

TÓTH NORBERT

A VISEGRÁDI NÉGYEK
NYELVI KARTÁVAL KAPCSOLATBAN TETT
KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAI
MINT A NEMZETKÖZI SZOKÁSJOGI NORMA
AZONOSÍTÁSÁNAK LEHETSÉGES BIZONYÍTÉKAI¹

Előzetes megjegyzések

Az alábbi oldalakon alapvetően azt vizsgálom meg, hogy Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia, azaz a „visegrádi négyek” területén élő és az adott ország belső joga által ilyennek elismert nemzeti kisebbségekre vonatkozóan tett bizonyos nemzetközi jogi vállalások mennyiben hasonlíthatnak egymáshoz. Ennek során az Európa Tanács (ET) keretei között kidolgozott 1992. évi *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája*² (továbbiakban: Nyelvi karta) kapcsán tett egybevágó³ állami kötelezettségvállalásokat hasonlítom össze.⁴ Előzetesen feltételezem, hogy jóllehet, a vizsgált államok nemzetiségi szempontból egymástól eltérő mértékben heterogén társadalmakkal rendelkeznek, történelmi, kulturális és politikai okok és szempontok miatt egymáshoz nagyon hasonló kötelezettségeket vállaltak, és ezek végrehajtása során hasonló problémákba ütközhetnek. Ez utóbbi elemzéséhez a Nyelvi karta monitoringmechanizmusát, vagyis az ET Miniszteri Bizottsága számára benyújtott periodikus országjelentéseket, valamint a Szakértői Bizottság⁵ által azokra tekintettel kialakított véleményeit veszem alapul. Azért részesítem előnyben a Nyelvi

1 A tanulmány elkészítését a Visegrádi Alap *Visegrad Grant No.22020387, Visegrad Group Cooperation within the EU: Challenging the Rise of Euroscepticism* elnevezésű projektje támogatta.

2 Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

3 Azaz mind a négy ország által elfogadott.

4 A nyelvi jogokról részletesen lásd: Nagy Noémi: *A hatalom nyelve – a nyelv hatalma. Nyelvi jog és nyelvpolitika Európa történetében*. Dialóg Campus Kiadó: Budapest, 2019.

5 A részes felek által ajánlott és a Miniszteri Bizottság által kinevezett Szakértői Bizottság feladata a Nyelvi karta végrehajtásának ellenőrzése és ennek során a Miniszteri Bizottsághoz benyújtott országjelentések megvizsgálása és azokról a Miniszteri Bizottság számára jelentések készítése, illetve javaslatok megfogalmazása. Lásd a Nyelvi karta 16–17. cikkeit.

kartát más, nemzeti kisebbségek jogaira⁶ vonatkozó multilaterális nemzetközi szerződésekkel, így például az 1995. évi *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménnyel* (továbbiakban: Kisebbségvédelmi keretegyezmény) szemben, mert az előbbi esetében az egyezmény nem a maga egészében kötelezi a részes feleket, ugyanis annak egy részét az államok saját preferenciáikat követve formálhatják saját kötelezettségvállalásaikká (erről lásd *infra*). Ez az ún. *à la carte* megoldás ennél fogva rámutathat az adott ország nemzeti kisebbségek védelmét célzó és számára még elfogadható szintjének sarokköveire. Munkám során elsősorban az összehasonlító jogi módszerre, a nemzetközi szerződések értelmezésének eszközeire,⁸ valamint a releváns szakirodalom eredményeire építetek. A tanulmány reményeim szerint választ ad arra a V4-ekkel kapcsolatos feltételezésre is,⁹ hogy a visegrádi együttműködés eleve nem lehet alkalmas fóruma a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos problémák menedzselésének, mivel a formációban részt vevő államok között túl nagy a véleménykülönbség a kisebbségi problematika jelentőségét illetően. Emellett, mivel az államok nemzetközi szerződésekre tekintettel realizált aktusai a nemzetközi szokásjogi norma objektív és szubjektív eleme létezésének bizonyítékául is szolgálhatnak,¹⁰ tanulmányom egy apró lépés lehet a nemzeti kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályok azonosításához vezető hosszadalmas és nehézkes úton.¹¹

-
- 6 Igaz, a Nyelvi karta nem kisebbségi nyelvi jogokat biztosít, illetve véd, hanem magukat a regionális vagy kisebbségi nyelveket. Lásd: Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Charta. *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 33–41, itt: 33.
- 7 Magyarország kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvényt.
- 8 Ebben a kérdésben a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31–33. cikkeiben megfogalmazott értelmezési módszereket veszem alapul részben azért, mert a Nemzetközi Bíróság releváns esetjoga alapján azok megfeleltethetők a nemzetközi szokásjog vonatkozó szabályainak is, másrészt pedig a hivatkozott 1969. évi bécsi egyezménynek valamennyi visegrádi ország részese, így az nemcsak szokásjogi, hanem szerződéses szabályként is kötelezi azokat. A nemzetközi szerződések értelmezésének eszerint általános szabályai (nyelvtani, logikai, és célkutató értelmezés) és kiegészítő eszközei (*travaux préparatoires*, illetve történeti értelmezés) vannak, továbbá külön szabályok vonatkoznak a több nyelven hitelesített, de egymástól eltérő szövegváltozatok értelmezésére.
- 9 Lásd ezzel kapcsolatban például: Peter Weiss: *Szomszédságban. Nemzeti érdek és felelősség a szlovák külpolitikában*. Kalligram: Pozsony, 2013. 76–78.
- 10 Lásd ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Jogi Bizottságnak a nemzetközi szokásjog azonosítására vonatkozó következtetései tervezetének 6. és 10. cikkeit.
- 11 Ezekkel kapcsolatban lásd: Tóth Norbert: A „nemzeti kisebbség” fogalmi elemei a nemzetközi szokásjogban: a szokásjogi norma azonosításának lehetősége. In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Publikon Kiadó: Pécs, 2018. 189–204.; valamint Tóth Norbert: Kétoldalú szerződésekben ismétlődő szabályok, mint a nem kétoldalú szokásjogi norma azonosításának lehetséges bizonyítékai – különös figyelemmel a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekre. In: Vizi Balázs (szerk.): *Magyarország és szomszédai. A kisebbségvédelem kérdései a kétoldalú szerződésekben*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan Kiadó: Budapest, 2021. 47–80.

Nemzeti kisebbségek a visegrádi államokban

A visegrádi államok közül, legalábbis a legfrissebb népszámlálási adatok¹² alapján a leg-homogénebb országnak Lengyelország minősül, ahol a statisztikai adatok körülbelül 97%-os lengyel többséget mutatnak.¹³ Magyarországon a 2011-es adatok szerint ez az arány alacsonyabb, csaknem 84%, ugyanakkor közel másfélmillió ember megtagadta a válaszadást erre a kérdésre.¹⁴ Szlovákiában ugyanilyen a többségi nemzet részaránya, ugyanis a lakosság körülbelül 84%-a tartozik a többségi nemzethez,¹⁵ Csehországban viszont a népesség alig 57%-a vallotta magát kizárólag cseh nemzetiségűnek, míg a lakosság fennmaradó jelentős méretű része vagy valamelyik nemzeti kisebbség tagjaként határozta meg magát, esetleg nem nyilatkozott nemzeti hovatartozásáról.¹⁶ Utóbbi ország kapcsán fontos megjegyezni, hogy jó eséllyel a morva identitás, illetve a nemzeti hovatartozás bevallásának fakultatív jellege lehetnek a legfontosabb, bár kétségtávol nem kizárólagos okai annak, hogy a népszámlálási adatok ilyen nagyfokú heterogenitást mutatnak az országban.¹⁷

Érdekesség, hogy a V4 országai közül csak Csehországban és Szlovákiában rendelkeznek kivétel nélkül nemzeti kisebbségi jogállással a többi visegrádi ország többségi nemzetrészei, míg Magyarországon a csehek, Lengyelországban pedig a magyarok nem minősülnek „bevett” nemzetiségnek, amelynek elsősorban a magyarországi csehek és a lengyelországi magyarok összlakossághoz képesti elenyésző aránya lehet az oka. Szlovákiában a magyar közösség minősül a legjelentősebb lélekszámú kisebbségnek a maga 7,75%-os országos részesedésével, a cseh közösség körülbelül fél %-ot, a szlovákiai lengyelek arányszáma viszont a 0,1%-ot sem éri el a 2021-es népszámlálás adatai alapján.¹⁸ Ezzel szemben Csehországban a szlovák közösség minősül a legnagyobb méretű, igaz ezzel együtt is 1%

12 Kézirat lezárva: 2022. szeptember 15-én.

13 Minority Rights Group International: Poland. *Minority Rights web*, 2018. július. Letöltés helye: <https://minorityrights.org>; letöltés ideje: 2022. 08. 22.

14 Központi Statisztikai Hivatal: *2011. évi népszámlálás. 3. Országos adatok*. Budapest, 2013. 65. A Magyarországon élő nemzetiségekre (nemzeti kisebbségekre) és jogi helyzetükre vonatkozóan részletesen lásd például: Dobos Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Argumentum – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet: Budapest, 2011.; Bindorffer Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet: Budapest, 2011.; Kántor Zoltán: *A nemzet intézményesülése a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris Kiadó: Budapest, 2014.

15 Statistical Office of the Slovak Republic: *2021 Population and Housing Census. Structure of population by ethnicity in the Slovak Republic at 1. 1. 2021*. Letöltés helye: www.scitanie.sk; letöltés ideje: 2022. 08. 22.

16 Czech Statistical Office: *Ethnicity. Census 2021*. Letöltés helye: www.czso.cz; letöltés ideje: 2022. 08. 02.

17 Lásd ezzel kapcsolatban: ACFC/SR/IV(2014)011. *Fourth Report Submitted by the Czech Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. 2014. július 29. 27–29.

18 Statistical Office of the Slovak Republic, 2021. 2021 Population and Housing Census, i.m.

alatt maradó elismert közösségnek, a lengyelek részaránya pedig 0,1-0,2%-os, a csehországi magyarok pedig a rendszerváltás óta jelentős méretű létszámfogyást elszenvedve, statisztikailag csak alig kimutathatók.¹⁹ A Lengyelországban élő nemzeti kisebbségek közül a németek minősülnek a legnagyobb létszámúnak (0,5%),²⁰ a csehek és szlovákok aránya ezzel szemben rendkívül csekély.²¹ Végül Magyarországon a cigány közösség minősül a legnagyobb méretűnek (3%), a szlovák kisebbség viszont a harmadik legnagyobbnak számít (0,3%), a lengyelek (0,08%) pedig a legkisebb létszámú hazai közösségekhez tartoznak.²² A „legvisegrádibb” ország mindezek alapján Szlovákia, ahol a legnagyobb arányban élnek a többi V4-ország többségi nemzetéhez tartozók. A „legvisegrádibb” nemzeti kisebbségek pedig a cigányok,²³ a németek és a ruszinok, amelyek mind a négy országban kisebbségi közösségként vannak elismerve.

A Nyelvi kartát és a Kisebbségvédelmi keretegyezményt is Magyarország ratifikálta a legkorábban a visegrádiak közül, mindkettőt már 1995-ben és mindkettőnek eredeti aláírója is volt.²⁴ Lengyelország és Szlovákia szintén eredeti aláírók voltak, míg Csehország néhány hónappal később szignálta ezt a szerződést.²⁵ Mind a négy ország részesévé vált a Kisebbségvédelmi keretegyezménynek már 2004 előtt, ugyanis ez az uniós csatlakozásuk egyik előfeltétele is volt.²⁶ A Nyelvi kartát ezzel szemben Csehország és Lengyelország már országuk uniós csatlakozása után, míg Szlovákia korábban, igaz nem eredeti aláíróként, és a Magyar Koalíció Pártja kormánypárttá válása miatt és ráhatására²⁷ ratifikálta.²⁸ A Kisebbségvédelmi keretegyezménynek jelenleg²⁹ is több részes állama van (39), mint a Nyelvi kartának (25), előbbi nagyobb népszerűségének okai között az Európai Unió

19 Czech Statistical Office, 2021. Ethnicity, i.m.

20 Ennél többen vallják magukat sziléziainak, akiket Lengyelország nem ismer el kisebbségnek. Halász Iván: *Regionalizmus, kisebbségek, önkormányzatok*. Szent István Társulat: Budapest, 2008. 68–70. illetve Illés Pál Attila: Lengyelország. In: Mészáros Andor – Illés Pál Attila – Halász Iván: *A visegrádi országok a rendszerváltás után*. Szent István Társulat: Budapest, 2008. 121.

21 ACFC/SR/IV(2019)001. *Fourth Report submitted by Poland pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. 2019. április 9. 8–9.

22 Központi Statisztikai Hivatal: 2011. évi népszámlálás. 3. Országos adatok. Budapest 2013. 21.

23 A romákat a szakirodalomban szerzők nevezték már „Európa kisebbségének” is. Vö: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Gondolat Kiadó: Budapest, 2005. 209.

24 Council of Europe: Chart of signatures and ratifications of Treaty 148. 1998. március 1.; valamint Council of Europe: *Details of Treaty No. 157*. 1998. február 1. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2022. 08. 22.

25 Council of Europe, 1998. Details of Treaty No. 157, i.m.

26 Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan: Budapest, 2013. 53.

27 Varga Csilla: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája monitoring mechanizmusa. *Pro Minoritate*, 2020. ősz. 31–42, itt: 33.

28 Council of Europe, 1998. Chart of signatures and ratifications of Treaty 148, i.m.; Halász Iván: A nemzetiségi kérdés alkotmányjogi szabályozása Csehszlovákiában és utódállamaiban. In: Gyurcsík Iván: *Gyönyör József-émlékkötet. „Lesz-e végre igazi hazánk?”* Méry Ratio Kiadó – Kisebbségért Pro Minoritate Alapítvány: Somorja – Budapest, 2022. 102.

29 2022. szeptember 1-jén.

„támogatása” mellett annak „költésvetésbarátabb”³⁰ volta és a kevesebb, valamint „puhább”³¹ szerződéses kötelezettség húzódnak meg.

Közismert, hogy a Nyelvi karta nem igazán szerencsés módon, ún. *à la carte* megoldást alkalmaz, ami ebben az esetben azt jelenti, hogy a szerződésben részes államok nem kötelesek annak minden rendelkezését magukra nézve kötelezően elismerni. Nem kétséges, hogy ez eleve gyengíti annak határfokát, másrészt azzal a következménnyel is jár, hogy a karta az egyes részes államokra egymástól eltérő kötelezettségeket keletkeztet. A III. rész rendelkezései közül minden ország köteles legalább harmincöt bekezdést és/vagy pontot megjelölni a Nyelvi karta ratifikációjakor az adott regionális vagy kisebbségi nyelvre vonatkozóan a lehetséges kilencvennyolc közül.³² A visegrádi országok közül Lengyelország vállalta a legkevesebb, harminchét kötelezettséget, igaz, azt tizenkilenc nyelvre alkalmazza.³³ Csehország összesen negyvennyolc rendelkezést tekint magára nézve kötelezőnek, de ezek közül csak harminckettőt alkalmaz mindkét, a ratifikációkor megjelölt nyelvre,³⁴ míg külön a lengyelre további tizenegyet, a szlovákokra pedig öt külön kötelezettséget fogadott el.³⁵ Szlovákia ötvenhárom, végül Magyarország összesen ötvenhét kötelezettséget választott ki saját magára nézve kötelezőnek. Utóbbi viszont a Csehország kapcsán már megismert megoldáshoz hasonlóan, csak harminckilencet fogad el valamennyi kisebbségi nyelvként elismert nyelvre, míg további hármat a beás és a romani kivételével valamennyire, kettőt csak két utóbbira. További hatot kizárólag a romanira, egyet a beásra, és újabb hármat a romani kivételével minden további nyelvvel kapcsolatban elismert hazánk.³⁶ Ennek a megoldásnak az az egyik oka, hogy Magyarország eredetileg csak a német, szlovén, horvát, szerb, román és szlovák nyelvekre vonatkozóan tett vállalásokat, amelyeket a romani és a beás nyelvekkel kapcsolatban megfogalmazott „pótvállalásokkal” toldott meg 2008-ban.³⁷ Érdekes, hogy a Magyarország által megjelölt két cigány nyelv közül a romani a V4 államai közül

30 A nyelvi vállalásoknak érthető és esetenként komolyabb költségvonzata van, a tisztán kisebbségpolitikai természetű kötelezettségekhez képest. Így például a kisebbségek számára óriási könnyítést jelentő, a bírósági peres és nemperes eljárások során biztosított teljes nyelvhasználatot eleve csak nagyon kevés részes állam vállalta, a V4-országok közül például egyik sem, még a kisebbségeket védő szabályaira nagyon büszke Magyarország sem, annak jelentős személyi- és költségvonzata miatt.

31 Kardos Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó: Budapest, 2007. 105.

32 Bár van olyan vélekedés, amely szerint a III. részben ennél kevesebb, hatvannyolc vállalás van csupán, véleményem szerint a bekezdésekben, albekezdésekben, pontokban megfogalmazott lehetséges kötelezettségeket egymástól elkülönítve kell figyelembe venni. Az ettől eltérő véleményekről lásd: Varga, 2020. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, i.m. 32.

33 Council of Europe: *Concerning a given treaty. Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148)*. 2022. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2022. 08. 27.

34 A lengyel és szlovák nyelvekre.

35 Council of Europe, 2022. Concerning a given treaty, i.m.

36 Uo.

37 Uo.

további kettőben, Lengyelországban és Szlovákiában is a karta hatálya alá tartozik, addig a beás nyelvet valamennyi kartában részes fél közül egyedül Magyarország tekinti olyan kisebbségi nyelvnek, amelyet a Nyelvi karta alapján állami kötelezettségvállalásokkal is védeni kíván.³⁸ A következő oldalakon a nyelvhasználat egyes fontosabb területein hasonlítottam össze a visegrádi országok által a karta alapján tett kötelezettségvállalásokat.

Kötelezettségvállalások a Nyelvi karta alapján

Oktatás

Az oktatás területén tett vállalások meglehetősen nagy szórást mutatnak. A teljes egyetértéssel elfogadott kötelezettségek közé tartozik az a rendelkezés, amelynek értelmében a részes felek „intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy biztosítsák annak a történelemnek és kultúrának az oktatását, amelyet a regionális vagy kisebbségi nyelvek hordoznak.”³⁹ Magyarország gyakorlata összhangban van ezzel a rendelkezéssel,⁴⁰ Csehország a szlovák nyelvet illetően igen, míg a lengyel kapcsán csak részben,⁴¹ Lengyelország viszont a csehek esetében nem, a szlovák esetében csak részben felel meg neki, míg a többi elismert regionális vagy kisebbségi nyelv esetében is hasonlóan vegyes a kép.⁴² Szlovákiában pedig, ahol ez a vállalás kizárólag a romani, a ruszin és az ukrán nyelvek esetében teljesül legalább részben, a többi kapcsán nem vagy csak vitathatóan hajtják végre azt a szlovák szervek.⁴³ Ehhez hasonló⁴⁴ támogatás övezi a vizsgált országokban azt a vállalat, amelynek értelmében az anyanyelvi oktatásban részt vevő pedagógusok alap- és továbbképzését a V4 tagjai biztosítják saját területükön. Szlovákia ezt csak a magyar nyelv esetében teljesíti maradék nélkül, míg a ruszin, az ukrán és a romani esetében csupán részben.⁴⁵ Csehország esetében

38 Uo.

39 Lásd a Nyelvi karta 8. cikk (1) bekezdésének g) pontját.

40 European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML): CM(2019)86. *Seventh report of the Committee of Experts in respect of Hungary*. 2018. november 21.

41 European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML): CM(2019)73. *Fourth report of the Committee of Experts in respect of the Czech Republic*. 2018. november 23.

42 Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages: MIN-LANG (2021) 15. *Third Evaluation Report on Poland*. 2021. szeptember 30.

43 European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML): CM(2019)126. *Fifth report of the Committee of Experts in respect of the Slovak Republic*. 2019. március 22.

44 Ezt egyedül Csehország és kizárólag Szlovákia kapcsán nem ígérte meg, amelynek nyilván az lehet az oka, hogy a gyakorlatban nem okoz nagy nehézséget kvalifikált szlovák nyelvű pedagógust találni az országban.

45 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

ezzel nincs gond,⁴⁶ Magyarország viszont csak részben teljesíti azt,⁴⁷ Lengyelország viszont egyáltalán nem.⁴⁸ Az oktatás területén vállalható kötelezettségek közül még a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatását felügyelő szervek létrehozásának kötelezettsége élvezi a V4 teljes támogatottságát, legalábbis elvben, mivel Szlovákia ezt csak részben teljesíti,⁴⁹ Csehország ellenben teljes mértékben,⁵⁰ Magyarország⁵¹ és Lengyelország⁵² viszont egyáltalán nem. A kép teljessé tétele érdekében meg kell említeni, hogy formálisan ugyan nem visegrádi vállalás, de a karta szövegének logikai értelmezésével kijelenthető, hogy valamennyi⁵³ V4-ország⁵⁴ kötelezte magát arra, hogy elérhetővé teszi az iskolaelőkészítő, az alapfokú, valamint a középfokú oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken. Erről elmondható, hogy míg Szlovákia⁵⁵ és Csehország igen,⁵⁶ addig Lengyelország csak a litván nyelv esetében felel meg ennek a vállalásának,⁵⁷ Magyarország pedig csak meghatározott nyelvek esetében tanúsít szerződéskonform magatartást.⁵⁸

Igazságszolgáltatás és közigazgatás

Talán az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szférái minősülnek a kisebbségi nyelvhasználati lehetőségek szempontjából a legkedvezőtlenebbeknek, legalábbis ami a V4-államokat illeti. Ez az állítás azonban valamelyest korrekcióra szorul, ugyanis a „visegrádiak”, bár kétségtől nem ezeken a területeken vállalták a legtöbb kötelezettséget, de Lengyelország kivételével, nem is zárkoznak el teljesen azoktól.⁵⁹

46 ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.

47 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

48 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

49 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

50 ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.

51 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

52 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

53 Az adott szerződéshelyek vonatkozásában Magyarország az egyetlen kivétel, Budapest viszont egy későbbi bekezdés elfogadásával nagyjából olyan helyzetet idézett elő jogi értelemben, amellyel „felzárkózott” a másik három ország mellé a konkrét vállalásokat illetően.

54 Igaz, Csehország csak a lengyel nyelvre vonatkozóan tett ilyen vállalást.

55 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

56 ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.

57 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

58 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

59 Így Csehországban, Szlovákiában és Magyarországon a büntetőeljárásokban, a polgári peres és nemperes eljárásokban, valamint a közigazgatási perekben a terheltnek, illetve a félnek joga van regionális vagy kisebbségi nyelve használatára külön költségvonzat nélkül, pusztán a Nyelvi karta alapján tett vállalások alapján.

Ami az igazságszolgáltatást illeti, legkésőbb a Nyelvi karta ratifikációjakor valamennyien elfogadták, hogy nem minősítik a saját területükön készült jogi okmányokat pusztán azon az alapon érvénytelennek, hogy azok regionális vagy kisebbségi nyelven készültek. A Szakértői Bizottság állásfoglalásai alapján ezzel a vállalással kapcsolatban egyik országban sem merülnek fel nehézségek,⁶⁰ ugyanakkor például Szlovákiában egy 2020-ban indult földhivatali eljárásban egy kétnyelvű, magyar–szlovák magánjogi szerződés magyar nyelvű szövege okozott problémát, amennyiben a dokumentum kétnyelvűsége ellenére a Dunaszerdahelyi Járási Hivatal annak hivatalos szlovák nyelvű fordítását kérte az érintettektől.⁶¹

A tágabb értelemben vett közigazgatás területén három olyan kötelezettségvállalás van, amelyet valamennyi visegrádi ország elfogadott. Eszerint az olyan helyi vagy regionális hatóságokkal való kapcsolattartásban, amelyek illetékességi területén jelentősebb számú regionális vagy kisebbségi nyelvet használó polgár él,⁶² e személyek kérelmeiket ezeken a nyelveken is benyújthatják. Szlovákiában ez a vállalás kizárólag a cseh nyelv esetében érvényesül maradéktalanul, míg a többiek vonatkozásában csak részben vagy egyáltalán nem.⁶³ Magyarországon is hasonló a helyzet, ahol a Szakértői Bizottság álláspontja szerint csak a szlovén nyelv esetében hajtják végre ezt a kötelezettséget, míg a többiek esetében a vállalás csak formálisan hatályosul.⁶⁴ Csehországban a szlovák nyelv esetében igen, míg a lengyel kapcsán csak részben valósul meg ennek a kötelezettségnek a teljesítése.⁶⁵ Ismét csak Lengyelországban a legrosszabb a helyzet a végrehajtás szempontjából, itt ugyanis ez a kötelezettségvállalás sem hatályosul a gyakorlatban.⁶⁶ Ugyancsak vállalták a V4 államai, hogy megengedik és/vagy bátorítják a helyi és regionális önkormányzatok illetékességi területén a helynevek regionális vagy kisebbségi nyelveken történő használatát, ez azonban a gyakorlatban nem, vagy csak részben, esetleg formálisan teljesül.⁶⁷ Ezzel szemben a családnevek regionális vagy kisebbségi nyelveken való használatára vonatkozó és a Nyelvi karta alapján vállalt kötelezettség nem vet fel problémákat a gyakorlatban, legalábbis a Szakértői Bizottság véleménye szerint.⁶⁸

60 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.; Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.; ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.; ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

61 Kállay András – Mészáros András – Öry Péter – Szabó Olga: *A felvidéki magyar közösség anyanyelvhasználatát szabályozó jogszabályok és érvényesülésük áttekintése. Kárpát-medencei magyar kisebbségjogi kalauz.* BGA Zrt. – NPKE: Budapest, 2022. 50–51.

62 A Nyelvi karta egészen pontosan úgy fogalmaz, hogy „melyek területén a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók száma az alábbi intézkedéseket indokolja.” (10. cikk [2] bekezdés).

63 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

64 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

65 ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.

66 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

67 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.; ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.; ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.; ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

68 Uo.

Média

A tömegtájékoztató területén sem találkozhatunk igazán erőteljes „közös” vállalatokkal. A visegrádi országok kötelezettségvállalásai nem terjednek ki a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádió- és televíziócsatornák létrehozására és fenntartására, esetleg ezek támogatására, az országcsoport államai ugyanis csak bátorítják, illetve megkönnyítik az ilyen nyelveken műsorok sugárzását és műalkotások készítését. A nyomtatott sajtó kapcsán valamivel talán jobb a helyzet, itt ugyanis a vállalatok kiterjednek legalább egy ilyen orgánum létesítésének és működtetésének a támogatására is. Szlovákiában ezek a kötelezettségek a cseh nyelv esetében, és a közmédiát illetően teljesülnek, a magyar, a romani, a ruszin és az ukrán esetében csak részben, a többi nyelvnél viszont inkább nem hatályosulnak.⁶⁹ Magyarországon az elektronikus média esetében csak részben teljesülnek a kapcsolódó vállalatok, a kisebbségi nyelvű sajtó vonatkozásában viszont általában megvalósulnak a vállalatok.⁷⁰ Talán Csehországban a legjobb a helyzet ebből a szempontból, ahol a kisebbségi nyelvű médiával kapcsolatban tett vállalatok többnyire hatályosulnak a gyakorlatban, érdekesség, hogy itt viszont a szlovák nyelvű nyomtatott sajtó esetében merülnek fel inkább hiányosságok.⁷¹ Lengyelországban ezzel szemben csak a német, a kasub, a belorusz, a lemkó, az ukrán és a szlovák nyelvek esetében találunk olyan médiával kapcsolatos kötelezettségvállalásokat, amelyek legalább részben teljesülnek.⁷²

Kultúra

A kultúra területén a többihez képest valamivel több „közös” vállalatot tettek a felek. Ezek közül a Szakértői Bizottság álláspontja szerint a visegrádi államok a gyakorlatban „bátorítják a regionális vagy kisebbségi nyelveken történő önkifejezést, valamint az ilyen kezdeményezéseket, és elősegítik az ezeken a nyelveken készült műalkotások megismerésének különböző módjait.”⁷³ Kivételt képez ez alól Magyarország, amely a német nyelv esetében csak részben,⁷⁴ valamint Lengyelország, amely a tatár nyelv kapcsán egyáltalán nem teljesíti a Nyelvi kartából fakadó kötelezettségeit.⁷⁵ Valamelyest hasonló a helyzet a kisebbségi nyelvhasználók képviselőinek a kulturális programok tervezésében való részvétele állami

69 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

70 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

71 ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.

72 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

73 Lásd a Nyelvi karta 12. cikk (1) bekezdésének a) pontját.

74 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

75 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

támogatását illetően is azzal, hogy itt jószerivel csak Lengyelország esetében merülnek fel nehézségek a gyakorlati végrehajtásban.⁷⁶ A kisebbségi nyelvek használóihoz kapcsolódó közgyűjtemények esetén is viszonylag jó a helyzet, itt problémát egyedül a szlovákiai lengyelek támogatásánál talált a Szakértői Bizottság.⁷⁷ Többnyire teljesül ezenfelül a részes államok kulturális tevékenység támogatására vonatkozó azon kötelezettsége is, amely az adott nyelv vagy nyelvek hagyományos területein kívüli régiókban működő szervezetek támogatását célozzák. Megjegyzendő, hogy ebben a kérdésben Magyarországnak a beás nyelv vonatkozásában vannak hiányosságai.⁷⁸ Végül a felek azt is vállalták, hogy a külföldi országokat célzó kulturális politikájukban, lényegében külpolitikájuk részeként, biztosítják azoknak a kultúráknak a szerepeltetését, részvételét is, amelyeket az érintett kisebbségi nyelvek hordoznak. Ebben a körben találkozhatunk a legtöbb problémával, már ami a kultúra területét illeti. Csehország például csak a csehországi szlovák kultúra esetében teljesíti ezt a kötelezettségét, a lengyel esetében nem.⁷⁹ Magyarországon is csak részben teljesül ez a vállalás, sok esetben pedig nem tudott egyértelmű álláspontra helyezkedni a Szakértői Bizottság.⁸⁰ Lengyelországban ennél is több probléma merül fel a gyakorlatban, vannak kisebbségi kultúrák, amelyek egyáltalán nem jelennek meg a külföldre irányuló lengyel kultúrpolitikában.⁸¹ Talán Szlovákiában a legjobb a helyzet ebben a körben, legalábbis a Szakértői Bizottság szerint, viszont itt is vannak hiányosságok, például a ruszin kultúra kapcsán.⁸²

Gazdaság, társadalmi élet, határon túli cserekapcsolatok

A visegrádi államok vállalták, hogy fellépnek az olyan, a gazdasági élet vagy a társadalmi érintkezés területén esetlegesen tapasztalható gyakorlatok ellen, amelyek elbátorítanak az érintetteket attól, hogy nyelvüket használják. A Szakértői Bizottság álláspontja szerint ebben a kérdésben nem merülnek fel gyakorlati problémák a négy országban.⁸³ Nem így a határon átívelő együttműködés területén, amelynek lényege az volna, hogy a területi államok megkönnyítik, elősegítik, illetve támogatják az olyan országok nyelvhasználóival, illetve hatóságaival való kapcsolattartást és együttműködést, különösen az oktatás és

76 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

77 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

78 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

79 ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.

80 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

81 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

82 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

83 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.; ECRML, 2018. CM(2019)73, i.m.; Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.; ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

a kultúra területén, ahol az adott nyelvet szintén használják.⁸⁴ A rendelkezésre álló információk alapján ezek a kötelezettségek nem teljesülnek Magyarországon a beás és a romani nyelveket illetően,⁸⁵ Szlovákiában csak részben hatályosulnak a romani vonatkozásában és egyáltalán nem a ruszin esetében,⁸⁶ Lengyelországban pedig különösen a tatár, a jiddis és a karaita esetében tapasztalhatók komoly hiányosságok.⁸⁷

Konklúziók

A visegrádi államok a Nyelvi karta III. részében felsorolt lehetséges kilencvennyolc kötelezettség közül külön-külön összesen nyolcvanegyvet vállaltak, amelyből azonban csak húsz minősül „közösnek”, azaz olyannak, amelyet mind a négy ország elfogadott magára nézve kötelezőnek. Önmagában ez a tény is mutatja, hogy az érintett államok között viszonylag alacsony a kohézió a kisebbségekre vonatkozó hivatalos politikákat és megközelítéseket illetően. Ennek egyik oka feltehetően az lehet, hogy ezek a társadalmak különböznek egymástól az etnikai-nyelvi homogenitást tekintve, így nyilvánvalóan nem lehet ugyanolyan jelentősége a „kisebbségi kérdésnek” Lengyelországban, mint például Szlovákiában. Szerepet játszhatnak emellett történelmi félelmek is, a V4 országainak egy része vélhetően úgy gondolja, hogy az etnikai-nyelvi szempontok hangsúlyozása veszélyeztetheti államának területi épségét, a határok állandóságát és emiatt igyekszik nem kiemelten kezelni ezeket az ügyeket. Teljesen ignorálni ezt azonban nem lehet természetesen, ugyanis mind a négy ország tagja az Európai Uniónak és az európai integráció során, az ún. 1993. évi koppenhágai kritériumok szerint a „kisebbségek védelmének tiszteletben tartása” (sic!)⁸⁸ csatlakozási feltétel volt. Ennek megfelelően a visegrádi államok részesévé váltak a Kisebbségvédelmi keretegyezménynek, ami uniós tagságuk előzetes követelménye is volt, a Nyelvi kartát azonban az EU nem jelölte meg a csatlakozás előfeltételeként,⁸⁹ valószínűleg a három balti állam orosz nyelv miatti ellenkezése és ellenérzései okán.⁹⁰ Ennek ellenére

84 Lásd a Nyelvi karta 14. cikkének a-b) pontjait.

85 ECRML, 2018. CM(2019)86, i.m.

86 ECRML, 2019. CM(2019)126, i.m.

87 Committee of Experts of the ECRML, 2021. MIN-LANG (2021) 15, i.m.

88 Az Európai Tanács 1993. június 21-22-ei ülésén elfogadott következtetéseí azon kevés, érdemi (igaz inkább csak politikai) kötelezettséget keletkeztető nemzetközi dokumentumok közé tartozik, amelyben nem a „kisebbségekhez tartozó személyekről”, hanem a „kisebbségek védelméről” esik szó. European Council in Copenhagen: *Conclusions of the Presidency*. SN 180/1/93 REV 1. 1993. június 21–22. 7. A. iii.)

89 Kardos Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. In: Gyeney Laura (szerk.): *Kisebbségvédelem Európában. Kisebbségvédelmi alapismeretek*. Kisebbségi Jogvédő Intézet: Budapest, 2015. 24–35, itt: 30.

90 Kardos Gábor: Kisebbségi nyelvi charta: sajátos vonások és gyakorlati problémák. *Kisebbségvédelem Európában: geopolitika és korszellem*. *Fundamentum*, 2019. 23 (1–2). 5–13, itt: 9.

mind a négy ország ratifikálta azt, igaz voltak, akik ezt nem siették el (lásd *supra*). Ez utóbbi fejlemény (ti. a Nyelvi karta jelentős nemzetközi politikai nyomás nélkül történt elfogadása) némiképp talán árnyalja a V4-országok kisebbségekre vonatkozó politikája, bel- és külpolitikai prioritásrendszerben elfoglalt helye közötti különbségek kapcsán tett iménti megállapításomat. Amennyiben a maga egészében tekintjük át a „visegrádiak” Nyelvi karta alapján tett húsz, egymással átfedésben lévő vállalt kötelezettségét, azt mondhatjuk, hogy a nyelvileg leghomogénebb Lengyelország számára a legkevésbé fontos a kisebbségek jogvédelme, míg Szlovákiának társadalmi sokszínűsége⁹¹ miatt ez lényegesen fontosabb szempont, különösen akkor, ha az országban élő nemzetiségek, köztük elsősorban a magyarok érdemben tudják befolyásolni a politikai folyamatokat. Csehország a vállalásait többnyire teljesíti, Magyarország pedig közismerten az egyik legfontosabb nemzetközi „szószólója” a kisebbségek védelmének. Ez utóbbi miatt is meglepő, hogy azért hazánkkal kapcsolatban viszonylag jelentős, kritikai észrevételt tett a Szakértői Bizottság. Véleményem szerint ezek nagy része annak „köszönhető”, hogy a nyelvileg nagyon homogén Magyarország, amely e tekintetben inkább Lengyelországhoz hasonlít, a karta ratifikációja után több mint egy évtizeddel két újabb nyelv védelmére (romani és beás) is kiterjesztette bizonyos kötelezettségvállalásait. Tette ezt úgy, hogy a kutatások alapján a magyarországi cigányság több mint 70%-a magyar anyanyelvű volt már 1971-ben, és azóta ez az arány csak tovább nőtt,⁹² 2003-ra például 86,9%-ra.⁹³ A Magyarországgal kapcsolatos legtöbb hiányosság pedig e két nyelv kapcsán jelentkezik, ehhez hasonlóan, a többi visegrádi ország esetében is általában a kisebb nyelvi közösségek esetében merülnek fel a problémák. Talán egy olyan megállapítás is megkockáztatható, hogy a nemzeti kisebbségek ügyeivel kapcsolatosan határozottan támogató magyar álláspont oka elsődlegesen a külföldi magyarok, és kevésbé a Magyarország területén élő nemzetiségek léte. Utóbbi hiányában a magyar álláspont jó eséllyel közelebb állna a lengyelhez a kisebbségeket érintő kérdésekben, igaz, ez csak spekuláció.

Összességében – a nemzetközi szokásjogi normaképződésre is figyelemmel, ahol nemcsak a kötelezettségek elfogadása, hanem azok végrehajtása is lényeges szempont – azt lehet elmondani, hogy mindössze három olyan kötelezettségvállalás létezik ebben a körben, amelynek kapcsán nem merülnek fel jelentős gyakorlati nehézségek. Egyrészt ilyennek minősül, hogy a kisebbségi nyelveken készült dokumentumokat pusztán ezen az alapon a bíróságok és hatóságok nem tekintik érvénytelennek. Ezen kívül a család- és utónevek kisebbségi nyelven történő hivatalos szerepeltetését (például az anyakönyvekben) is

91 Halász, 2008. Regionalizmus, i.m. 55.

92 Dupcsik Csaba: *A magyarországi cigányság története*. Osiris Kiadó: Budapest, 2009. 281–282.

93 Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések*. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet: Budapest, 2003. 19.

viszonylag gond nélkül végrehajtották. Végül a gazdasági életben, a Szakértői Bizottság legalábbis így találta, a felek fellépnek az olyan gyakorlatokkal szemben, amelyek elbátorítanak az érintetteket nyelvük használatától. Ez utóbbi vállalásnál, vélhetően sok érintett nem osztja maradék nélkül az Európa Tanács monitoringszervének optimista hozzáállását. Végkövetkeztetésként az állapítható meg, hogy a kisebbségek védelme mind a négy országban létezik ugyan, viszont a tagállamok ezzel kapcsolatban eltérő prioritásai és céljai miatt az jó eséllyel soha nem kerül az első számú „visegrádi” ügyek közé.⁹⁴

94 Magyarország visegrádi együttműködésben játszott szerepéről lásd: Gazdag Ferenc: *Három évtized magyar külpolitikája (1989–2018)*. Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2021.