellentétes véleményt hangsúlyozó, lényegesen kisebb számú kutatóknak hisz.<sup>12</sup>

A Charta 2. cikkének 1. pontja megállapítja, hogy 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. részben 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 közül, bizonyos korlátok közötti opcióról – tehát az Európai Szociális Charta által 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 hogy 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.<sup>13</sup> Természetesen az általa kiválasztott nyelvet illetően, a kiválasztott területen. Az *à la Carte* jelleg nem hiányosság, sőt annak az eszköze, hogy a nagyon eltérő helyzetben lévő kisebbségi nyelvek sajátosságait, védelmükre szolgáló infrastruktúráját alapul véve szülessen döntés az egyes kötelezettségek elvállalásáról, ha az *jóhiszeműen* történik.

A baj az, hogy az Európa Tanács sohasem vette magának a bátorságot, hogy a ratifikációs dokumentumot visszaküldje további megfontolásra, rámutatva, hogy egyik vagy másik kisebbségi nyelv esetében a nyelv objektív helyzetéből következően más szelekcióra lenne szükség. Noha az Európa

12 Application of the Charter in Poland (Initial Monitoring Cycle) ECRML (2011) 5, 7.

13 Explanatory Report. para 41.



Tanács nem kényszeríthet egy tagállamot, hogy változtassa meg a ratifikációját, a folyamat lezárulása előtti figyelmeztetés mégis jótékony hatást gyakorolhatott volna a politikai döntéshozókra. Ezzel szemben a végrehajtás feletti ellenőrzést végző Szakértői Bizottság többször is bírálta egyes részes államok szelekcióját, például azért, mert nem vették figyelembe az egyes kisebbségi nyelvek eltérő helyzetét, és nem vagy nem megfelelően súlyozták a kötelezettségvállalást, vagy mert belső jogszabályokra utalva állapították meg, hogy mely nyelvek esetében biztosítanak III. rész szerinti védelmet. A baj csak az, hogy a Szakértői Bizottság megállapításai nemzetközi jogilag nem kötelezőek, ráadásul a ratifikáció tekintetében *post festa* jellegűek. (A részes állam persze bármikor módosíthatja ratifikációs dokumentumát, de ez eddig csupán néhány esetben fordult elő.)

Mivel a Charta nem tartalmaz nyelvi jogokat, természetesnek tűnhet, hogy a végrehajtáshoz nem kapcsolódik panaszmechanizmus. Ez azonban koránt sincs így. Az ENSZ keretében elfogadott Gyermejjogi Egyezmény csupán néhány esetben tartalmaz szubjektív jogokat, mégis létrehozta egy panasztételi eljárást biztosító jegyzőkönyvet. Igaz, erre jóval később, 2012-ben került sor. Így talán ez a Charta esetében is megtörténhet. Ez persze annak a beismerése is lenne, hogy a Charta, amellet, hogy kulturális örökségvédelmi eszköz, közvetett, ha úgy tetszik, látens formában mégiscsak tartalmaz kisebbségi nyelvi jogokat.

## Az értelmezés hatalma és annak korlátai

A Keretegyezmény, illetve a Charta végrehajtását ellenőrző felülvizsgálati eljárás végén születő nemzetközi jogilag nem kötelező ajánlások nem jelentik azt, hogy ne lenne politikai tétje a folyamatnak. Ezt a legjobban azzal lehet bizonyítani, hogy az érintett államok Ukrajnától Spanyolországig az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának diplomata szintű ülésein egyre gyakrabban küzdenek az értékelést végző bizottságok ajánlástervezeteinek megváltoztatásáért vagy teljes elhagyásáért. A nemzetközi szabályozás sohasem veheti át a belső alkotmányos garanciák szerepét, elvárásai azonban megfelelő irányban terelhetik az államok kisebbségpolitikáját.

Az ajánlások végrehajtásának kérdését illetően a legtöbb, ami elmondható, hogy a kép vegyes. A tapasztalat azt mutatja, hogy sokkal könnyebben megtörténik egyes belső jogszabályok megváltoztatása, mint a jogvédelmi realitás megteremtése, azaz a tényleges helyzet átalakítása, mint a gyakorlathoz szükséges feltételek megteremtése. Elmondható az is, hogy bizonyos infrastrukturális fejlesztések szükségessége esetén, amelyek például a ki-

sebbségi nyelvű média jelenlét növeléséhez szükségesek, a lassú víz partot mos elve látszik érvényesülni. Az azonos tárgyra irányuló ajánlások újra és újra történő megismétlése egyes esetekben eredményre vezet. Más a helyzet, ha komoly belpolitikai kérdést érint az ajánlás. Ilyenkor elmozduláshoz vezethet, ha az ellenzék felhasználja a kormány elleni bírálatra az ajánlás tartalmát, és hatalomra kerülve egyfajta lépéskényszerbe kerülhet.

Az, hogy a Keretegyezménynek és a végrehajtásával kapcsolatos kérdéseknek nagyobb politikai jelentőséget tulajdonítanak az európai államok, nem csupán azzal bizonyítható, hogy ebben az esetben sokkal gyakrabban tesznek diplomáciai erőfeszítéseket az ajánlástervezetek elvetése vagy megváltoztatása érdekében, de azzal is, hogy a Tanácsadó Bizottság kapott és a Szakértői Bizottság nem kapott felhatalmazást, hogy két jelentéstételi forduló között helyszíni vizsgálatokat folytasson a konfliktus sújtotta Ukrajnában. Tudniillik a végrehajtás ellenőrzésre szolgáló mindkét mechanizmus közös problémája, hogy két jelentés közötti időben béna kacsa, esetleg valamilyen írásbeli felhívást bocsáthat ki.

Míg a Tanácsadó Bizottság nagyobb politikai tekintéllyel, de igen óvatos nyelven szól (szólhat), addig a Szakértői Bizottság kisebb súllyal, de egyértelműbben fejezi (fejezheti) ki önmagát. Ennek igazolására álljon itt egy konkrét ügy. Mind a két bizottság problematikusnak tartotta, hogy Szlovákiában a hivatali nyelvhasználathoz településekként el kell érni a húsz százalékos kisebbségi arányszámot. A Szakértői Bizottság egyszerűen felszólította Szlovákiát az arányszám felülvizsgálatára.<sup>14</sup> A Tanácsadó Bizottság ezzel szemben úgy foglalt állást, hogy mivel a Keretegyezmény semmit sem mond a hivatali nyelvhasználathoz a belső jogban előírható minimális kisebbségi létszámról, a testület megállapította, hogy amennyiben a kisebbségi lakosság aránya eléri a tíz százalékot, az esetlegesen magasabb törvényi előírást *rugalmasan* és *óvatosan* kell alkalmazni.<sup>15</sup>

Könnyen megállapítható, hogy – sajnos – negatív egyensúlyról van szó. Az egyértelműen fogalmazható testület politikai súlya kisebb, míg a fontosabbnak ítélt csak gyengéden szólhat.

---

14 Application of the Charter in the Slovak Republic, (2<sup>nd</sup> monitoring cycle) ECRML, (2009) 8.

15 Third Opinion on Slovak Republic ACFC/OP/III (2010) 004.

## Végszó helyett

Másfél esztendő múlva lesz húsz esztendeje, hogy a Keretegyezmény és a Charta hatályba lépett. Lesznek is megemlékezések, tudományos konferenciák. Módomban állt az Európa Tanács egy, viszonylag magas rangú tisztviselőjével ennek kapcsán szót váltani, és felvettem a kérdést, hogy nem lenne-e itt az ideje, hogy a két nemzetközi szerződés ügyében felülvizsgálati konferenciát hívjanak össze, hiszen a már lényegében elmúlt két évtizedben elegendő tapasztalat gyűlt össze ehhez. Ez lehetőséget teremtene a kötelezettségek pontosítására. Rám nézett, és azt mondta, ha ma kellene tárgyalni a két egyezményről, sohasem jönnének létre.