

KISEBBSÉGI NYELVI CHARTA: SAJÁTOS VONÁSOK ÉS GYAKORLATI PROBLÉMÁK

KISEBBSÉGVÉDELEM EURÓPÁBAN: GEOPOLITIKA ÉS KORSZELLEM

Az első világháború, illetve a hidegháború befejeződését követően Európában a nemzeti (etnikai, nyelvi és vallási) kisebbségek védelmére nemzetközi jogi rezsimek jöttek létre. A konkrét történelmi körülmények természetesen eltérőek voltak, de mindkét esetben geopolitikai és a korszellemben gyökerező okok vezettek el a nemzetközi jogi rezsimek megszületéséhez. A legfontosabb különbség talán az, hogy míg az első világháborút az államok közötti nagyszabású területi átrendezés követte, a hidegháborút követően „csupán” a közép- és kelet-európai föderációk bomlottak fel, szigorúan az *uti possidetis* keretei között.

Az első világháborút követően a birodalmak helyén elméletileg nemzet-, gyakorlatilag soknemzetiségű államokat teremtő békerendszer igényelte az önkényesen, hatalmi megfontolások szerint átrajzolt határok stabilitását. A kisebbségeknek nyújtott garanciák vágyott stabilitás eszközei voltak, amelyeknek távlati célja azonban a minél kevésbé fájdalmas asszimiláció volt.¹ A győztes nagyhatalmak kisebbségi jogokat vettek be a békeszerződésekbe, ilyen tartalmú egyezményeket kötöttek az újonnan létrejött vagy területileg kibővített közép- és kelet-európai szövetségeseikkel, egyes államok egyoldalú nyilatkozatokban tettek ilyen irányú ígéreteket. Kétoldalú egyezmények is születtek; mitöbb, a Nemzetek Szövetségéhez fűződő rendszeren kívül is létrejöttek ilyen tartalmú szerződések.²

Az antant nagyhatalmaival kötött kisebbségi jogokat garantáló egyezmények korlátozták a másik szerződő fél szuverenitását. Ez esetükben – szemben a vesztes államokkal kötött békeszerződésekkel – magyarázatot igényelt. Ezt a magyarázatot a Clemenceau-doktrína adta meg: a francia miniszterelnök a lengyel miniszterelnöknek írott levelében a lengyelekkel kötött szerződés kapcsán kifejtette, hogy Európa közjoga szerint semmi új nincs abban, hogy ha egy új állam születik, vagy ha egy létező állam nagy területtel gyarapodik, ak-

kor a nagyhatalmak az elismerés feltételeként megkívánják a kormányzás bizonyos alapelveit illetően a nemzetközi egyezmény formájában történő kötelezettségvállalást.³

Az első világháború következtében új korszak kezdődött a nemzetközi jog történetében, ami több tekintetben is szakítást jelentett a világegést megelőző pozitívista megközelítéssel. Ez a szemlélet ugyanis a nemzetközi autoritás kizárólagos forrásának az államokat tekintette, a nemzetközi jog kizárólagos szabályozási területének pedig a szuverének közötti viszonyokat. Az államközpontú pozitívizmust a modernista nemzetközi jogi szemlélet váltotta fel. A modernista nemzetközi jogi szemlélet az állam legitimitását a nemzetből (nemzetállam) vezette le; kísérleti jogi technikák, intézmények bevezetésével pedig az államközi konfliktusok békés rendezésére törekedett.⁴ A Nemzetek Szövetsége mint kollektív biztonsági rendszer mellett további innovatív nemzetközi

AZ ÁLLAMKÖZPONTÚ POZITIVIZMUST A MODERNISTA NEMZETKÖZI JOGI SZEMLÉLET VÁLTOTTA FEL. A MODERNISTA NEMZETKÖZI JOGI SZEMLÉLET AZ ÁLLAM LEGITIMITÁSÁT A NEMZETBŐL (NEMZETÁLLAM) VEZETTE LE; KÍSÉRLETI JOGI TECHNIKÁK, INTÉZMÉNYEK BEVEZETÉSÉVEL PEDIG AZ ÁLLAMKÖZI KONFLIKTUSOK BÉKÉS RENDEZÉSÉRE TÖREKEDETT

jogi technikák, illetve jogintézmények jöttek létre: a támadó háborúk korlátozása, a kisebbségvédelem, a mandátumrendszer, valamint az állandó nemzetközi bíraskodás, utóbbi kötelező jellege miatt is komoly alternatívát teremtett a jogi természetű viták kapcsán.⁵

A modernista felfogásnak alapvetően négy jellemzője volt: a szuverén állam mint egyedüli hatalom bírálata; a nyitottság a nemzeti érzület legitimitást teremtő ereje iránt; hit a sokféle, joginak

tekintett eljárási technikában, döntéshozatali eljárásban a nemzetközi konfliktusok kezelését illetően; valamint a tradicionális nemzetközi jogi felfogásban egymással össze nem illő autoritások, az állam, a nemzet, a nép és az egyén egymás mellé helyezése.⁶ A nép, a nemzet és a kisebbség fogalmainak nemzetközi jogi karrierjében alighanem szerepet játszott a korszellem, így a népiesség megjelenése a társadalomtudományok vagy a művészetek terén, gondoljunk például a falukutatásra vagy Bartók Béla zenéjére.⁷

A hidegháború utáni geopolitikai megfontolásokat illetően döntő szerepe volt annak, hogy a többség és a kisebbségek közötti viszony súlyos kieleződése véres eseményekbe torkolt Közép- és Kelet-Európában, a nyugati békeközösség peremén, vagyis az ilyen konfliktusok következményei már a szomszédból fenyegettek. Egy-egy állam konszolidált működését ugyanis humanitárius fenyegetések is érhetik: ha egy szomszédos vagy közeli államban az alapvető jogok tömeges és durva megsértésére kerül sor, vagy etnikai konfliktusok zajlanak, az menekültek tömeges beáramlásához, illetve a kormányok közötti feszültségekhez vezethet. Mindezt jól illusztrálta a jugoszláv válság. Nem biztos, hogy a konfliktusok eszkalálódása által kiváltott terrorizmus, polgárháború, kiválási törekvések és határproblémák rossz példát mutató, destabilizáló hatásai megállnak a határoknál; ez legalábbis erősen kétségesnek tűnt a kilencvenes évek első felében. Ezek a fenyegetések tartották napirenden a kérdést, hogy a nemzetközi intézményeknek hogyan és milyen mértékig kell részt venniük a konfliktusok rendezésében; egyáltalán mihez is kezdjenek Európa keleti felével a hidegháború győztesei. Hasonlóan az első világháborút követő időszakhoz, ismét Közép- és Kelet-Európa stabilitása volt a tét. Az eltérés abban állt, hogy bár a határok stabilitása az utóbbi esetben is alapvető jelentőségű volt, de az igazán döntő kérdés a határokon esetlegesen átterjedő (előbbieken említett) humanitárius fenyegetés volt.

A biztonságpolitikai (NATO) és gazdasági (EU) garanciákat nyújtó intézményekbe történő befogadásban döntő szerepet játszott az etnikai alapú konfliktusba bonyolódott, egymást kölcsönösen fenyegető, torzsalkodó közép- és kelet-európai államok „folyamatos jelenének” víziója. A csatlakozási folyamat perspektívája – miután ezeknek az államoknak a politikai elitjében egyértelműen tudatosították, hogy a feszültségek csillapítása és a konfliktuskezelésre szolgáló együttműködési keretek elfogadása nélkül nincs csatlakozás – mérsékelte az ellentéteket, és kétoldalú szerződések hálózatahoz vezetett. Nem túlzás azt állítani, hogy a közép- és kelet-európai etnikai konfliktusok álltak a kisebbségvédelem mai európai eszközeinek megteremtése mögött:⁸ ilyen eszköz az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Kisebbségi Főbiztosának intézménye, az Európa Tanács kontextusában pedig a Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája. Ezt mutatja az is, hogy a szerződés-

sek hatálya lépésének huszadik évfordulóján hivatalosan fel sem vetődött a szövegek revíziója vagy kiegészítő jegyzőkönyvek létrehozása: a „forradalmi helyzet” elmúlt, a történetileg együtt élő kisebbségek védelmének kérdését ma háttérbe szorítják más humanitárius problémák, például az Európán kívülről érkező bevándorlókkal és menekültekkel kapcsolatos kérdések, illetve a megoldási kísérletek okozta feszültségek.

A kontinensen a hidegháború az emberi jogok és az európai egység jegyében zárult le. A *korszellem* ezekben az eszmékben nyilvánult meg. Univerzális szinten a kisebbségi jogok az emberi jogok nemzetközi védelme terén már 1966-ban megjelentek, az ENSZ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikkébe foglalva. Európai regionális keretek között az EBESZ (akkor még EBBÉ) humanitárius dimenziója 1990. évi koppenhágai záródokumentuma IV. fejezete teljes egészében a kisebbségek jogaival foglalkozott. Döntő jelentőségű volt azonban annak az elvi szinten történő kimondása, hogy a kisebbségi jogok védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi – amint azt az Európa Tanács égisze alatt 1995-ben kötött Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről 1. cikke meg is tette. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a kisebbségi jogok védelme nem kizárólagos az államok belső joghatósági jogkörének tárgya, másrészt azt, hogy mivel emberi jogokról van szó, biztosításuk nem köthető a többségi államnak tett hűségnyilatkozathoz.

Az emberi jogi univerzalizmus és az európai egység eszméi nem engedték, hogy megismétlődhesen az, ami az első világháború után történt: hogy a nyugati hatalmak Közép- és Kelet-Európára szűkítsék a regionális kisebbségvédelmi rendszert, mint a Nemzetek Szövetsége esetében.⁹ Az Európa Tanács keretében kidolgozott két egyezmény összeurópai jellegű. A siker azonban nem lett teljes: a nyugat-európai államok ugyanis nem kooperálnak az EBESZ Kisebbségi Főbiztosával; sőt, Törökország is visszautasította a Kisebbségi Főbiztossal való együttműködést.¹⁰

A NEMZETKÖZI JOG VÁLTOZÁSA ÉS A CHARTA

Ha jellemezni kellene a nemzetközi jogban az elmúlt évtizedek során lezajlott változásokat, akkor összeségében elmondható, hogy beteljesült az első világ-

háború után elindult folyamat: a mai nemzetközi jog már nem egyszerűen az államtitánok joga. A nemzetközi jog az elmúlt évtizedekben az államok közötti konfrontáció mérséklése és a szuverének kompetenciájának elhatárolása mellett jelentősen előrehaladt a kölcsönös függések szabályozásának és a közös humánus értékek védelmének korábban már megkezdett útján. Az 1914 előtti – klasszikus – nemzetközi jogot találóan jellemezte Giambattista Vico titáni (küklopszi) jogként.¹¹ Ezt a jogot óriások alkották, akik toronyként magasodtak az egyének fölé, a közöttük lévő viszonyok szabályozására törekedve; olyan titánok, akiknek mindegyike a saját barlangjában élt, nem sokat törődve a többiekkel, ám vadul legyilkolva a területének határait megsértőket. A nemzetközi jog az államok közötti érintkezések szabályozására korlátozódott, így például a diplomáciai és konzuli kapcsolatokra, vagy a háború indításának jogára és a hadviselésre. 1945-ben az ENSZ Alapokmánya kimondta az emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét is. Ez utóbbi momentum lett az alapja az emberi jogok védelmét szolgáló nemzetközi szabály- és intézményrendszer kiépítésének, ami viszont – az egyén érdekét és jólétét védő egyéb nemzetközi szabályok megjelenésével, illetve azok kiterjedésével, például a környezetvédelem területén – megváltoztatta a nemzetközi jog küklopszi értékvalasztását: a nemzetközi rendszer stabilitásának védelmével egyenrangúvá váltak a humanitárius értékek.

„A nemzetközi jog változó struktúrájának,¹² az együttműködés joga kiterjedésének alapvető jellemzője, hogy az államok közötti kölcsönös függések elmélyülésével egyre több és több, korábban a belső jog szabályozási körébe tartozó kérdés vált a nemzetközi jog tárgyává, az engedélyezett élelmiszer-színezékektől kezdve az iskolai testi fenyítés elfogadhatóságáig. Ezek a belső jogot koordináló szabályok beépülnek a belső jog forrásaiba, és az államok jogrendszerében belső szabályként kerülnek végrehajtásra. Emellett az utóbbi évtizedekben kiteljesedett az a folyamat, amelynek eredményeként a nemzetközi jog szintjére emelkedtek bizonyos kérdéskörök, például a kereskedelmi jogi szabályokkal vagy a környezetvédelemmel kapcsolatban.

A Charta létrehozása összekapcsolható az említett két tendenciával: a humanitárius értékek egyre fontosabbá váló oltalmazásával, valamint ennek részeként a kulturális értékek védelmével, amely a nemzet-

közi jog egyre jelentősebbé váló sajátos területe. Univerzális szinten a védelem biztosítása az UNESCO keretein belül kezdődött, a materiális jellegű kulturális és természeti örökség megóvására vonatkozó nemzetközi jogi szabályok felállításával, majd eljutott a szellemi értékek megőrzésének garantálásig, ami a nyelv védelmére is kiterjed.¹³

Az Európa Tanács keretében a történet másképp játszódott le. Az 1954. évi Európai kulturális egyezmény 2. cikke már előírja a részes államok számára, hogy bátorítsák és támogassák saját polgáraikat más európai nyelvek tanulását illetően. Ez a kezdet teljesedett ki a Chartában és a Keretegyezményben. A Charta preambuluma kimondja, hogy „Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek – amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszé-

lye fenyeget – védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megóvásához és fejlesztéséhez”. A Chartára tehát úgy is tekinthetünk, mint a „megőrzési” ideológia manifesztálódására, amely a nemzetközi jogban főként a környezetvédelem és a kulturális örökség védelmének kapcsán jelent meg.¹⁴

A Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája tehát az európai kulturális örökséghez tartozó regionális vagy kisebbségi nyelveket védi, ugyanakkor közvetett módon garantálja a kisebbségi nyelveket használók nyelvi jogait is.¹⁵ Az „objektív standardok”¹⁶ szubjektív jogokhoz vezethetnek. A Chartának e finalitása mellett – a nyelvi örökség védelme és a nyelvi jogok közvetett biztosítása – az előbbiekkkel összefüggő politikai filozófiai törekvései is azonosíthatók. Ilyen a többnyelvű állampolgárság – az egyenlőséget nyelvi alapon is komolyan vevő állampolgárság – politikai koncepciójának megteremtésére szolgáló tervezetjellege.¹⁷ A Charta értelmezhető az állami kisebbségi nyelvpolitikák ideáltípusát leíró instrumentumként is, illetve a kisebbségi nyelvpolitika értékelésének eszközeként.¹⁸ Mindez elvezethet ahhoz a következtetéshez, hogy a Charta – a létrehozók szándékain túlmutatva – a „sokszínűség-menedzsment” komplex területének szabályozója is.¹⁹

Egy szerényebbnek tűnő értékelés szerint a Charta védőbeszéd a tolerancia mellett.²⁰ Ez kétségtelenül igaz, különösen azt figyelembe véve, hogy a tolerancia fogalma komplementer az emberi jogok koncepciójával, amelynek a kisebbségi jogok, így a nyelvi jogok is integráns részét képezik. A Charta ugyanakkor sokkal többet ír elő a részes államoknak a

DÖNTŐ JELENTŐSÉGŰ VOLT AZONBAN ANNAK AZ ELVI SZINTEN TÖRTÉNŐ KIMONDÁSA, HOGY A KISEBBSÉGI JOGOK VÉDELME AZ EMBERI JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME NEK SZERVES RÉSZÉT KÉPEZI – AMINT AZT AZ EURÓPA TANÁCS ÉGISZE ALATT 1995-BEN KÖTÖTT KERETEGYEZMÉNY A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMÉRŐL 1. CIKKE MEG IS TETTE

toleranciánál, nevezetesen a kisebbségi nyelvek védelmét és előmozdítását. Az absztrakció magasabb szintjén kifejezve: ez a szemlélet a nyelvileg homogenizáló tizenkilencedik századi nemzetállami koncepció pozitív lépések útján történő meghaladását jelenti.

A CHARTA DIÓHÉJBAN

A Charta alapkonceptiója tehát az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme. Bevallott célja, hogy eltávolítsa a kulturális örökségvédelem körébe vont kisebbségi nyelvvédelmet a kisebbségi jogok politikai világától; azért, hogy az elfogadhatóbbá váljon egyes európai államok számára. Ez a jóindulatú erőfeszítés azonban fából vaskarika. „Nagyon nemes fából készült igen művészi vaskarika.”²¹ A nyelv politikai ügy – a nyelvpolitika a politikaelmélet hagyományos területei és koncepciói számára is alapvető fontosságú – és az marad a kulturális örökségvédelem légiés köntösébe öltözve is.

Ezt nem nehéz bizonyítani, ezért csupán két példával élek: mindkettő szorosan kapcsolódik a Chartához. Az egyik az új 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 diplomatái elérték, hogy kevésbé használt hivatalos nyelvként kiterjedjen rá a védelem. Nos, Írország a mai napig sem ratifikálta a Chartát; nincs olyan politikus, aki vállalná a felelősséget, hogy a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának védőszármái alá vonja az ír identitásnak ezen elemét, deklarálva ezáltal az ír nyelv kevésbé használt hivatalos nyelv jellegét.

A szerződés az állam területén hagyományosan jelen lévő, meghatározott területen koncentrálódó nyelveket részesíti védelemben, de kimondja, hogy lehetőség szerint a körülhatárolható területhez nem kötődő nyelveket is védeni kell. A védelem a regionális – tehát kiterjedt területen használt –, illetve az egyéb kisebbségi nyelvekre vonatkozik; azok helyi változataira, dialektusaira viszont nem.²² Az európai kulturális örökség védelmi koncepciójából következően a bevándorolt közösségek által használt nyelvekre nem terjed ki a védelem. Ha egy regionális vagy kisebbségi nyelv hivatalos nyelv, csak akkor részesül védelemben, ha erre a részes állam önkéntesen kötelezettséget vállal.²³

A Charta alacsonyabb és magasabb szintű védelmet is lehetővé tesz. A II. részben megállapított célok és elveket valamennyi regionális vagy kisebbségi nyelv esetében alkalmazni kell, azaz minden kisebbségi nyelvet megillet ez a védelmi szint. A célok és elvek között szerepel a kisebbségi nyelvhasználat elismerése a kulturális gazdagság megnyilvánulásaként, a kisebbségi nyelv földrajzi határainak tiszteletben tartása, valamint annak szavatolása, hogy egy új igazgatási beosztás ne akadályozza az adott kisebbségi nyelv használatát. Ugyanitt szerepel a kisebbségi nyelv minden szinten történő oktatásának, illetve tanulásának, valamint köz- és magánéleti, szóbeli és

írásbeli használatának előmozdítása, bátorítása. A III. rész szerinti magasabb szintű védelem nyújtásánál a részes államnak választási lehetősége van abban a tekintetben, hogy területének mely részén, mely nyelv számára kíván védelmet biztosítani. Minden egyes megjelölt kisebbségi nyelv esetében legalább 35 bekezdést vagy pontot kell a szerződés III. részéből választani. Az oktatás és a kulturális élet területén legalább

három-három, míg a többi területen legalább egyet-egy. A kulturális élet helyett célszerűbb lett volna a média kiemelése, annak a mai életben betöltött szerepe miatt.

Azok a területek, amelyeket illetően a részes államoknak egy-egy kötelezettséget kell választaniuk, a következők: médiaügyek, bírósági eljárások, közigazgatás és közszolgáltatás, gazdasági és társadalmi élet. A határokon átnyúló kapcsolatokat érintő kötelezettségekből nem kötelező vállalni. Az egyes területeken különböző nehézségi fokú, részletesen meghatározott vállalások közötti választásra nyílik lehetőség. Ez utóbbiak köre utólag tovább bővíthető. Magyarország például – kibővíve a III. rész szerint a horvát, német, román, szerb, szlovák és szlovén nyelvek tekintetében tett eredeti vállalásait – kötelezettségeket vállalt a romani és a beás nyelveket illetően is.

A részes államoknak a megerősítést követő egy esztendőn belül jelentést kell készíteniük a Charta végrehajtásáról, majd ezt háromévenként meg kell ismételniük. A szerződés konszenzusos módosításával a jelentéstételi ciklus valószínűleg öt évre bővül, a részes államok „fáradtsága” miatt: a részes államok apparátusai úgy érzik, hogy túl sok szerződés kapcsán kell különböző nemzetközi intézményeknek kormányzati jelentést készíteniük. Ha a jelentéstételi ciklus öt esztendőre nő – egyébként ez a szokásos intervallum a nemzetközi emberi jogi szerződések leg-

többje esetében –, akkor elméletileg csökken a jelentéstéti határidő elmulasztásának esélye (jelenleg ugyanis egyre gyakoribbak a késések).²⁴ A jelentéseket egy-egy szakértői bizottsági munkacsoport vizsgálja meg, amely jelentést és ajánlástervezeteket készít. A jelentést és annak részeként az ajánlástervezeteket a Szakértői Bizottság, az ajánlásokat pedig az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fogadja el. A szakértők saját értékelő jelentésükben egyértelműen fogalmazhatnak: a hivatali nyelvhasználathoz megkívánt arányszám kapcsán például felszólították Szlovákiát a 20 százalékos küszöb felülvizsgálatára.²⁵

A CHARTA MINT NEMZETKÖZI SZERZŐDÉS. FŐKÉNT A BÍRÁLATOK TÜKRÉBEN

A Chartát nem szánták „magas politikai” szerződésnek. Ezt nem csupán kulturális örökségvédő öltözte mutatja, de az is, hogy az Európa Tanácsban mindig háttérbe szorul a Keretegyezménnyel szemben.²⁶ Az sem biztos, hogy a minden megerősítő állam komolyan gondolta a vállalásait; egyes államok feltehetően csak a hazai kisebbségi választók körében kívántak jó benyomást tenni, mások pedig az országuk civilizált, jogkövető képét igyekeztek erősíteni a nemzetközi közösségben.²⁷ Ahogyan azonban a színházat utánozva a való életben is megtörténik, az első felvonásban a kandalló fölé helyezett puska a harmadik felvonásban elsülhet. A Charta végrehajtásával kapcsolatban éles politikai konfliktus alakult ki. Ez legfőképp abban mutatkozik meg, hogy az érintett államok – Ukrajnától Spanyolországig – egyre gyakrabban küzdenek a Szakértői Bizottság ajánlástervezeteinek megváltoztatásáért vagy teljes elhagyásáért az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának állandó képviselői szintű ülésein. Nehézséget jelent, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában elméletileg *valamennyi* tagállam részt vehet az ajánlástervezetéről folytatott vitában; sőt, az ajánlások elfogadásában is. Ez egyes esetekben új frontot nyithat két tagállam konfliktusában, például Ukrajna és Oroszország között (az előbbi részes fél az egyezményben, az utóbbi nem).

Szemben a Keretegyezménnyel, az EU bővítése során az Európai Bizottság nem várta el a csatlakozni kívánó államoktól, hogy a Chartát is megerősítsék. Ez feltehetően a (volt szovjet) balti államok iránt

kímélet miatt történt így. Szerbia esetében viszont a Charta végrehajtását is vizsgálják a csatlakozási tárgyalások során.

A Charta a többségi és a kisebbségi az érdekek, az állami erőforrások és az intézményi igények kiegyensúlyozására törekszik a kisebbségi nyelvvédelem kontextusában, a kötelezettségek tekintetében felállított *à la carte* „de-formában”, a minél szélesebb körű ratifikáció érdekében.

Ez utóbbi megoldás, vagyis az, hogy a Charta „a kezdeményezést teljesen az államokra hagyja”,²⁸ kritikát váltott ki. A Charta, az Európai szociális charta példáját követve, valóban a részes államokra hagyta a választást a III. rész különböző nehézségi fokozatú kötelezettségeit illetően – a megerősítés elősegítése érdekében, valamint az egyes kisebbségi nyelvek eltérő helyzete miatt – de nem rögzítette, hogy az adott nyelv objektív helyzetének megfelelően kell választaniuk. A Magyarázó jelentés viszont megteszi ezt.²⁹ A Magyarázó jelentés azt is megállapítja, hogy egy kisebbségi nyelv kizárása a III. rész szerinti védelemből nem történhet a Charta szellemével, céljaival és alapelveivel ellentétes módon.³⁰ Mindezek ellenére indokoltnak tűnt az attól való félelem, hogy a megerősítő államok szelekciója drasztikusan korlátozott lesz, és a minimum standardok választása révén a részes államok egyszerűen csak konszolidálják a már meglévő védelmi szintet.³¹ En-

A SZERZŐDÉS KONSZENZUSOS MÓDOSÍTÁSÁVAL A JELENTÉSTÉTELI CIKLUS VALÓSZÍNŰLEG ÖT ÉVRE BŐVÜL. A RÉSZES ÁLLAMOK „FÁRADTSÁGA” MIATT: A RÉSZES ÁLLAMOK APPARÁTUSAI ÚGY ÉRZIK, HOGY TÚL SOK SZERZŐDÉS KAPCSÁN KELL KÜLÖNBÖZŐ NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYEKNEK KORMÁNYZATI JELENTÉST KÉSZÍTENIÜK

nek esélyét növelhette az a körülmény is, hogy a részes államoknak a megerősítést követő egy éven belül jelentést kellett készíteniük a Charta végrehajtásáról. A gyakorlat azonban azt mutatta, hogy a legtöbb esetben csupán kiindulópontként szolgált a meglévő védelmi szint a ratifikációs dokumentum kidolgozása során, és ez főként a kisebbségi nyelvi szervezetek bevonásának volt köszönhető. Ezeknek a normatív ambícióknak a bevétele a megerősítő

dokumentumba azt a benyomást kelthette, hogy a kisebbségi nyelvpolitikák területén messzemenő reformfolyamatok fognak beindulni. A ratifikáció egyúttal néhány elhanyagolt kisebbségi nyelvre is ráirányította a figyelmet, így például a kvenre Norvégiában vagy a limburgira Hollandiában.³²

További kritika volt, hogy a Charta standard megállapító szerepének gátat szab, hogy csupán állami kötelezettségvállalásokat tartalmaz, és nem garantál valódi kisebbségi nyelvi jogokat.³³ Amint erről már volt szó, a Charta csak közvetetten véd szubjektív jogokat. Ha azonban arra gondolunk, hogy a nemzeti

kisebbségeket védő Keretegyezménynek is csupán a 3. cikke tartalmaz szubjektív jogot – az identitáshoz való jogot – akkor, tekintetbe véve a Charta kulturális örökségvédelmi jellegét is, méltánytalannak tűnik a bírálókat.

Teljesen indokolt az azt illető bírálókat, hogy a Charta végrehajtásának ellenőrzési mechanizmusa kizárólag a kormányzati jelentéstételre és annak ellenőrzésén alapul, miközben a panasz lehetősége erősítene az egyéni jogok megállapítását.³⁴ Ugyanakkor pontosan ez az a hatás, ami ellene is felhozható; akkor, ha a kisebbségi nyelvi jogok garantálásának célját – azt, hogy a szerződés közvetlenül kisebbségi jogokat is véd – minél jobban el kívánjuk rejteni az örökségvédelem mögé. A szándék pedig éppen ez volt a Charta létrehozása során. Az egyéni panaszmechanizmus ellen felhozható viszont, hogy nem feltétlenül kisebbségi jogokat véd: rögtön másképp ítéljük meg a kérdést, ha arra gondolunk, hogy az ENSZ gyermekjogi egyezménye is lényegében csak állami kötelezettségeket tartalmaz, mégis létrejött az egyéni panasz lehetősége az egyezményhez kapcsolódóan. Azt is fel lehet hozni, hogy az *à la carte* rendszer bonyolulttá tenné a panaszokkal való foglalkozást, de ez az Európai Szociális Charta esetében meghaladható akadály volt: annak kapcsán létrejött ilyen kollektív panaszmechanizmus. Úgy is lehet érvelni, hogy a Charta, amelynek szövege számos többféle módon értelmezhető, bizonytalan tartalmú megfogalmazást tartalmaz, nem alkalmas arra, hogy panaszrendszerrel egészítsék ki. A helyzet azonban hasonló az ENSZ Gazdasági, szociális kulturális jogok egyezségokmányába foglalt jogok szövege esetén, mégis, mivel megvolt rá a politikai akarat, végül létrehozták a panaszrendszert bevezető jegyzőkönyvet. Kétségtelenül igaz az, amit a Keretegyezmény esetleges ilyen irányú kiegészítésével kapcsolatban kifejtettek,³⁵ hogy a kollektív panaszjog előnyben részesítése tűnik ésszerű alternatívának az egyéni jellegűvel szemben.

A VÉGREHAJTÁS ELLENŐRZÉSNEK JELLEMZŐI ÉS PROBLÉMÁI

Ha a nemzetközi jogra nem kizárólag normahalmazként tekintünk, hanem arra is figyelünk, hogy miként formálódik a normaszövegek jelentése az alkalmazás során, akkor ezáltal kiemelkedő jelentőséget

tulajdonítunk a végrehajtás ellenőrzésére létrehozott szervek tevékenységének; még akkor is, ha ezek a szervek nem bírói jellegűek, és nincsenek felhatalmazva kötelező értelmezésre.

Nem egyszerű feladat a kormányzati jelentések értékelése a Charta végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság számára, amelyben minden részes állam részéről állandó jelleggel részt vesz valaki, a kormányzati jelentések értékelése során; még úgy sem, hogy örvendetesen nő a beküldött árnyékjelentések száma. Ez a megállapítás könnyen alátámasztható, ha figyelembe vesszük, hogy a Charta által védett kisebbségi nyelvek jelentősen eltérnek egymástól a beszélők számát, a használók földrajzi koncentrációját, nyelvi öntudatát, oktatási és kulturális infrastruktúrájának kiépítettségét, elismertségük és védelmük mértékét tekintve. A helyzet még bonyolultabbnak bizonyul, ha ehhez hozzáadjuk azt is, hogy a Charta III. része alapján védett nyelvek esetében *à la carte* rendszer érvényesül, aminek eredményeként esetenként tarka csokra áll össze a különböző nehézségi fokú kötelezettségeknek, míg más esetekben zavarba ejtő módon homogén a menü, noha eltérő helyzetben lévő nyelvekről van szó. Az sem könnyít a helyzeten, hogy a kisebbségi civil szervezetek aktivitása államonként nagyon különbözhet azt

illetően, hogy felhívják-e a Szakértői Bizottság figyelmét egyes kérések valódi jelentőségére.

Mindennek megvannak a következményei. A III. rész szerinti kötelezettségvállalások nem érthetők az adott kisebbségi nyelv szociolingvisztikai helyzete³⁶ és az állam jogrendszerének alapvető megértése nélkül. Ráadásul előfordul, hogy az állami hatóságok, félreértve egyes kötelezettségek tartalmát, „rossz” opciót választanak,³⁷ vagy úgyszólván véletlenül döntenek egyik vagy másik opció mellett, azért, hogy így

elkerüljék a bírálókat.³⁸

További következménye az összetettségnek, hogy a Szakértői Bizottság értékelései nem mindig konzisztensek a jelentések felülvizsgálata során, és emiatt előfordul, hogy a nagyjából azonos helyzetek eltérő minősítést kapnak.

A jelentések értékelésre épülő ellenőrzési rendszernek három kulcsszeplője van: az állami hatóságok, a Szakértői Bizottság és a kisebbségi nyelvű civil társadalom. A Charta 16 (2) cikke kifejezetten felhatalmazza a Szakértői Bizottságot a civil társadalomtól érkező információk felhasználására a kormányza-

ti jelentések értékelése során, lehetőséget adva az államnak a reagálásra.

A Szakértői Bizottság kormányzati jelentéseket vizsgáló munkacsoportja mindig helyszíni látogatást tesz az adott részes államban, és ennek során először mindig a kisebbségi nyelvi szervezetek képviselőivel találkozik. Sőt, az is előfordul, hogy a jelentés elfogadása után a Szakértői Bizottság felelős tagja részt vesz a kormányzati és a kisebbségi szervezetek tanácskozásán, amelyen megvitatják, hogy mi következik a gyakorlatban a jelentés értékeléséből, továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott.³⁹ Optimális esetben folyamatos a „triálógus” az érintettek között a Chartának való jobb megfelelés érdekében.

A Szakértői Bizottság értékelő munkájának talán a legfontosabb része az, hogy ahol a kötelezettség nyelvekre erre lehetőséget ad, ott ragaszkodik a tényleges gyakorlathoz, és nem elégszik meg azzal, ha csupán a jogszabályok állnak összhangban a Chartával. Ez a hozzáállás azt eredményezi, hogy a Szakértői Bizottság nagy figyelmet szentel a kisebbségi nyelvhasználat infrastrukturális előfeltételei ellenőrzésének.

Több mint húsz esztendő telt el a Charta hatályba lépése óta, így már csak ezért sem kerülhető el a kérdés, hogy milyen eredményt hoznak a végrehajtás ellenőrzése végén elfogadott jelentés és ajánlások. A Charta részes államainak önképe a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek tekintetében eltérő. Egyes államok érzékenyebbek a bírálatra, és büszkévé válnak, hogy amit vállaltak, azt igyekeznek is végrehajtani – ilyen például Norvégia –, míg mások kevésbé szenszítívek, de annál inkább képmutatók. A legtöbb részes állam e két szélső pont között foglal helyet. A nyelvi kérdések politikai feszültségkeltő jellege nagyon eltérő az egyes államokban. Bizonyos részes felek esetében az ajánlások hatására egyes kérdések vonatkozásában bejelentett nagyrálátó reformok más felvetéseket illető szenvedélyes ellenállással járhatnak együtt.⁴⁰ A tapasztalatok szerint a belső jog átalakítása mindig egyszerűbb feladat, mint a kisebbségi nyelvhasználat tényleges anyagi, technikai feltételeinek a megteremtése. Az azonos tárgyra irányuló ajánlások újra és újra megismétlése egyes – szerencsés – esetekben eredményre vezet. Más a helyzet, ha az adott ajánlás élesen vitatott belpolitikai kérdést érint.⁴¹ Amennyiben ilyen esetekben az ellenzék felhasználja a kormány elleni bírálatra az ajánlás tartalmát, akkor lépéskényszerbe kerülhet, ha később hatalomra kerül.⁴²

Az ellenőrzési rendszer súlyos problémája, hogy a Szakértői Bizottság cselekvési lehetősége két jelentéstételi forduló között nagyon korlátozott. Ha egy értelműnek tűnő szerződéshez jut a tudomására, a legtöbb, amit tehet, hogy levelet ír, amelyben tájékoztatást kér, és/vagy felhívja az állam figyelmét a Chartából eredő kötelezettségére.

Ahogy általában az ajánlásokkal végződő felülvizsgálati eljárással ellátott nemzetközi szerződések

esetén, a Charta kapcsán is elmondható, hogy a puha mechanizmus egyrészt legalább napirenden tart bizonyos problematikus kérdéseket, másrészt viszont elvékonyítja a végre nem hajtásból eredő nemzetközi jogi felelősséget. A nemzetközi jogi államfelelősség lényege – a számon kérhetőség – megegyezik a többi jogi felelősségével; sőt, általában a felelősségével.⁴³ Ehhez azonban ar-

ra van szükség, hogy megállapítható legyen a nemzetközi jogsértés, méghozzá autentikus módon – vagyis úgy, hogy beállhassanak az államfelelősség jogkövetkezményei. Ha nemzetközi felülvizsgálati rendszer ellenőrzi a vállalt kötelezettségek végrehajtását, annak általában nincs módja arra, hogy megállapítsa a nemzetközi jogsértés tényét. Ez volt az ára annak, hogy a felülvizsgálati rendszer életre hívható legyen. Ez a helyzet a végrehajtás feletti kormányzati jelentéstételi eljárások és az azokat vizsgáló nemzetközi testületek esetében.

JEGYZETEK

1. Ezt Aristide Briand francia államférfi egyértelműen ki is mondta, idézi Patrick THORNYBERRY: *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991, 49.
2. A részletes nemzetközi jogi elemzésére lásd: SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, 2003; Péter Kovács: *The Protection of Minorities Under the Auspices of the League of Nations*, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, ed. Dinah SHELTON, Oxford, Oxford University Press, 2013.
3. Idézi Kovács (1. vj.) 327.
4. Lásd erre részletesen Nathaniel BERMAN: „But the alternative is despair”: European Nationalism and the Modernist Renewal of International Law, *Harvard Law Review*, 1993/8, 1792–1903.

5. Amint Lamm Vanda írja: a Nemzetek Szövetsége által felkért jogászbizottság azt javasolta, hogy a tagok közötti jogi viták mindenféle speciális egyezmény nélkül kerüljenek az Állandó Nemzetközi Bíróság elé. LAMM Vanda: *A Nemzetközi Bíróság kötelező joghatósági rendszere*, Budapest, MTA–KJK, 2005, 29.
6. Lásd erre részletesen Nathaniel BERMAN: Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction, *Yale Journal of Law and Humanities*, 1992/2, 351–380.
7. Lásd BERMAN (4. vj.).
8. Rainer Hoffmann, aki a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának elnöke volt, a szerződés hatályba lépésének huszadik évfordulója kapcsán úgy fogalmazott, hogy a testület és a titkárság legtöbb tagjának meggyőződése volt, hogy ami a jugoszláv háborúban történt, nem történhet meg még egyszer. Rainer HOFFMANN – Antti KORKEAKIVI: The early builders, in *20 Years of Dealing with Diversity: Is the Framework Convention at a Cross-Road?* Flensburg, European Center for Minority Issues, 2018, 22.
9. Julie RINGELHEIM: Minority Rights in a time of Multiculturalism – The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection on National Minorities, *Human Rights Law Review*, 2010/1, 107.
10. Wolfgang ZELNER: Working without Sanctions: Factors Contributing to the (Relative) Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013/3, 39.
11. Vicót idézi: Antonio CASSESE: *Terrorism, Politics and Law: The Achille Lauro Affair*, Cambridge, Polity Press, 1989, 145.
12. Lásd: Wolfgang FRIEDMANN: *The Changing Structure of International Law*, London, Stevens & Sons, 1964.
13. Az 1972-ben elfogadott Világörökség egyezménytől a 2003-ban elfogadott Szellemi kulturális örökség védelméről szóló egyezményig.
14. Robert Dunbar kifejezetten ökológiai attitűdről beszél. Robert DUNBAR: Minority Language Rights in International Law, *International and Comparative Law Quarterly*, 2001/January, 94.
15. Ez tekinthető az uralkodó álláspontnak; de a szakirodalomban van, aki úgy fogalmaz, hogy a Charta teljes mértékben nyelvi jogokkal foglalkozik. R. Gwynned PARRY: History, human rights and multilingual citizenship: conceptualising the European Charter for Regional or Minority Languages, *Northern Ireland Legal Quarterly* 2010/4, 332.
16. Gaetano PENTASSUGLIA: *Minorities in International Law*, Strasbourg, Council of Europe, 2002, 130–131.
17. PARRY (15. vj.) 329.
18. Lásd erre Francois GRIN: *Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages*, Houndmiles, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.
19. Stefan OETER: Conventions on Protection of National Minorities, in *The Council of Europe: Its Law and Policies*, eds. Stefanie SCHMAHL and Martin BREUER, Oxford, Oxford University Press, 2017, 545.
20. Lásd erre Camiel HAMANS: The Charter: A Plea for Tolerance, *Scripta Neophilologica Posnaniensia*, 2018/18.
21. Szerb Antal Charles Maurras antiromantikus nemzetelvű radikális politikai eszményeiről tett megállapítása. Lásd: SZERB Antal: *A világirodalom története*, Budapest, Magvető, 1973, 770.
22. A Charta a részes államok hatóságaira hagyja, hogy hazai demokratikus folyamataiknak megfelelően döntsék el, hogy mit tekintenek önálló kisebbségi nyelvnek.
23. Egy kisebbségi helyzetben lévő hivatalos nyelvnek azonban automatikusan kellene járnia legalább az alacsonyabb szintű védelemnek, hiszen hivatalosként való elismerése ellenére helyzetét alapvetően kisebbségi pozíciója határozza meg.
24. Például Románia és Finnország(!) hat esztendő múltával terjesztette be legutóbbi jelentését, egy teljes ciklust kihagyva.
25. Application of the Charter in the Slovak Republic, (2nd monitoring cycle), ECRML (2009) 8.
26. Ennek jelei közé tartozik: a Charta titkársági apparátusának hányattatásai, a krónikus humán erőforrás-hiány, valamint például az, hogy nincs mód és pénz a Charta Általános kommentárjának kidolgozásra, ami a Keretegyezmény esetében folyamatosan zajlik, jelen-tősen segítve a végrehajtást.
27. Stefan OETER: Council of Europe – The European Charter for Regional or Minority Languages, in *International Protection of Minorities – Challenges in Practice and Doctrine*, ed. Daniel THÜRER, Zurich, Schulthess, 2014, 80.
28. Tove H. MALLOY: *National Minority Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 219.
29. Explanatory Report, para 43.
30. Uo. para 42.
31. PENTASSUGLIA (16. vj.) 130.
32. OETER (27. vj.) 63–64.
33. MALLOY (29. vj.) 218.
34. Uo. 54.
35. Krzysztof DRZEWICKI: Advisability and feasibility of establishing a complaints mechanism for minority rights. *Security and Human Rights*, 2010/2, 93–107.
36. Robert Dunbar rámutat, hogy a Szakértői Bizottság, meghaladva a jogi formalizmust, megfelelő figyelmet szentel a szociolingvisztikai összefüggéseknek. Robert DUNBAR: Definitely interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal chal-

- lenges, in *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities. Regional or Minority Languages*, No. 5, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2008, 60.
37. A Charta 11. cikke kapcsán, a köz- és a magánmédiá tekintetében ez többször is előfordult.
38. OETER (27. vj.). 72.
39. Ilyenkor baráti, hivatalos vagy akár diplomáciai jellegű tárgyalások is folyhatnak a három „fél” között.
40. OETER (19. vj.) 569.
41. Mint a már említett példában, Szlovákiában a hivatali nyelvhasználat húsz százalékos küszöbértékének leszállítása.
42. Ez történt az említett szlovákiai ügyben. Az más kérdés, hogy végül időben durván eltolt, feltételes megoldás született.
43. James CRAWFORD – Jeremy WATKINS: International Responsibility, in *The Philosophy of International Law*, eds. Samantha BESSON – John TASIIOULAS. Oxford, Oxford University Press, 283.