

## Vizi Balázs

∴ MTA, TK Kisebbségkutató Intézet,  
∴ Nemzeti Közszerológálati Egyetem  
∴ Vizi.Balazs@uni-nke.hu

# AZ EURÓPA TANÁCS REGIONÁLIS VAGY KISEBBSÉGI JOGOK EURÓPAI CHARTÁJA

## *The European Charter for Regional or Minority Languages and the Dilemmas of the Protection of National Minorities*

A nyelv különleges szerepe a nemzeti identitás meghatározásában megmagyarázza, miért tulajdonítanak akkora jelentőséget a nemzeti jogalkotásokban a nyelvhasználat kérdésének. Az állami szabályozások miatt is sokszor a kisebbségi nyelveket, különböző helyzetekben közvetlen vagy közvetett diszkrimináció sújtja. A nemzeti nyelvi jogalkotás és politikák egyik fontos korlátja azonban a nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi jogi keretek kialakulása, leginkább ahogy az az 1992-es Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában és az 1995-ös Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményben megjelenik.

A kisebbségi nyelvek nemzetközi elismerése szempontjából a Nyelvi Chartának van a legnagyobb jelentősége. A Charta alapeszméje, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket az őket megillető helyen a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve, a többnyelvűség és a multikulturalitás szellemében részesítse védelemben. A Charta három részre tagolódik, az első rész az általános rendelkezéseket, így pl. a kisebbségi vagy regionális nyelv, illetve a „területhez nem köthető nyelvek” definícióját tartalmazza, ezenfelül meghatározza, milyen jellegű kötelezettségek terhelik az államokat a Charta hatálya alatt. A második, általános rész a Charta „céljait és elveit” veszi sorra, amelyek minden aláíró állam számára egyformán kötelezőek, míg a harmadik rész a konkrét és egyes nyelvhasználati tevékenységekre lebontott kötelezettségvállalásokat tartalmazza.

A Charta elfogadásának körülményei, megszövegezése és alkalmazása a részes államokban sok olyan problémára rávilágít, amely általában a kisebbségi jogok nemzetközi jogi védelmét jellemzi: a kisebbségek definíciója, a kisebbségeket megillető jogok tartalma és értelmezése gyakran vita tárgya. A Charta ugyan igen rugalmas és gazdag szabályozási keretet ad a részes államoknak, de alkalmazása mégis messze elmarad a vele szemben megfogalmazott kisebbségi elvárásoktól.

*Kulcsszavak:* kisebbségi nyelv, regionális nyelv, nemzetközi kisebbségvédelem, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája

A kisebbségi nyelvek nemzetközi elismerése szempontjából a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának kiemelkedő jelentősége van. Az Európa Tanácsban (ET) már az 1980-as években megjelent a kisebbségi nyelvek védelmének igénye. Az ET Parlamenti Közgyűlése 1981-ben fogadta el 928. számú ajánlását, amellyel megindult a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának (továbbiakban Charta) előkészítési folyamata. Az ajánlás sürgette az államokat, hogy tegyenek meg minél többet a regionális és kisebbségi nyelvek megőrzéséért. 1984-ben nyilvános meghallgatást is tartottak a témában, amelyen több mint negyven kisebbségi nyelv több száz képviselője vett részt. Ez a meghallgatás csak megerősítette, hogy a helyi, regionális, kisebbségi nyelvek veszélyben vannak, ahhoz, hogy Európa kulturális gazdagságának részeként megmaradjanak, nemzetközi összefogásra van szükség. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Értekezlete (ma az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa) készítette el az első szövegszerű javaslatot, amely alapján az ET Parlamenti Közgyűlése 1988-ban fogadta el a Nyelvi Charta első szövegtervezetét. Komoly lökést adott a munkálatoknak a közép- és kelet-európai politikai átalakulás során felmerült etnikai feszültségek megjelenése is, így végül a Chartát a Miniszteri Bizottságban 1992-ben fogadták el. Ám a Charta 1992-es elfogadását követően, a szükséges számú aláírások miatt, csak 1998. március 1-jén lépett hatályba. Mindenesetre mára a dokumentum elterjedése és elfogadottsága is jelentősnek mondható.<sup>1</sup>

Érdekes módon a Charta nem a nyelvi egyenjogúság előfeltevéseiből indult ki, hanem arra a felismerésre épített, hogy a kisebb nyelvek eltűnésével Európa kulturális öröksége kerülhet veszélybe. Tény, hogy részben az állami asszimilációs politikáknak, illetve az állami érdektelenségnek, részben azonban a Chartát idézve, „a modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásnak” köszönhetően a nem hivatalos nyelvek sok helyen végveszélybe kerültek (Preambulum).

A Charta alapeszméje, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket az őket megillető helyen a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve, a többnyelvűség és a multikulturalitás szellemében részesítse védelemben. A Charta három részre tagolódik, az első rész az általános rendelkezéseket, így pl. a kisebbségi vagy regionális nyelv, illetve a „területhez nem köthető nyelvek” definícióját tartalmazza (1. cikk), ezenfelül meghatározza, milyen jellegű kötelezettségek terhelik az államokat a Charta hatálya alatt. A második, általános rész a Charta „céljait és elveit” veszi sorra, amelyek minden aláíró állam számára egyformán kötelezőek, míg a harmadik rész a konkrét és egyes nyelvhasználati tevékenységekre lebontott kötelezettségvállalásokat tartalmazza.

<sup>1</sup> A Nyelvi Chartát 33 állam írta alá, és közülük 25 ratifikálta. 2013. október 1-jei állapot.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Charta kifejezetten kizárja hatálya alól a bevándorlók nyelveit. Az 1. cikk meghatározása szerint:

„a) »regionális vagy kisebbségi nyelvek« kifejezés alatt azon nyelvek értendők: I. amelyeket valamely 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 Charta 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.”

A Chartához fűzött hivatalos magyarázó megjegyzések rávilágítanak arra, hogy „a Chartának nem célja napjaink bevándorlási jelenségéből eredő problémák megoldása, [...] a Charta különösen nem érinti a közelmúltban bevándorolt, valamely európai államban állampolgárságot nyert nem-európai csoportok jelenségével felmerült problémákat”. Ez a megszorító megközelítés azonban bizonyos aggályokat vet fel a „nem európai” csoportok fogalmának értelmezésével kapcsolatban: amennyiben ezeket kizárjuk, mi a helyzet azokkal a csoportokkal (pl. vándorló romákkal), amelyek tagjai a közelmúltban szerezték meg valamely részes állam állampolgárságát? (THORNBERRY–ESTEBANEZ 2004: 142.) Tekintettel arra, hogy a Charta elismeri a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, joggal feltételezhetjük, hogy a Charta szövegezői valós és indokolható alapon tettek kivételt a bevándorlók nyelveivel, és az nem vonatkozik az országot váltó hagyományos európai kisebbségi közösségekre.

A Charta második részében foglalt célok és elvek széles alkalmazási kört fednek le. Az alapvető elvek között egyebek mellett megtaláljuk a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (7. cikk 2. bek.); a nyelvi csoportok közötti tisztelet és megértés előmozdításának elvét (7. cikk 1. bek. e) pont és 7. cikk 3. bek.); a nyelvek kulturális gazdagságot kifejező elismerését (7. cikk 1. bek. a) pont); minden regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi területének tiszteletben tartását (a Charta ellenzi az olyan területi közigazgatási változtatásokat, amelyek a nyelvek továbbélését akadályoznák, 7. cikk 1. bek. b) pont); az ilyen nyelvek javára szükséges kedvező intézkedéseket (7. cikk 1. bek. c) és d) pont); az ilyen nyelvek oktatásának és tanulásának biztosítását (7. cikk 1. bek. f) pont); a re-

gionális vagy kisebbségi nyelveket beszélő csoportok közötti kapcsolattartást (7. cikk 1. bek. e) és i) pont); a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekvédő szervezeteinek létrehozását (7. cikk 4. bek.).

Mindenesetre a Charta talán legjelentősebb része, a harmadik rész, még ha az ebben a részben foglalt kötelezettségek mértéke jelentős részben a részes államok vállalásain is múlnak. A Charta konkrét rendelkezéseinek erejét csökkenti a különböző kötelezettségek közötti „mazsolázási jog” (azaz az aláírásakor az államok, bizonyos feltételek mellett, meghatározhatják, melyik rendelkezéseket tartják magukra nézve kötelezőnek) és a lépten-nyomon megjelenő, az államok mozgásterét bővítő gumiszabályok alkalmazása. A Charta harmadik részében megfogalmazott rendelkezések között is visszatérően szerepelnek az „ésszerűen lehetséges” és az „amennyiben ezt létszámuk indokolja” kitételek, amelyek nagy szabadságot adnak az államoknak abban, hogy adott esetben milyen intézkedéseket hoznak a kisebbségi nyelvek tekintetében, és milyen kisebbségi követeléseket kívánnak elfogadni a nyelvhasználat terén.

Mint a legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi okmány esetében, az államoknak a Chartában vállalt kötelezettségeik alkalmazását semmilyen, nemzetközi bíróság előtt kikényszerítő, jogilag szankcionáló mechanizmus nem egészíti ki. Így annak végrehajtását csak politikailag lehet maximum az államokon számon kérni. Ennek legfontosabb eszköze az államok jelentéstételi kötelezettsége. A Charta előírásai szerint a részes államok rendszeres időközönként (a Charta hatálybalépését követő évben, illetve ezt követően minden harmadik évben) jelentésben számolnak be a Charta második és harmadik részének alkalmazásában elért fejleményekről. A részes államok kötelesek jelentéseiket nyilvánossá tenni, és a jelentések értékelését egy független szakértői bizottság végzi el. A bizottság tagjait a részes államok jelölik, és a Miniszteri Bizottság nevezi ki. A részes államok csak rendkívül felkészült és független szakemberek közül jelölhetnek tagot, akit a Miniszteri Bizottság hatéves, de megújítható mandátummal nevez ki a Szakértői Bizottságba. Az országjelentések és egyéb információk alapján a szakértők jelentést tesznek a Miniszteri Bizottságnak, amelyben javaslatot tesznek arra is, milyen ajánlásokat fogadjon el a Miniszteri Bizottság az érintett államok számára. A Miniszteri Bizottság változtatás nélkül tudomásul veszi a jelentést, de az ajánlásokhoz egyéb javaslatokat is hozzáfűzhet. Ráadásul, az Európa Tanács más szerződéseivel képest szokatlan módon a Charta úgy rendelkezik, hogy az Európa Tanács Főtitkára a Charta alkalmazásáról két évente részletes jelentésben számol be az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése előtt (16. cikk 5. bek.).

A monitoring eljárásnak négy lényeges szakasza van: a részes államok a jelentéstételi kötelezettségüknek megfelelően háromévente időszaki jelentést

nyújtanak be az ET főtítkáranak. Ebben összegzik az eltelt időszakban a Charta alkalmazásával kapcsolatban tett intézkedéseiket, az elfogadott jogszabályokat és politikákat. Ezt követően az állam jelentését megvizsgálja a Szakértői Bizottság, majd a Miniszteri Bizottság is. A Szakértői Bizottság, amennyiben szükségesnek ítéli, kérdéseket tesz fel a jelentést benyújtó államnak, egyes pontokról bővebb információkat vagy jobb magyarázatot kérhet. Ezt követően a Szakértői Bizottság látogatást szervez az országba, amelynek során egy, a bizottsági tagokból álló küldöttség találkozhat a kormányzati tisztviselőkkel, civil szervezetekkel stb. Az országlátogatás célja, hogy a szakértők a helyszínen tájékozódhassanak a Charta tényleges alkalmazásáról. A Szakértői Bizottság kifejezetten támogatja, hogy a részes államok kormányai szorosán együttműködjenek a civil szervezetekkel a Charta alkalmazásának ellenőrzésében, és maga is támaszkodik a civilektől kapott információkra. Ezért nagyon fontos szerepe van pl. a civil szervezetek által készített ún. árnyékjelentéseknek, amelyek a kormány jelentésének mintájára egy kritikusabb megközelítésben adnak átfogó képet a Charta rendelkezéseinek alkalmazásáról. A Szakértői Bizottsághoz a civilek nemcsak a helyszíni látogatásakor, hanem egyébként is minden releváns információt eljuttathatnak. A Szakértői Bizottság a kapott és a gyűjtött adatokból értékeli az országjelentést, és ennek alapján fogalmazza meg ajánlásait, amelyeket a Miniszteri Bizottság elé terjeszt. A Miniszteri Bizottság dönthet a szakértői jelentés nyilvánosságra hozásáról vagy arról, hogy külön ajánlásokat fogalmaz meg az érintett államnak, hogyan javítsa politikáit a Charta hatékonyabb alkalmazása érdekében. Ezt követően még ún. utókövetésre (follow-up meeting) is sor kerülhet, amikor két jelentéstétel közötti időszakban a Szakértői Bizottság egy tagja részvételével fórumot rendeznek az adott országban. Az ilyen fórumok célja, hogy a civilek, a kormányzati tisztviselők és az ET képviselői nyíltan és szabadon vitathassák meg a kisebbségi nyelvek helyzetét, a jelentéskészítés nehézségeit, a Miniszteri Bizottság korábbi ajánlásainak alkalmazását.

Az utóbbi években érzékelhető egyfajta „jelentéstételi fáradtság” is az államok részéről, ami azt jelenti, hogy a nemzetközi szervezetek (ENSZ, ET, EU) keretében egyre több emberi jogi szerződéssel kapcsolatban, egyre több testület számára kell jelentéseket készíteniük. Emiatt előfordul, hogy a Charta alkalmazásáról szóló rendszeres jelentéseket a kormányzati tisztviselők félvállról veszik, nem tesznek komoly erőfeszítéseket a valós és friss információk összegyűjtésére stb. A másik komoly nehézsége a monitoring eljárásnak, hogy sok esetben maguk a nyelvi közösségek sem tudnak megfelelő tájékoztatást adni. A megfelelő tudás, ismeretek hiánya vagy a nyelvet beszélők kis lélekszámú, szétszórt csoportjai közötti információáramlás hiánya problémákat okozhat. A Miniszteri Bizottság külön jelentéstételi útmutatóval próbál segíteni a részes

államoknak, a Szakértői Bizottság pedig mindent megtesz a civilek jobb bevonása érdekében.

A Nyelvi Charta ma, az Európa Tanács tagságára készülő államok számára az emberi jogok európai standardjának részét képezi (THORNBERRY–ESTÉBANEZ 2004: Chapter 9). A szerződés célja a kulturális sokszínűség védelme, és nem nyújt alapot egyéni jogok megfogalmazására. Ennek ellenére, alkalmazásának eredménye a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélők egyéni jogainak erősítése lehet. Ahogy a Charta kidolgozásában részt vevő egyik szakértő megjegyezte: „Furcsának tűnhet, hogy a nyelv egy nemzetközi egyezmény kedvezményezettjeként jelenik meg. Általában jogi védelmet biztosító megállapodások alanya az Állam, egy intézmény vagy az egyén. Ám kevésbé tűnik furcsának a helyzet, ha figyelembe vesszük, hogy a Charta nem ad egyéni jogokat, és célja az, hogy az államokat a regionális vagy kisebbségi nyelvekre alkalmazható belső jogi konkrét intézkedésekre bátorítsa” (ALBANESE 1999: 26).

Mindennek ellenére a Chartát mégsem lehet elszakítani az egyéni jogoktól, hiszen előírásainak alkalmazása közvetlenül és mélyen érinti a kisebbségi nyelveket beszélők életét. Ezért is nagyon fontos, hogy az Európa Tanács keretében a kisebbségek számára elérhető más jogi eszközökkel, kiváltképp a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménnyel, az Emberi jogok európai egyezményével összhangban alkalmazzák és értelmezzék a Chartát. A Charta alkalmazásáról két évente jelentést készítő ET-főtitkár is azt emelte ki, hogy a Keretegyezmény és Charta egymást kiegészítő nemzetközi jogi szerződések: a Keretegyezmény kisebbségi nyelvekre vonatkozó cikkei (különösen a 7., 9., 10–13. cikkek) részletesebb formában megtalálhatóak a Charta III. fejezetében. Ezért hangsúlyozza a főtitkár is, hogy a két egyezmény alkalmazásának ellenőrzésében szoros együttműködésre van szükség a monitoring eljárás során (BIENNIAL REPORT 2011).

A Charta jelentőségét erősíti, hogy igen kreatív módon közelített a kisebbségek kérdéséhez, maradéktalanul igyekszik a Charta szellemisége és szövege az államoknak a területi szuverenitásuk sérelmével kapcsolatos féltelmeit tiszteletben tartani, s emellett a kisebbségi identitás egyik leglényegibb elemét, a nyelvhasználatot megfelelő védelemben és támogatásban részesíteni. A Charta egész megközelítése a kisebbségi és a többségi nyelvet beszélők közötti kapcsolatok kiegyensúlyozott fejlesztését célozza. Egyszerre igyekszik a regionális és kisebbségi nyelveket beszélőket a többségi társadalomba való integrációban úgy támogatni, hogy ez ne nyelvük elvesztésével járjon.

Am rendelkezéseinek végrehajtásában a Charta igen nagy szabadságot ad a részes államoknak, így áttörést semmiképp nem tudott hozni: azok az álla-

mok tűnnek nagylelkűbbnek a Charta kötelezettségeinek vállalásában, amelyek amúgy is, saját jogrendjükben a kisebbségek jogainak védelmét hatékonyan támogatják.

## IRODALOM

- ALBANESE, F. (1999): The position of the Charter in the general context of the protection of minorities. In: *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages No. 2*, Strasbourg, Council of Europe Publications. 24–29.
- THORNBERRY, P.–ESTÉBANEZ, M-A. (2004): *Minority Rights in Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publications
- BIENNIAL REPORT (2011): *Biennial report by the Secretary General to the Parliamentary Assembly December 2011*. Doc. 12881 16 March 2012 Application of the European Charter for Regional or Minority Languages Communication by the Secretary General of the Council of Europe

### *Европска повеља о регионалним или мањинским језицима и дилеме међународне заштите мањина*

Специфична улога језика у одређивању националног идентитета објашњава због чега се у националном правном нормирању придаје толики значај употреби језика. У разним ситуацијама услед државне регулативе мањински језици бивају често погађани са стране непосредне или посредне дискриминације. Међутим, један од битних лимита националне језичке регулативе и политике јесте успостављање међународних правних оквира који се односе на језичка права, нарочито на начин како се они појављују у Европској повељи о регионалним или мањинским језицима из 1992. године, односно у Оквирном споразуму о заштити националних мањина из 1995. године.

Са аспекта међународног признавања језика мањина највећи значај припада Језичкој повељи. Основна идеја Повеље јесте да регионалним или мањинским језицима пружи заштиту, узимајући у обзир место које им припада, њихову културну функцију, и све то у духу вишејезичности и мултикултуралности. Повеља се састоји од три дела, у првом делу су садржане опште одредбе, тако на пример она садржи дефиницију мањинских или регионалних језика „који се не могу везивати за територију”, а поред тога одређује које врсте обавеза имају државе на које се Повеља односи. Други, општи део набраја „циљеве и принципе“ Повеље, које су једнако обавезујуће за све земље потписнице, док трећи део садржи конкретне обавезе које се односе на поједине делатности у вези са употребом језика.

Околности усвајања, формулације и примене Повеље у државама чланицама указује на више проблема који обично карактеришу међународну правну заштиту мањинских права: дефиницију мањина, односно садржај права мањина и његово тумачење, који често представљају предмет дискусија. Повеља додуше пружа прилично флексибилан и богат оквир уређивања за државе чланице, ипак њена примена далеко заостаје у односу очекивања која мањине имају наспрам ње.

*Кључне речи:* језик мањина, регионални језик, међународна заштита мањина, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима

### *The European Charter for Regional or Minority Languages and the Dilemmas of the Protection of National Minorities*

The specific role of language as a national identity marker explains why such a great importance is attributed to the issue of language use in national legislations. Due to state regulations, minority languages are frequently hit by direct or indirect discrimination in various situations. However, one of the major limitations of national linguistic legislation and policies is the setup of international legal frameworks concerning linguistic rights, primarily as it is stipulated in the 1992 European Charter for Regional or Minority Languages and the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities.

From the point of international promotion of minority languages, the Language Charter had the greatest importance. The fundamental idea of the Charter is to protect regional and minority languages in their own historic territory regarding the cultural function of the language, in the spirit of multilingualism and multiculturalism. The Charter has three parts: Part one deals with general provisions, e.g. the definition of regional and minority language, or the “non-territorial” languages, and it also states the obligations of the contracting states. Part two describes the “objectives and principles”, which are equally obligatory for all contracting parties; while Part three gives concrete measures and activities specified in areas of language use for the signatories.

The circumstances of the ratification of the Charter, its wording and application in the contracting states sheds light to many issues that are characteristic for international legal protection of minority rights: the definition of minorities, the contents and interpretation of minority rights are often subject to arguments. Although the Charter gives a clearly flexible and rich regulatory framework to the contracting states, its application is still far behind the expectations of minorities drafted in response.

*Keywords:* minority language, regional language, international protection of minorities, European Charter for Regional or Minority Languages