

# Területi elv és a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák<sup>1</sup>

VIZI BALÁZS<sup>2</sup>

*A területi elv nemcsak a nyelvi jogokra vonatkozó nemzeti jogszabályokban, hanem nemzetközi dokumentumokban is megjelenik. A cikk célja, hogy áttekintést nyújtson a kisebbségi nyelvi jogok szempontjából releváns nemzetközi dokumentumokban a területiség értelmezéséről, különös tekintettel a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájára és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményre. Míg az államok gyakran használják a területi követelményeket a kisebbségi nyelvhasználat feletti politikai ellenőrzés eszközeként, az Európa Tanács két szerződése szerinti kötelezettségeik értelmezése a területi korlátozások gyakorlatiasabb és technikai jellegű megközelítést tenné szükségessé.*

**Kulcsszavak:** nyelvi jogok, területiség, nemzetközi jog, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény

## *Territoriality Principle and International Standards on Minority Language Rights*

*Territorial principle emerges not only in domestic legislations on language rights, but also in international documents. The article aims at offering an overview of the interpretations of territoriality in international documents relevant for minority language rights, with a special focus on the European Charter for Regional and Minority Languages and the Framework Convention for the Protection of National Minorities. While states often use territorial requirements as a tool of political control over minority language use, the interpretation of their obligations under the two Council of Europe treaties would require a more practical and technical approach to territorial limitations.*

- 1 A tanulmány egy korábbi változata megjelent angolul: Territoriality and Minority Language Rights. *International Journal on Minority and Group Rights*, 23. (2016), 4. 429–453. A szerző köszönettel tartozik Fodor Bettinának a magyar változathoz nyújtott segítségéért.
- 2 Egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék; kutatóprofesszor, TK Kisebbségkutató Intézet, e-mail: [vizi.balazs@uni-nke.hu](mailto:vizi.balazs@uni-nke.hu)

**Keywords:** language rights, territoriality, international law, European Charter for Regional or Minority Languages, Framework Convention for the Protection of National Minorities

## 1. Bevezetés

A területiség, a területi elv kérdése központi kérdés a nyelvpolitikák és a nyelvi jogok kialakításában. Az 1990-es évek óta egyre nagyobb figyelmet fordítanak a nyelvpolitikára és az európai kisebbségek nyelvi jogaira. Az elmúlt 25 évben a kisebbségi jogok védelméről elfogadott nemzetközi dokumentumok is tükrözik ezt a területi dimenziót. Ennek a növekvő érdeklődésnek különböző okai voltak, és sok tekintetben a területiség, a területi hatáskörök gyakran a viták középpontjában álltak.<sup>3</sup> Az 1990-es években a kisebbségi kérdések és a nyelvpolitika konfliktuspotenciálja a szélesebb nemzetközi közösség figyelmét is felkeltette, és az EBEÉ/EBESZ (például 1990-es koppenhágai dokumentum, 1992-es helsinki dokumentum), valamint az Európa Tanács keretében elfogadott – különösen az 1992-es Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ECRML vagy Nyelvi Charta) és az 1995-ös Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (FCNM vagy Keretegyezmény) – különböző dokumentumok iránymutatást nyújtottak az államok számára a nyelvi jogok és a nyelvi kisebbségi igények kezeléséhez. A kisebbségi jogi normák nemzetközi szintű kodifikálásának több oka is volt, először is a közép- és kelet-európai volt szocialista országok demokratikus átmenetét ellentmondásos nemzetépítési törekvések terhelték. A kommunista ideológiától való megszabadulás előtérbe helyezte az államon belüli politikai közösség jövőjéről szóló vitákat. Az identitás kérdései, amelyek az új demokráciákban a nyelvek jogi státuszában is tükröződtek, szorosan kapcsolódtak a nemzeti identitáshoz, és gyakran meghatározták a többségi és kisebbségi csoportok közötti kapcsolatokat. A volt szocialista föderációkban (Jugoszlávia és Szovjetunió) kirobant területi és etnikai konfliktusok a nyelvi jogokat, a különböző nyelvek jogi státuszát és a nyelvi kisebbségek államon belüli helyzetét is érintették. Számos országban a demokratikus átmenet első jogalkotási aktusai között fogadták el a többségi nyelvet kizárólagos hivatalos nyelvvé nyilvánító törvényeket. A nemzeti és nyelvi kisebbségek fenyegetve érezhetik magukat a többség új, homogenizáló identitáspolitikája miatt. Egyértelmű volt, hogy a nyelvpolitika létfontosságú szerepet játszik a demokratizálódásban és a nemzetépítési törekvésekben is.<sup>4</sup>

Az etnikai konfliktusok azonban nem csak a politikai átmenet jellemzői voltak: számos nyugat-európai országban hosszú ideje léteztek különböző regionális kisebbségek.

3 Will Kymlicka – Allen Patten: Introduction. In Will Kymlicka – Allen Patten (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 1–51.

4 Farima Daftary – François Grin (szerk.): *Nationbuilding, Ethnicity and Language Politics*. Budapest, ECMI, 2003.

ségi nacionalista mozgalmak, amelyek egyes esetekben elszakadási követeléseket is megfogalmaztak (Katalóniában, Skóciában vagy Québecben). A nyelvi és a nemzeti identitás ezekben a régiókban is szorosan összefügg. Ezeket a nemzeti regionális konfliktusokat azonban a legtöbb nyugati államban nem a nemzetközi normákra támaszkodva és azokat végrehajtva oldották meg, hanem pragmatikus alkotmányos változtatással, az autonómia valamilyen formájának létrehozásával és a kisebbségi nyelvek hivatalos használatának vagy hivatalos státuszának elismerésével ezekben az autonóm régiókban (Dél-Tirol Olaszországban, Skócia vagy Wales az Egyesült Királyságban stb.).

A modern nemzetállam progresszív modellje sokáig Franciaország példáján és az „egy nemzet – egy nyelv – egy állam” alkotmányos hagyományain alapult. Ez a megközelítés az 1950-es évektől kezdve fokozatosan elvesztette varázsát az európai politikai vitákban. A regionális identitások „felfedezése” Nyugat-Európában hozzájárult a regionális és kisebbségi nyelvek szélesebb körű elismeréséhez, amelyek az európai kulturális örökség szerves részét képezik. A homogenizáló nyelvpolitikát – különösen a tudományos vitákban – egyre inkább úgy tekintették, mint amely nem megfelelő az államon belüli nyelvi sokszínűség kezelésére. A nyugat-európai társadalmak egyre inkább megbarátkoztak azzal a gondolattal, hogy országukban különböző nemzeti csoportok élnek, amelyek magukat különálló nemzetnek tekintik, és politikai vagy akár szeparatista követeléseket fogalmaznak meg.<sup>5</sup> Még ha a szélesebb körű nyelvi jogok kiterjesztése vagy elismerése önmagában nem is érinti az elszakadásra vagy a „nemzetként” való elismerésre irányuló etnopolitikai követeléseket (Katalónia), a felek számára életképes politikai kompromisszumokat jelenthet. A kisebbségi nyelv jogi helyzetének ezekben az esetekben gyakran szimbolikus politikai szerepe is van: „a kisebbségi csoport számára a hivatalos *többszínűség* részben azért kívánatos, mert ez egy szimbóluma és egy lépés az elfogadás felé, hogy *többszínűségű* államról van szó, két vagy több nemzet partnerségéről egyetlen államon belül. [...] pontosan az, amit a domináns csoport tagjai jellemzően el akarnak kerülni.”<sup>6</sup> A regionális többszínűség alkotmányos modellje azonban nem vált páneurópai sztenderddé:<sup>7</sup> nagyon különböző formákban alakult ki, és a kisebbségi csoportok és a központi kormányzat közötti egyedi politikai kompromisszumot tükrözött minden egyes országban, ahol kialakult. Annak ellenére, hogy néhány európai államban létrejött a hivatalos többszínűség, sok ország még mindig a hagyományos nemzetállami modellt támogatja – különösen Kelet-Közép-Európában, ahol 1990 után a fő viták a nyelvpolitikáról, a történelmi területigényekről és a politikai uralomról alakultak ki, és ezek a kérdések gyakran továbbra is meghatározzák a nyelvi kisebbségek és a többség közötti

5 Will Kymlicka: Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. In Will Kymlicka – Magda Opalski (szerk.): *Can Liberal Pluralism Be Exported?* Oxford, Oxford University Press, 2011. 58–59.

6 Kymlicka–Patten (2003): i. m. 5.

7 Franciaország és Görögország például nem hajlandó alkotmányosan elismerni a területükön élő kisebbségek létezését.

kapcsolatokat.<sup>8</sup> Ráadásul a hivatalos többnyelvűség meglévő modelljei kihívásokkal néznek szembe az európai migrációból eredő „új kisebbségek” által megfogalmazott esetleges nyelvi igények miatt. Az európai államokban a nemzeti jogszabályok általában kizárják a bevándorlókat a kisebbségi jogok védelméből, és nemzetközi szinten is vita folyik arról, hogy a meglévő kisebbségi jogvédelmi eszközök alkalmazási körét ki lehetne-e terjeszteni a bevándorlókra.<sup>9</sup> A kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó meglévő nemzetközi normák – az ECRML kivételével – nem foglalkoznak közvetlenül a kérdéssel. Az Európa Tanácson belül pedig, különösen az ECRML alapján a védőintézkedések nem tekinthetők alkalmazhatónak a bevándorló nyelvekre. A kisebbségi nyelvi jogok meglévő normáinak a bevándorlókra való kiterjesztése vagy kiigazítása várhatóan tartós kihívást jelent majd nemcsak az államok számára, hanem nemzetközi szinten is.<sup>10</sup>

E cikk célja, hogy áttekintést nyújtson a területi jelleg értelmezésének jelenlegi állásáról a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák szempontjából. Egy rövid elméleti bevezető után a cikk arra a kérdésre keresi a választ, hogy a területi elv hogyan fogalmazódik meg a kisebbségi jogokkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumokban. Ezt követően az FCNM és az ECRML értelmezése alapján elemzem az ezzel kapcsolatos két kulcskérdést: a kisebbségi nyelvi jogok alkalmazási területeinek lehatárolásával kapcsolatos fogalmi kérdéseket, valamint a kisebbségi nyelvek használatát az állami hatóságokkal való kommunikációban. Ez rávilágít arra a korlátozó megközelítésre, amelyet számos állam alkalmaz a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó igényeknek a közelemben való érvényesítése tekintetében: a területi követelményeket a belső jogban gyakran nem technikai, hanem sokkal inkább szimbolikus politikai kérdéseknek tekintik. Az államok hajlamosak a kisebbségi nyelvi jogok követeléseit a területi hatáskörökhöz és a szuverenitáshoz kötni, azonban az e téren tett nemzetközi kötelezettségvállalásaik következetesebb értelmezéséhez átfogóbb megközelítésre lenne szükség. A következtetésekben emellett érvelek, hogy még ha a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák a különböző területeken a területi követelményeket helyezik is előtérbe, az ellenőrző szakértői testületeken belül látható egy tendencia a végrehajtás feltételeinek rugalmas értelmezése felé, hogy a kisebbségek különböző élethelyzeteire válaszolni tudjanak.

- 
- 8 Vö. Gáspár Bíró: Advancing the Mandate in Post-Communist Countries. In Tove Malloy – Ugo Caruso (szerk.): *Minorities, Their Rights and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Essays in Honour of Rainer Hofmann*. The Hague, Martinus Nijhoff, 2013. 68–71.
- 9 Roberta Medda-Windischer: Changing Paradigms in the Traditional Dichotomy of Old and New Minorities. In Kristin Henrard (szerk.): *Double Standards Pertaining to Minority Protection*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2010. 195–218.
- 10 Philip McDermott: Language Rights and the Council of Europe: A Failed Response to a Multilingual Continent? *Ethnicities*, 17. (2017), 5. 603–626.

## 2. A területiség elve és nyelvpolitika

A modern nemzetállamokban a nyelvpolitika és a területi hatalom szorosan összekapcsolódik, amikor a nemzeti/etnikai többség és a kisebbség közötti hatalommegosztásról van szó, és akkor is, amikor a központi kormányzat elutasítja a kisebbségek területi igényeit.<sup>11</sup> Akár figyelembe veszik a területi elemeket, akár nem, a modern államoknak egy nyelvpolitikai stratégiát kell elfogadniuk. Még a nyelvi sokszínűséggel szemben rugalmasabbnak és toleránsabbnak tartott modern liberális demokráciák<sup>12</sup> is nagymértékben eltérhetnek nyelvpolitikájukban.

Kymlicka és Patten négy különböző megközelítést határoz meg, amelyek a nyelvpolitikák mögött állhatnak, ezek a következők: 1. tolerancia- vs. promócióorientált jogok; 2. norma- és alkalmazkodási vs. hivatalos nyelvi jogrendszer; 3. személyiségi vs. területi jogrendszerek; és 4. egyéni vs. kollektív jogok.<sup>13</sup>

A harmadik kategória alapján a nyelvpolitikákat személyi vagy területi elv alapján lehet kialakítani. Általánosítva a nyelvi területiség elve azt a kísérletet jelöli, hogy egy többnyelvű országot különböző egynyelvű régiókra osszanak fel.<sup>14</sup> Ennek megfelelően a nyelvi jogok változhatnak az állam különböző régióin belül (lásd például Svájc vagy Belgium). Ezzel szemben a személyiségi elv esetében a nyelvi jogok az állam egész területén a személyhez kötődnek. A nyelvi területiség elvét különböző módon indokolják, Kymlicka amellet érvel, hogy a nemzeti/nyelvi csoportok számára egyfajta önkormányzatiságot kell biztosítani, hogy megmaradjon az egyéni választás szabadsága a saját kulturális kontextusukon belül.<sup>15</sup> Egy másik nézőpontból Van Parijs amellett érvel, hogy a nyelvek „egyenlő méltósága” elismerésének és garantálásának egyik legjobb módja az, ha elismerik hivatalos státuszukat egy adott területen.

„Az európai esetben ez abban áll, hogy mindegyik nyelvnek engedélyezzük, hogy az EU területének egy kisebb vagy nagyobb részén »királynő« legyen, és ezáltal az adott terület határain belül kiváltságot biztosítunk annak a nyelvhez kapcsolódó identitásnak, amelyet az adott területnek tulajdonítottak. Ezekon a határon belül ez a nyelv [...] kapja a legfelsőbb funkciót, és az a nyelv működik a lakosság mint politikai közösség hivatalos nyelveként.”<sup>16</sup>

11 Lásd még Nagy Noémi: *A hatalom nyelve, a nyelv hatalma*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

12 Ahogy Poggeschi megjegyezte „a sokszínűség, mint a pluralizmus egyik képe, sokkal inkább illik a demokratikus, mint az autoriter berendezkedéshez” Giovanni Poggeschi: *The Use of Regional and Minority Languages in the Public Administration and the Undertakings of Article 10 of the European Charter for Regional or Minority Languages*. *Revista de Llengua i Dret*, (2012), 57. 169.

13 Kymlicka–Patten (2003): i. m. 26.

14 Kymlicka–Patten (2003): i. m. 29. vagy Helder De Schutter: *The Linguistic Territoriality Principle – A Critique*. *Journal of Applied Philosophy*, 25. (2008), 2. 105–107.

15 Will Kymlicka: *Politics in the Vernacular*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

16 P. Van Parijs: *The Linguistic Territoriality Principle: Right Violation or Parity of Esteem?* E-book. Re-Bel, 2011.

A nyelvi területiség elve azonban bírálható az identitás alapján, mivel nem veszi figyelembe a „nyelvi hibriditással”<sup>17</sup> jellemezhető emberek identitását. Míg az állam által elfogadott nyelvpolitikák szükségszerűen területi joghatósághoz kötöttek, mind nemzeti szinten, mind a regionális kormányok szintjén, az államon belüli egynyelvű területek nem lennének képesek kielégíteni a két- vagy többnyelvű egyének vagy területek igényeit, olyan helyzeteket, ahol az emberek inkább szabadon választanak különböző nyelvi identitásaik között. Gyakran lehetetlen az egynyelvű régiók létrehozása, és sok olyan államban, ahol különböző nemzeti/nyelvi közösségek élnek, a többségi társadalomban erős politikai ellenállás tapasztalható az autonóm régiók létrehozásának gondolatával szemben. Ilyen helyzetekben a nyelvi igazságosság elvének tiszteletben tartása utat nyithat a „kétnyelvű társönkormányzás nyelvi kérdésekben”<sup>18</sup> formái felé. A területiség elvének alkotmányos fejlődése Belgiumban és Svájcban jól mutatja a nyelvek területi elkülönítésének szigorú alkalmazhatóságával kapcsolatos nagy vitát. A területi határok és a nyelvi joghatóság sokáig elválaszthatatlanok voltak, és az alkotmányos hagyományokba mélyen beágyazódva a politikai stabilitás és a különböző nyelvi közösségek közötti társadalmi egyensúly fenntartása kulcsfontosságú elemének tekintették őket. De még ezek a felfogások is változhatnak idővel: az 1990-es évek svájci alkotmányos reformjai bevezették a „veszélyeztetett nyelvek védelmének” gondolatát is, ami a kétnyelvű kantonokban a nyelvi heterogenitás megőrzésével kapcsolatos valós aggodalmat tükrözi.<sup>19</sup> Fontos látni, hogy még akkor is, ha a területi-nyelvi felosztás alapvető az állam alkotmányos felépítésében, lehet helye egy diverzifikáltabb nyelvpolitika elfogadásának is.

A következőkben áttekintem – különösen az FCNM és az ECRML értelmezésén keresztül –, hogy a kisebbségi nyelvi jogok nemzetközi normáiban hogyan fogalmazódik meg a területiség elve. A területi dimenzió csupán gyakorlati, technikai követelmény, vagy jogi-politikai eszköz a konkrét nyelvi jogok elhatárolásában?

### 3. Kisebbségi nyelvi jogok a nemzetközi jogban és a területi elv

Az 1945 után kialakult nemzetközi jogban a kisebbségi jogok az egyéni emberi jogok kialakulóban lévő egyetemes rendszerének szerves részeként fogalmazódtak meg. Bár az első nemzetközi emberi jogi dokumentumokból kimaradtak a kisebbségi jogokra vonatkozó konkrét rendelkezések, az ENSZ 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és az 1950-es Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) már kimondta – többek között – a nyelvi alapú diszkrimináció tilalmát.<sup>20</sup> Később a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 27. cikke kifejezetten elismerte

17 De Schutter kifejezését használva, De Schutter (2008): i. m. 117.

18 De Schutter (2008): i. m. 117.

19 Sophie Weerts: *La langue de l'état. Proposition d'un modèle de pluralisme linguistique à partir de l'étude comparée des droits belge et suisse*. Brussels, Bruylant, 2015. 545–550.

20 A 2. cikk, illetve a 14. cikk, az utóbbi rendelkezés tiltja a „nemzeti kisebbséghez való tartozás” alapján való megkülönböztetést is.

„a [...] kisebbségekhez [...] tartozó személyek [...] jogát saját nyelvük használatára”. Bár az Emberi Jogi Bizottság ezt a rendelkezést úgy értelmezte, hogy az államok kötelesek pozitív védelmi intézkedéseket tenni,<sup>21</sup> nehéz lenne konkrét állami kötelezettségeket levezetni a 27. cikk alapján. Mivel a kisebbségek identitásuk megőrzéséhez való jogát negatív módon fogalmazza meg – „a [...] kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni ezt a jogot” –, nem ad általános iránymutatást arra vonatkozóan, hogy az államoknak hogyan kell tiszteletben tartaniuk ezt a jogot. A kisebbségekhez tartozó személyek – többek között – nyelvi identitáshoz való jogának elismerése mellett nagy mérlegelési lehetőséget hagy az államoknak abban a tekintetben, hogyan és mely területeken (oktatás, közigazgatás stb.) és mely kisebbségi nyelvek tekintetében biztosítják ezt a jogot.<sup>22</sup> Anélkül, hogy részletesen foglalkoznánk az ezzel kapcsolatos nemzetközi joggyakorlattal, összefoglalóan megállapítható, hogy ezek a rendelkezések a kisebbségekhez tartozó személyek azon szabadságára összpontosítanak, hogy a magánéletben megkülönböztetés nélkül használhassák nyelvüket.<sup>23</sup> Egy progresszívebb formában az ENSZ 1992-es, a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata előírta, hogy az államoknak intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a kisebbségek számára kedvező feltételeket teremtsenek kultúrájuk, nyelvük fejlesztéséhez, valamint a nyelvük elsajátításához vagy az anyanyelvükön való oktatáshoz.<sup>24</sup> A nyelvi jogok megfogalmazása meglehetősen félreérthető, és olyan minősítésekhez kötött, mint például, hogy az államoknak „ahol csak lehetséges” intézkedéseket kell tenniük; nem világos, hogy az államoknak mikor és hol kell biztosítaniuk a kisebbségek számára az anyanyelvi oktatást. A Nyilatkozat azonban nem jogilag kötelező erejű eszköz, és csak az azt elfogadó ENSZ Közgyűlés politikai kötelezettségvállalását tükrözi. Meg kell jegyezni, hogy a Nyilatkozatból kimarad minden területi utalás vagy korlátozás a nyelvi jogok tekintetében. Az ENSZ kisebbségi kérdésekkel foglalkozó külömbizottja e tekintetben hangsúlyozta a rugalmas megközelítés fontosságát a korlátozások meghatározásakor – például a nyelvet beszélők száma és koncentrációja az állam adott területén –, és felhívta a figyelmet arra, hogy az ilyen korlátozásoknak arányosnak kell lenniük, és meg kell felelniük a kisebbségi nyelvet beszélők igényeinek, valamint

21 UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment 23, Article 27 (Rights of Minorities)* U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994. április 8.). 6.1. bekezdés.

22 Patrick Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 1991. 199–200. A PPIJE 27. cikk korlátaira vonatkozóan Thornberry (1991): i. m. 202–206. De Varennes szintén megemlíti a 27. cikknek a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó hatásait. Fernand De Varennes: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1996. 157–160. Lásd még Robert Dunbar: *Minority Language Rights in International Law. International and Comparative Law Quarterly*, 50. (2001), 1. 107–108.

23 Lásd Fernand De Varennes: *Linguistic Identity and Language Rights*. In Marc Weller (szerk.): *Universal Protection of Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 253–323.

24 *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* (1992) 4. cikk (2)–(3) bekezdés. Az ENSZ Közgyűlés 1992. december 18-án elfogadott 47/135. sz. határozata.

ösztönözte az innovatív megközelítéseket, például az internet és az új technológiák használatát a kisebb létszámú vagy szétszórtan élő kisebbségek elérése érdekében is.<sup>25</sup> Ez arra utal, hogy az emberi jogként megfogalmazott kisebbségi nyelvi jogok személyi hatályát nem kell feltétlenül a területi hatályhoz kötni, és nyilvánvalóan azt tükrözi, hogy a hazai jogalkotásban a területi követelmények relevanciájának lehető legnagyobb mértékű korlátozását preferálják.

A fentiekben a területiség, valamint a nemzeti és nyelvi identitás összefüggéseiről elmondottakkal összhangban úgy tűnik, hogy az európai államok jobban aggódnak a területi feltételek miatt. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ, 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet) 1990-ben elfogadott Koppenhágai dokumentuma lehetséges megoldásként említette „egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét és előmozdítását azáltal, hogy [...] az ilyen kisebbségek sajátos történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatásokat hoz létre”.<sup>26</sup> Az EBESZ-tagállamok kötelezettségvállalásai ezen a területen inkább politikai, mint jogi jellegűek, és általában tükrözik az EBESZ „átfogó biztonságra” való összpontosítását, az emberi jogi és biztonsági szempontok összekapcsolását a kisebbségi jogokról szóló dokumentumokban is. Az EBESZ nemzeti kisebbségügyi főbiztosa (HCNM) az országspecifikus, biztonságra összpontosító nyilatkozatai mellett tematikus ajánlásokban jelentős mértékben hozzájárult a kisebbségi jogokra vonatkozó normatív előírások kidolgozásához. A főbiztos Oslói ajánlásai a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól hasonló módon utalnak a területi követelményekre, mint a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta (lásd alább). A bírósági eljárásokban,<sup>27</sup> a közigazgatási hatóságokkal való kommunikációban<sup>28</sup> és a helységnevek feltüntetésében<sup>29</sup> a kisebbségi nyelv használatához való joggal kapcsolatban az ajánlások területi meghatározást alkalmaznak: „azokban a régiókban és helységekben, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jelentős számban vannak jelen”, és néha hozzáteszik, hogy „ahol az erre irányuló igényt kifejezték”.

Ebben az összefüggésben az Európa Tanács két szerződése, az FCNM és az EC-RML érdemelhet nagyobb figyelmet. Mindkét szerződés olyan ellenőrzési eljárást hozott létre, amely az államok rendszeres jelentéseinek benyújtásán alapul a szerződésből eredő állami kötelezettségek végrehajtásáról, valamint egy szakértői testület (FCNM Tanácsadó Bizottság, illetve ECRML Szakértői Bizottság) felállításán, amely a szerződés tényleges helyzetét és alkalmazását ellenőrzi a jelentést tevő részes államban. Az ellenőrzési eljárás mélyebb betekintést nyújt a területi korlátozásokkal és a nyelvi jogokkal kapcsolatos szerződéses kötelezettségek értelmezésébe. A két szerződés megközelítése eltérő: míg az FCNM az egyéni jogokra és a kisebbségekhez

25 *Handbook on Language Rights and Linguistic Minorities* (draft) 2015.

26 OSCE: *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE* (1990. június 29.) 35. bekezdés.

27 OSCE HCNM: *The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities* (1998. február), (18) bekezdés.

28 OSCE HCNM (1998): i. m. (13) és (15) bekezdés.

29 OSCE HCNM (1998): i. m. (3) bekezdés.



tartozó személyekre összpontosít, addig az ECRML a regionális és kisebbségi nyelvek előmozdítását és védelmét célzó eszköz. Az általános rendelkezéseket követően a Nyelvi Karta II. része a „célkitűzések és elvek” cím alatt általános kötelezettségeket sorol fel, amelyek minden aláíró államot köteleznek. A Karta harmadik része konkrét rendelkezéseket tartalmaz a nyelvhasználat különböző tevékenységeire vonatkozóan, minden egyes tevékenységre különböző szintű kötelezettségeket előírva. Ez egy a la carte mechanizmus, az államok szabadon választhatnak a III. részben felsorolt kötelezettségek közül, figyelembe véve a területükön a nyelvek demográfiai helyzetét és jogi elismertségét. Meg kell jegyezni, hogy a Karta deklarált célja a nyelvek és nem a kisebbségek védelme, még akkor is, ha illúzió lehet azt állítani, hogy a rendelkezések nem érintik a nyelveket beszélőket.

A hangsúlyt a nyelveknek az európai kulturális örökség részeként betöltött kulturális értékére és szerepére helyezi. Mivel a Nyelvi Karta nem foglalkozik olyan széles körben vitatott fogalmakkal, mint például a „kisebbség”, amelynek nincs jogi meghatározása a nemzetközi dokumentumokban, az alapvető fogalmak egyértelmű meghatározását kínálja:

„A jelen Karta vonatkozásában:

- a) »regionális vagy kisebbségi nyelvek« kifejezés alatt azon nyelvek értendők,
  - (i) amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és
  - (ii) amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit;
- b) a »regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén« az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Karta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát;
- c) a »területhez nem köthető nyelveken« az állam polgárai által beszélt olyan nyelvek értendők, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől vagy nyelvektől, de amelyeket, bár az állam területén hagyományosan beszélnek, nem lehet egy külön földrajzi körzethez kapcsolni.<sup>30</sup>

A területi elhatárolás központi kérdés a Nyelvi Karta alkalmazása szempontjából: a regionális vagy kisebbségi nyelveket az állam egy adott területéhez való kötődésük alapján azonosítják, ahol a helyi lakosság használja őket. Mindenekelőtt a Nyelvi Karta 1. cikke megkülönbözteti a területi és a nem területi nyelveket, és csak a bevándorlók nyelveit zárja ki. Az ECRML rendelkezéseinek nagy része azonban nem

30 OSCE HCNM (1998): i. m. (1) cikk.

alkalmazható nem területi nyelvekre.<sup>31</sup> A magyarázó jelentés szerint „[a] Karta azért foglalkozik elsősorban a területi alapokon nyugvó nyelvekkel, mert az általa szorgalmazott intézkedések többsége az állam egészén kívüli földrajzi alkalmazási terület meghatározását teszi szükségessé”.<sup>32</sup> A magyarázó jelentés mindazonáltal hozzáteszi, hogy „mivel a Kartában e tekintetben használt kifejezések elkerülhetetlenül meglehetősen rugalmasak, az egyes államok feladata, hogy a Karta szellemében pontosabban meghatározzák a regionális vagy kisebbségi nyelvek területének fogalmát”. Azonban különbség van a Karta területi és anyagi alkalmazási területei között. A nyelvek területének meghatározása nem befolyásolja egy nyelv „regionális vagy kisebbségi nyelvnek” való minősítését. Annak a nyelvterületnek a meghatározása, amely lehetővé teszi egy nyelv „regionális vagy kisebbségi nyelvnek” való minősítését, azaz a Karta anyagi alkalmazási területe inkább szociológiai, mint jogi kérdés. A területi alkalmazási terület, vagyis az a földrajzi terület, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmét szolgáló intézkedéseket várhatóan alkalmazni kell, inkább jogi, adminisztratív kérdés.

A Keretegyezmény, bár közvetlenül róluk szól, szándékosan nem adja meg a „nemzeti kisebbségek” fogalmát, egyéni jogok nyelvezetét használja, és programjellegű rendelkezéseket tartalmaz ahelyett, hogy egyértelmű állami kötelezettségeket fogalmazna meg. Bár a Keretegyezmény általánosabb megfogalmazást használ, és a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” jogaira összpontosít, számos olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyeknek területi elemei is vannak. Nevezetesen a 10. cikk (2) bekezdése a kisebbségi nyelvek állami szervekkel való használatáról, a 11. cikk (3) bekezdése az utcanevék és egyéb földrajzi elnevezések kisebbségi nyelven való feltüntetéséről vagy a 14. cikk (2) bekezdése a kisebbségi nyelven való oktatás biztosításáról előírja az államok számára, hogy ezeket a kötelezettségvállalásokat „a nemzeti kisebbségekhez hagyományosan és/vagy jelentős számban tartozó személyek által lakott területeken” hajtsák végre. A Tanácsadó Bizottság ugyanakkor hangsúlyozza az egyének személyes identitása tiszteletben tartásának fontosságát:

„[E]lőfordulhat, hogy egy személy több csoporttal is azonosítani kívánja magát. A többszörös hovatartozás jelensége valójában igen gyakori, például vegyes házasságok vagy államutódlási esetek miatt. Egy személy különböző célokból is többféleképpen azonosíthatja magát, attól függően, hogy az adott helyzetben az azonosulás milyen jelentőséggel bír számára. A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy a Keretegyezmény 3. cikkében foglalt önazonosítás elve a többszörös hovatartozás lehetőségét is biztosítja. Ez azt jelenti, hogy egy személy elvileg több kisebbségi nyelv tekintetében is igényelhet nyelvi jogokat, amennyiben teljesülnek

31 Lásd György Andrassy – Márk Vogl: Article 1c. Non-Territorial Languages. In Alba N. López et al. (szerk.): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts' Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012. 79–120.

32 Council of Europe: *European Charter for Regional or Minority Languages* ETS No. 148. Explanatory Report. (1992. szeptember 5.), 33. bekezdés.

a Keretegyezmény vonatkozó cikkeiben foglalt vonatkozó feltételek, mint például az igény és/vagy a hagyományos lakóhely.”<sup>33</sup>

A Tanácsadó Bizottság általánosságban az „inkluzív megközelítést” támogatja, és bizonyos esetekben a nyelvi jogokra vonatkozó rendelkezések személyi hatályának kiterjesztését a nem állampolgárok számára is lehetővé teszi.<sup>34</sup> Ez a megközelítés hangsúlyozza a személyesség elvének fontosságát a Tanácsadó Bizottság munkájában, amelyet a jelek szerint a Keretegyezmény értelmezése során a területi jelleggel szemben előnyben részesítenek.<sup>35</sup>

Konkrét jogok egy korlátozott állami területhez kötése nagy mérlegelési lehetőséget biztosít a kormányok számára. Szinte lehetetlen olyan objektív kritériumokat meghatározni, amelyek minden részes államban relevánsak és alkalmazhatók lennének. Mind a „regionális vagy kisebbségi nyelvek” Nyelvi Kartában szereplő meghatározását, mind a Keretegyezmény fent említett cikkeiben szereplő, a területre vonatkozó feltételeket át kell ültetni a nemzeti jogi szabályozásba az e rendelkezések alkalmazása szempontjából releváns területek lehatárolásával. A részes államok azonban elvileg nem zárhatnak ki önkényesen sem nyelveket (amelyek potenciálisan megfelelnek a Nyelvi Karta meghatározásának), sem kisebbségeket a területi követelményekhez kapcsolódó jogokból. Hangsúlyozza továbbá, hogy a nyelvterület az a terület, ahol a nyelvet nagymértékben beszélik, még ha csak kisebbségben is, és amely megfelel a nyelv történelmi bázisának.<sup>36</sup> A Szakértői Bizottság ezt a követelményt nyitottan értelmezte, és néhány esetben akkor is elismerte a nyelveket területi nyelvként, ha az adott területen ezeket a nyelveket a helyi lakosság elenyésző hányada beszéli. Magyarországon például a lengyel nyelvet területi nyelvként ismerték el, még akkor is, ha 2001-ben összesen csak 183 személy vallotta anyanyelvének a lengyelt (és 511 személy a családban használt nyelvként), mivel a lengyel kisebbséghez tartozó emberek többsége az ország néhány pontján él. A Szakértői Bizottság ezt a jelenlétet elegendőnek ítélte a Karta II. részének alkalmazásához.<sup>37</sup> Egy másik példaként a roma nyelvet a magyarázó jelentés *par excellence* nem területi nyelvként említi,<sup>38</sup> azonban a Szakértői Bizottság a Horvátországról szóló jelentésében a roma nyelveket területi

33 Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Thematic Report No. 3. *The Language Rights of Persons belonging to National Minorities under the Framework Convention*. ACFC/44DOC(2012)001 rev (2012. július 5.), 18. bekezdés.

34 Council of Europe (2012): i. m. 14–15. bekezdés.

35 Jan Clement: Territoriality versus Personality. In Annelies Verstichel et al. (szerk.): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* Antwerp–Oxford, Intersentia, 2008. 64.

36 Council of Europe (2012): i. m. 34. bekezdés.

37 Council of Europe: *Application of the Charter in Hungary*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2001) 4 (2001. október 4.) 19., 24., 26. bekezdés. A legutóbbi népszámlálás alkalmával 636 személy jelölte meg a lengyelt anyanyelvként, 582 fő családban használt nyelvként, bár leginkább a nagyvárosokban és Budapesten, de az ország területén szétszórtan éltek. Központi Statisztikai Hivatal: *2011. évi népszámlálás. 9. Nemzetiségi adatok*. Budapest, (2014). 14.

38 Council of Europe (2012): i. m. 36. bekezdés.

nyelvnek tekintette, mivel a romák elismert nemzeti kisebbségnek számítanak, bizonyos védelemben részesülnek, és meghatározható területeken élnek, ahol hagyományosan beszélik a nyelvüket.<sup>39</sup> Ennek megfelelően a Szakértői Bizottság értelmezése szerint a kérdéses nyelvnek nem kell az adott területen a legszélesebb körben beszélt nyelvnek lennie, elegendő, ha a nyelv hagyományosan az adott földrajzi területhez köthető.<sup>40</sup>

A Keretegyezmény homályosabb megfogalmazásokat használ a területi követelményekre: ahogyan fentebb idéztük, bizonyos jogok csak „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken” gyakorolhatók. Ez a fogalom megválaszolatlanul hagyja, hogy mit tekinthetünk hagyományosan lakott területnek, illetve mi számít „jelentős számban lakottnak”. A magyarító jelentés csak annyit mond, hogy „a »hagyományosan lakott« kifejezés nem a történelmi kisebbségekre vonatkozik, hanem csak azokra, akik még mindig ugyanazon a földrajzi területen élnek”<sup>41</sup>

A gyakorlatban a területi feltételek meghatározása leggyakrabban a lakosság kérdéses kisebbségi csoporthoz tartozó vagy a kérdéses kisebbségi nyelvet használó tagjainak törvényileg előírt számszerű arányához kapcsolódik. A küszöbértékek meghatározásának problémája megegyezik mind a Keretegyezmény, mind a Nyelvi Karta alkalmazása során.

#### 4. A területi alkalmazás meghatározása – küszöbértékek

Az objektív kritériumok, a nyelvhasználók számszerű vagy arányos követelménye azon területek meghatározásakor, ahol különleges nyelvi jogok vehetők igénybe, nem csak politikai döntés. Például a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása egy kisebbség nyelvén logisztikai és költségvetési kérdés is, ami nehézségeket okozhat a kormányok számára.

A Keretegyezmény tervezetének kidolgozásakor az első szövegjavaslatok arról szóltak, hogy a kisebbségi nyelvek használatához való jog a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolattartásra is kiterjedjen. Ez viszonylag egyértelmű megfogalmazás volt, és egy régió lakosságának vagy az összlakosságnak „nagy százalékát” igényelték e jog érvényesítéséhez.<sup>42</sup> Egy későbbi szakaszban a tervezet kidolgozói a „jelentős százalékos arány” kifejezést használták, és még ha ezt a százalékos arányt el is érték,

39 Council of Europe: *Application of the Charter in Croatia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2010) 9 (2010. december 8.), 85–86. bekezdés.

40 Eduardo J. Ruiz Vieytes: Article 1: Definitions. In Alba Nogueira López et al. (szerk.): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts' Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012. 66–67.

41 Council of Europe: *Framework Convention for the Protection of National Minorities Explanatory Report H (95) 10* (1995. február), 66. bekezdés.

42 Fernand De Varennes: Article 10. In Marc Weller (szerk.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 310–311.

a kisebbségi nyelv használatának joga a hatóságokkal való kapcsolattartáshoz „lehetőség szerint” feltételes maradt. A Velencei Bizottság (Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság) magyarázó jelentése úgy érvelt, hogy az ilyen korlátozásokra szükség volt, „tekintettel azokra a nehézségekre, amelyekkel egy kisebbségnek a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatában a saját nyelv használatához való jogának elismerése jár”, különösen, „ha az érintett állam pénzügyi eszközei nem elegendőek, vagy ha az érintett kisebbséghez tartozó személyek száma túlságosan alacsony”. Ugyanebben a jelentésben a Velencei Bizottság kifejtette azt a sajátos összefüggést is, amiért nyitva hagyta a küszöbérték kérdését:

„Az egyezménytervezet szándékosan nem határozza meg azt a százalékos arányt, amely felett a kisebbséghez tartozó személyek jogosultak a közigazgatási hatóságokhoz saját nyelvükön fordulni. Úgy tűnt, hogy előnyösebb egy rugalmas megfogalmazás mellett dönteni, amely figyelembe veszi az érintett állam egyedi körülményeit, beleértve annak pénzügyi forrásait is.”<sup>43</sup>

A magyarázó jelentés is megerősíti azt a szándékot, hogy a kormányok számára nagy mérlegelési mozgásteret hagyjanak e cikk végrehajtása során, amikor megállapítja, hogy „a Keretegyezmény szándékosan tartózkodik a »nemzeti kisebbségekhez hagyományosan vagy jelentős számban tartozó személyek által lakott területek« meghatározásától. Előnyösebbnek tartották egy olyan rugalmas megfogalmazás elfogadását, amely lehetővé teszi az egyes részes államok sajátos körülményeinek figyelembevételét.”<sup>44</sup>

Annak a területnek a meghatározása, ahol a kisebbségi nyelvhasználati jog igényelhető, különösen fontos a Keretegyezmény 10. cikkének, 11. cikk (3) bekezdésének és 14. cikkének alkalmazása szempontjából. Az első a kisebbségi nyelv használatáról szól a közigazgatási hatóságokkal való kommunikációban, a második a helységnevek, földrajzi elnevezések kisebbségi nyelven való feltüntetésére vonatkozik, a 14. cikk – amely számos egyéb minősítő elemet is tartalmaz – a kisebbségi nyelven oktatáshoz való jogról szól. A Tanácsadó Bizottság következetes volt a területi követelményekkel kapcsolatos megközelítésében, és hangsúlyozta a „nemzeti kisebbségekhez hagyományosan vagy jelentős számban tartozó személyek által lakott területek” [14. cikk (2) bekezdés] objektív és rugalmas meghatározásának fontosságát. Hangsúlyozta, hogy a „hagyományosan vagy jelentős számban” élő kisebbségek által lakott területek lehatárolásához fontos, hogy megbízható statisztikai adatokkal

43 Venice Commission: *European Commission for Democracy through Law. Proposal for a European Convention for the Protection of National Minorities* CDL-MIN(93) 6 (1993), 32. és 34. bekezdés.

44 Council of Europe (1995): i. m. 66. bekezdés.

rendelkezzenek,<sup>45</sup> és a szóban forgó kisebbség lehet „szétszórt kisebbség” is.<sup>46</sup> Ebben a tekintetben a Tanácsadó Bizottság követi a 10. cikk (2) bekezdése szerinti megközelítést a kisebbségek által lakott területek meghatározásakor. Tematikus jelentésében a Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy mindig üdvözli a küszöbértékek csökkentését, és kifejtette, hogy a

„»nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeket«, a kérdéses terület demográfiai szerkezetét egy bizonyos időszakon keresztül kell figyelembe venni annak biztosítása érdekében, hogy az újabb asszimilációs tendenciák ne működjenek a kisebbségi nyelv megőrzése ellen. Ezért a hatóságoknak rugalmasan kell értelmezniük és alkalmazniuk a jogszabályokat anélkül, hogy túl szigorúan támaszkodnának a küszöbértékre vonatkozó követelményre.”<sup>47</sup>

A területi jelleget a Nyelvi Karta sem határozza meg, de a regionális vagy kisebbségi nyelvek definíciója megköveteli az egyértelmű utalást arra a területre, ahol az államon belül a nyelvet beszélik. A magyarázó jelentés ehhez csak annyit tesz hozzá, hogy olyan területnek kell lennie, ahol a nyelvet a legnagyobb mértékben beszélik, még ha csak kisebbségben is, és amely megfelel a történelmi bázisának.<sup>48</sup> Kevés állam nyilatkozott ratifikációs okmányában arról, hogyan értelmezi a Karta szerinti „terület” fogalmát. Bosznia-Hercegovina és Szerbia ezeket a területeket azokra a területekre korlátozza, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvek hivatalos használatban vannak. Szlovákia és Románia kijelentette, hogy a Karta értelmében azok a települések számítanak területnek, ahol a kisebbségi nyelvet beszélők a nemzeti jogszabályaiknak megfelelően elérik a lakosság legalább 20%-át. A Szakértői Bizottság ellenőrző tevékenysége során negatív véleményt fogalmazott meg a szigorú küszöbértékek felállításával kapcsolatban, és az érintett állam gyakorlatától függetlenül értékeli az ECRML alkalmazását azokon a területeken, ahol az érintett nyelveket a valóságban beszélik.<sup>49</sup> A Szakértői Bizottság még arra is utalt, hogy a szigorúan értelmezett, konkrét küszöb-

45 Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Albania* ACFC/INF/OP/I (2003)004 (2002. szeptember 12.), 65. bekezdés.

46 Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on the Russian Federation*. ACFC/INF/OP/I (2003)005 (2003. július 10.), 155. bekezdés.

47 Council of Europe (2012): i. m. 66. bekezdés.

48 Council of Europe (1992): i. m. 34. bekezdés.

49 Council of Europe: *Application of the Charter in Serbia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 2 (2009. május 6.), 29. bekezdés; Council of Europe: *Application of the Charter in Slovakia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 8 (2009. november 18.), 12–13. bekezdés; Council of Europe: *Application of the Charter in Hungary*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2007) 5 (2007. június 20.), 11. bekezdés.

értékek alkalmazására vonatkozó állami nyilatkozatokat a Karta nem engedi meg.<sup>50</sup> E tekintetben a Bizottság hajlik arra, hogy az egyes nyelvek területét nagy rugalmassággal értelmezze, az értékelést a helyi szociológiai valósághoz igazítva.<sup>51</sup> Az Ausztriáról szóló 2009-es jelentésében a Bizottság rendkívül problematikusnak látta a Karta alkalmazásának kizárását Bécsben, miközben a fővárosban jelentős volt az elismert kisebbségi nyelvet beszélők száma. Egy másik, Svédországgal kapcsolatos esetben a Bizottságot mélyen aggasztotta egy olyan terület kizárása, ahol hagyományosan egy kisebbségi nyelvet beszélnek.<sup>52</sup> Mint korábban említettük, az alkalmazási terület meghatározásakor az államok jogi és szociológiai tényezőket kombinálnak, általában nagyobb hangsúlyt fektetve a jogi szempontokra. Látható, hogy a Szakértői Bizottság, akárcsak a Tanácsadó Bizottság a gyakorlatban inkább a tényleges helyzetet vizsgálja a helyszínen, és általában a szociológiai módszert alkalmazza, ez a megközelítés rugalmasabban veszi figyelembe az adott területen élő egyének speciális igényeit.

## 5. Nyelvhasználat az államigazgatásban

A területi elem kivételesen fontos a közigazgatásban. Azt, hogy hol és mikor lehet egy kisebbségi nyelvet hivatalos környezetben, a polgármesteri hivatalban vagy az önkormányzati szervekkel való kapcsolattartás során használni, szintén ezen intézmények területi illetékessége korlátozza. Ebből a szempontból a Nyelvi Karta 7. cikkének b) pontja szerint a részes államok vállalják „minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartását annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát”. A Keretegyezmény 16. cikke szintén felhívja a figyelmet a kisebbségek földrajzi elhelyezkedésének tiszteletben tartására.

A kisebbségi nyelv használatához való jog az állami hatóságokkal való kommunikációban az államok által nem széles körben elismert jog. Ki kell emelni, hogy a kisebbségi nyelv közigazgatásban való használatát két különböző megközelítésben lehet értelmezni, alapvető emberi jogként és kisebbségi különjogként. Az első esetben a területi elhatárolás nem játszhat szerepet, míg az utóbbiban meghatározó tényező lehet.

A nyelvhasználat jogára mint alapvető emberi jogra a leggyakoribb példa a védelemhez való jog a bírósági eljárásokban. Már a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 14. cikke (3) bekezdésének f) pontja, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke (3) bekezdésének a) pontja elismerte, hogy mindenkinek, akit büntetőeljárásban vádolnak, joga van tolmáchoz, valamint ahhoz, hogy az általa értett nyelven tájékoztassák az őrizetbe vétel vagy letartóztá-

50 Council of Europe: *Application of the Charter in Slovakia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2007) 1 (2007. február 21.), 42. bekezdés.

51 *Application of the Charter in Austria*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 1 (2009. március 12.), 15. bekezdés.

52 Council of Europe: *Application of the Charter in Sweden*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 3 (2009. május 6.), 11–14. bekezdés.

tás okairól, valamint a vád természetéről és okáról. A Keretegyezmény 10. cikkének (3) bekezdése és a Nyelvi Karta 9. cikke egyaránt biztosítja ezt a jogot. Természetesen ez a tisztességes eljáráshoz való alapvető emberi jog részeként értelmezhető. A nyelvi jogok mint alapvető emberi jogok azonban túlmutathatnak az igazságszolgáltatási eljárásokon. Minden olyan esetben, amikor az egyén nem beszéli a hivatalos vagy a többségi nyelvet, az államigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében kisebbségi nyelve szerepet kaphat. Ennek hátterében az áll, hogy a demokratikus országok elismerik a pártatlan és hatékony közigazgatáshoz való jogot, következésképpen ebben az esetben a hatóságokkal való kommunikáció akadályainak leküzdése prioritást élvez. Ezt a megengedő megközelítést a nemzetközi jog sokáig nem ismerte el széles körben, de az 1990-es években a nemzetközi szervek számos esetben elfogadták a kisebbségi nyelv használatának jogát az állami hatóságok részéről olyan helyzetekben, amikor a hivatalos nyelv indokolatlanul kizárólagos használata diszkriminatív lehet. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága megerősítette, hogy az államok nem tagadhatják meg minden indoklás nélkül a kisebbségi nyelven nyújtott szolgáltatások iránti igényt.<sup>53</sup> Ebből a szempontból fontos elem a közös kommunikációs nyelv megtalálása, de ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy ennek a nyelvnek az egyén anyanyelvének kell lennie.

A második esetben vannak olyan speciális kisebbségi jogok, amelyek nem feltétlenül kapcsolódnak a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés alapvető jogához, de tükrözik a kisebbségi nyelv fontosságát és jelentőségét. Ahogy ezt Poggeschi megfogalmazta,

„a második típusú nyelvi jogok [azaz a kisebbségi nyelvi különjogok – VB] azt jelentik, hogy egy népcsoport, amely a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolat-tartásban a saját nyelvét kívánja használni (és esetleg azt szeretné, ha a köztisztviselők is ezt használnák belső tevékenységeik során), erős kollektív identitást fejez ki [...] [és] alapvető joguk, hogy az élet minden területén, így a hatóságokkal való kapcsolattartásban is a saját nyelvükön »éljenek«.”<sup>54</sup>

Ez magyarázza a kisebbségi nyelvi különjogok jelentőségét, amelyeknek nemcsak gyakorlati, hanem erős szimbolikus dimenziójuk is van. Ahogy a Nyelvi Karta magyarázó jelentésében szerepel: „a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának engedélyezése az említett hatóságokkal való kapcsolatokban alapvető fontosságú e nyelvek státusza és fejlődése szempontjából, valamint szubjektív szempontból is.”<sup>55</sup> Ebbe a kategóriába tartozhatnak azok a nemzeti vagy nyelvi kisebbségek is, amelyek valamilyen regionális autonómiát élveznek, vagy erős politikai igényeket fogalmaznak meg az autonómiára államukon belül.<sup>56</sup> E regionális nemzeti nyelvek helyzete között azonban nagy különbségek vannak: míg a katalán nemzeti mozgalom számára

53 *Diergaard v. Namibia* (No. 760/1997), UN Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 (2000).

54 Poggeschi (2012): i. m. 167.

55 Council of Europe (1992): i. m. 101. bekezdés.

56 A feltörekvő „állam nélküli nemzetek”, mint Katalónia vagy Skócia, példaként szolgálhatnak erre.



fontos a nyelvi kérdés, addig Skóciában ez kevésbé releváns. Ez a politikai szempont azonban mind a Nyelvi Kartában, mind a Keretegyezményben ellensúlyozódik. Mindenekelőtt hangsúlyozzák, hogy egyik rendelkezést „sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely egyén számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely a nemzetközi jog alapvető elveivel, kiváltképpen az Államok szuverén egyenlőségével, területi integritásával és politikai függetlenségével ellentétes”.<sup>57</sup> Ezen túlmenően mindkét szerződés fontos minősítéseket alkalmaz a kisebbségi nyelvek közigazgatásban való használatára vonatkozóan. A Nyelvi Karta 10. cikke emlékeztet minket arra, hogy a kisebbségi vagy regionális nyelvek közigazgatási hatóságoknál és a közszolgáltatásokban való használatával kapcsolatos különböző intézkedéseket abban a mértékben kell végrehajtani, „ahogy az észszerűen lehetséges”. A 10. cikke szerint a Karta különböző lehetőségeket kínál a részes államok számára, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljanak a kisebbségi vagy regionális nyelvek használatával kapcsolatban a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatokban és a közszolgáltatásokban. Ezek a kötelezettségvállalások például a regionális vagy kisebbségi nyelvek közigazgatási hatóságok általi használatának biztosításától annak garantálásáig terjedhetnek, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek beszélői érvényesen benyújthatnak dokumentumot ezeken a nyelveken [10. cikk (1) bekezdés a) pont i–v. alpont]. A cikk rendelkezései meglehetősen teljeskörően fedik le a nyelvhasználat különböző nyilvános területeit. Az (1) bekezdés az állam közigazgatási hatóságaira vonatkozik, a (2) bekezdés a helyi és regionális közigazgatási hatóságokkal foglalkozik, a (3) bekezdés pedig a közszolgáltatások és közérdekű szolgáltatások nyújtásával foglalkozó szervezetekkel foglalkozik az állami szervek nevében.<sup>58</sup> E rendelkezés célja, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek magasabb státuszba kerüljenek azáltal, hogy az állam elsődleges felelősségi körébe tartozó területen, a közigazgatási hatóságok gyakorlatában védelmet élveznek. A Karta nyilvánvalóan feltételezi, hogy minden állampolgár, beleértve a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélőket is, képes az államnyelvet használni.<sup>59</sup> E rendelkezés célja, hogy a közszférára is kiterjessze az egyénnek azt a jogát, hogy a magánéletben az anyanyelvét használja. Az e rendelkezés alapján kötelezettséget vállaló államok elismerik a kisebbségi vagy regionális nyelv társadalmi, kulturális és politikai értékét a közigazgatási hatóságok tevékenységében, így elfogadva ezeket a nyelveket beszélőik, mint állampolgári identitásának, az állam politikai közösségének ugyanolyan érvényes tagjaként. Bizonyos esetekben a regionális vagy kisebbségi nyelvek az állami hatóságok hivatalos aktusaiban való használatának lehetővé tétele hozzájárul az adott nyelv fejlődéséhez is (szókincsének bővítése stb.).

57 Keretegyezmény 21. cikk és az ezzel majdnem megegyező Nyelvi Karta 5. cikk.

58 A 10. cikk többi része, a 4. bekezdés végrehajtási rendelkezéseket tartalmaz, az 5. bekezdés a csak regionális vagy kisebbségi nyelven létező nevek használatára vonatkozik.

59 Jutta Engbers: Article 10. Administrative Authorities and Public Services. In Alba Nogueira López et al. (szerk.): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts' Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012. 340.

A Nyelvi Karta 10. cikke tükrözi az államigazgatás területi szerveződését, mivel az (1) bekezdés alkalmazható „az állam azon közigazgatási kerületein, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma az alábbi intézkedéseket indokolja”, vagy mivel a 10.2. pont megfogalmazása szerint „azon helyi és regionális hatóságokat illetően, melyek területén a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók száma az alábbi intézkedéseket indokolja”. E tekintetben kulcsfontosságú kérdés azoknak a területeknek és közigazgatási egységeknek a területi lehatárolása, ahol ez a rendelkezés alkalmazható. A Szakértői Bizottság értékelő jelentéseiben a szociológiai megközelítést részesíti előnyben, hogy megvizsgálja a regionális vagy kisebbségi nyelvek jelenlegi helyzetét azon a területen, ahol azokat használják.<sup>60</sup> Fontos látni, hogy a Karta proaktív megközelítést követel meg a kormányoktól, elvárják tőlük, hogy ajánlatot tegyenek a kisebbségi nyelvet beszélők számára, és ne várják meg, hogy az érintettek megfogalmazzák igényeiket.<sup>61</sup>

A Keretegyezmény 10. cikkének (2) bekezdése a területi követelmények mellett azt is hangsúlyozza, hogy amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek „úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a *valóságos szükségnek*, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák – lehetőség szerint – e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket” (kiemelés itt). Még ha a megfogalmazás logikája érthető is, a részes államok önkényes döntéseit és szabályozását is lehetővé teheti a kisebbségek számára szükségtelen korlátozások felállításában.

A Tanácsadó Bizottság kiterjedt észrevételeket fogalmazott meg a Keretegyezmény 10. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatban. A Tanácsadó Bizottság egyik fő aggálya a kisebbségi nyelvek hatóságokkal való használatának feltételeire vonatkozó egyértelmű jogszabályok elfogadása volt.<sup>62</sup> Nyilvánvalónak tűnik, hogy mivel az állami hatóságok és az egyének közötti kommunikációt törvény szabályozza, a nyelvhasználatra vonatkozó egyértelmű iránymutatások hiányában az állami tisztviselők önkényesen használhatják vagy megtagadhatják az egyén által preferált nyelv használatát. Nyilvánvalónak tűnik, hogy ebben az esetben a nyelvhasználat megtagadásának súlyos következményei lehetnek az egyénre nézve (hivatalos dokumentumok megszerzése, állampolgári jogok gyakorlása a közigazgatási eljárásokban stb.). Még ha e cikk megfogalmazása meglehetősen körültekintő is, a Tanácsadó Bizottság pragmatikus megközelítést alkalmazott: ha a kisebbségek részéről igény és szükséglet mutatkozik arra, hogy a hatóságokkal való kommunikáció során a saját nyelvüket használják, a részes államnak erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy ezt az igényt kielégítse, és lehetőségeihez mérten biztosítsa az ehhez szükséges feltétele-

60 Engbers (2012): i. m. 342.

61 Council of Europe: *Recommendation RecChL (2006) 1 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Germany* (2006. március 1.), 1.

62 Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Armenia*. ACFC/INF/OP/I(2003)001 (2003. január 15.), 58–59. bekezdés; Council of Europe (2002): i. m. 53. bekezdés.

ket. Harmadik tematikus kommentárjában a Tanácsadó Bizottság kísérletet tett arra, hogy iránymutatást adjon az olyan feltételek helyes értelmezésére, mint például, ha az érintett személyek „úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek” a 10. cikk (2) bekezdésének alkalmazásához. Először is nem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek száma a döntő: ezeket a rendelkezéseket „olyan területekre is alkalmazni kell, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek csak viszonylag kis százaléka él, feltéve, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *hagyományosan* lakják az érintett területeket, hogy e személyek ezt kérik, és hogy ez a kérés valós szükségletnek felel meg”. Az államoknak gondosan fel kell mérniük a kisebbségi igényeket, figyelembe véve a helyi sajátos helyzeteket is.

„A »szükség« ebben az összefüggésben nem azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nem képesek beszélni a hivatalos nyelvet, és ebből következően a kisebbségük nyelvén nyújtott szolgáltatásokra szorúlnak. A kisebbségi nyelv mint kommunikációs eszköz működőképességének veszélyeztetése egy adott régióban elegendő ahhoz, hogy a Keretegyezmény 10. cikkének (2) bekezdése értelmében »szükségnek« minősüljön. Védelmi intézkedéseket kell hozni a kisebbségi nyelven nyújtott szolgáltatások fenntartására, még akkor is, ha a kisebbségi nyelvet nem használják széles körben, mivel ellenkező esetben az eltűnhet a közszférából. Ezen túlmenően az államok nem hozhatnak döntést az elegendő igény meglétéről olyan testületekben folytatott viták alapján, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nem képviselik magukat hatékonyan.”<sup>63</sup>

A kisebbségek valós igényeinek felmérése és a megfelelő jogszabály elfogadása ugyanilyen fontos, ahogyan azt az első, Albániára vonatkozó ellenőrző véleményben is megfogalmazták: „[a] Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy a nemzeti kisebbségekhez hagyományosan vagy jelentős számban tartozó személyek által lakott területeken el kell végezni az igények felülvizsgálatát és a kisebbségi nyelvek ilyen jellegű használatára vonatkozó szükségletek értékelését, és a felülvizsgálat megállapításainak fényében megfelelő jogi és közigazgatási keretet kell elfogadni a Keretegyezmény 10. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezések végrehajtása érdekében.”<sup>64</sup>

A kisebbségi nyelvhasználat szükséges feltételeiről szóló hazai jogszabályok elfogadásának követelménye a kisebbségi nyelvhasználathoz szükséges feltételek tekintetében megjelent a 11. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban is, amely a részes államok esetleges kötelezettségvállalásáról szól, hogy „olyan körzetekben, amelyek hagyományosan nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által jelentős számban lakottak [...] a hagyományos helységneveket, utcaneveket és egyéb, a közösség számára szánt földrajzi megjelöléseket a kisebbség nyelvén is kiírják, ha megfelelő igény van ilyen jelzésekre”. Ez a rendelkezés nem állapít meg egyéni jogot, a részes államok csak azt vállalják, hogy erre „törekcsenek”, és nem is fogalmazódik meg egyértelmű jogi

63 Council of Europe (2012): i. m. 56. bekezdés.

64 Council of Europe (2012): i. m. 56. bekezdés.

kötelezettségként. Ellentétben a 10. cikk (2) bekezdésével, a 11. cikk (3) bekezdése további korlátozásokat vezet be, amikor egyidejűleg előírja, hogy i) a hagyományosan jelentős számú nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által lakott területeken; ii) jogrendszerük keretében, beleértve, ahol helyénvaló, a más államokkal kötött megállapodásokat is; iii) sajátos körülményeik figyelembevételével; és iv) megfelelő igény esetén. Ezek a feltételek nagy mérlegelési mozgásteret hagynak a részes államoknak, de ez nem jelenti azt, hogy a részes államok eleget tehetnének a 11. cikk (3) bekezdés szerinti kötelezettségüknek anélkül, hogy külön jogszabályokat fogadnának el azokról a feltételekről, amelyek mellett az állami hatóságok a helyi nevekben és egyéb földrajzi elnevezéseknél a kisebbségi nyelvet használnák. Ez volt a Tanácsadó Bizottság által megfogalmazott általános aggodalom, még akkor is, ha például Albánia esetében a részes állam azzal érvelt, hogy a gyakorlatban a helyi nevek és utcanévtáblák kisebbségi nyelven való használata általános.<sup>65</sup> A Tanácsadó Bizottság úgy foglalt állást, hogy a rendelkezés teljes körű betartása érdekében „a kormánynak meg kell vizsgálnia, hogy szükség van-e megfelelő jogi és közigazgatási keretre az ilyen nevek és földrajzi jelzések feltüntetésének szabályozására, és megfelelő jogszabályokat kell elfogadnia.”<sup>66</sup> Egy ilyen jogi szabályozás elfogadásának egyik legfontosabb eleme a „jelentős szám” meghatározására szolgáló küszöbérték meghatározása. A Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy a városi vagy települési közösségekben az abszolút vagy relatív többség követelménye nem egyeztethető össze a 11. cikkel.<sup>67</sup>

A Tanácsadó Bizottság kiemelte a megfelelő végrehajtás szükségességét a helységnevek és topográfiai jelek kisebbségi nyelven való használata tekintetében is.<sup>68</sup> Továbbá nemcsak a jogi keret megléte és annak végrehajtása fontos, hanem a nemzeti kisebbségi nyelv használatára jogosultak tudatossága is. Észtország esetében a Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy szinte egyetlen önkormányzat sem élt a helységnevek és más földrajzi elnevezések kisebbségi nyelven való bevezetésének jogi lehetőségével. A Bizottság ezért azt javasolta az észt kormánynak, hogy vizsgálja meg, miért nem ismerik az önkormányzatok ezeket a lehetőségeket.<sup>69</sup> Általánosságban a Tanácsadó Bizottság fő érvelése az, hogy

65 Council of Europe (2002): i. m. 47. bekezdés.

66 Council of Europe (2002): i. m. 101. bekezdés.

67 Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a Tanácsadó Bizottság nem mindig volt következetes a megközelítésben: az ír nyelv észak-írországi használata tekintetében – a helyi ír nyelvű kisebbség kérése ellenére – a Tanácsadó Bizottság nem tartotta szükségesnek, hogy az Egyesült Királyságtól külön jogszabály elfogadását kérje. Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on the United Kingdom*. ACFC/INF/OP/I(2002)6 (2002. május 22.).

68 Fernand De Varennes: Article 11. In Marc Weller (szerk.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 351.

69 Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Estonia*. ACFC/INF/OP/I (2002) 005 (2001. szeptember 14.), 42. bekezdés.

„a Keretegyezmény 11.3. cikke megköveteli, hogy a kisebbségi nyelvű jelzések feltüntetése világos és egyértelmű jogszabályi alapot kapjon. Nem elegendő, ha ezt a gyakorlatot tényként engedélyezik, de nem támasztja alá jogszabály. [...] a táblák kétnyelvűségét támogatni kell, mivel ez azt az üzenetet közvetíti, hogy egy adott területen a különböző népcsoportok harmóniában élnek.”<sup>70</sup>

A Tanácsadó Bizottság véleményeinek lényege, hogy az államoknak a kisebbségi nyelvhasználat tekintetében a közigazgatási hatóságok „aktív felajánlását”<sup>71</sup> kell fenntartaniuk, és a jogi kötelezettségek hatékony végrehajtására kell összpontosítaniuk. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy a megfelelő végrehajtás nem a kormányok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Még ha a nemzetközi jog szerint a központi kormányzat felelős is azon nemzetközi szerződéses kötelezettségek végrehajtásáért, amelyeket aláírt, néhány példa azt mutatja, hogy a helyi és regionális hatóságok is fontos szerepet játszhatnak abban, hogy a nemzeti jogszabályokat a nemzetközi normák szellemében és tiszteletben tartásával hajtsák végre. A Tanácsadó Bizottság például elfogadta azt a rugalmasságot, amelyet egyes helyi közigazgatási tisztviselők tanúsítottak a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó merev jogi rendelkezések alkalmazása során, „ahol a gyakorlatban a kisebbségi nyelven történő kommunikációt és levelezést továbbra is elfogadják, még akkor is, ha az írásbeli válaszok a hivatalos nyelven készülnek”<sup>72</sup>

A Nyelvi Karta hasonló módon, például a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja azt kéri, hogy a közigazgatási területeket annak megfelelően kell lehatárolni, hogy tiszteletben tartsák a regionális és kisebbségi nyelvek előmozdítását a régióban. Ebben az értelemben a Karta nemcsak a közigazgatási területek megfelelő területi lehatárolását követeli meg, hanem a helyi hatóságok, a helyi és regionális önkormányzatok maguk is részt vesznek a Karta megfelelő végrehajtásában. A regionális és kisebbségi nyelvek „azon régiók vagy területek kulturális hangjai, ahol beszélik őket”<sup>73</sup> Tény, hogy a helyi hatóságok aktív közreműködése nélkül a Karta nem valósítható meg teljes mértékben.

## 6. Következtetések

A kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák az azokat elfogadó államok politikai és biztonsági aggályait is tükrözik. A területi követelményekre való homályos utalások és a nyelvhasználat egyes érzékeny területeire (a gyakorlati jellegűektől, mint például az oktatás, a szimbolikus jellegűekig, mint például a helységnevek kisebbségi

<sup>70</sup> Council of Europe (2012): i. m. 67. bek.

<sup>71</sup> De Varennes (2005): i. m. 320.

<sup>72</sup> Council of Europe (2012): i. m. 30 és 57. bek.

<sup>73</sup> Jean-Marie Woehrling: *The Pivotal Role of Regional and Local Authorities in Relation to the Charter*. In *From Theory to Practice – The European Charter for Regional or Minority Languages*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2002. 46.

nyelven való feltüntetése) vonatkozó további, meghatározatlan minősítések jó példákat kínálnak erre. Számos európai állam a nemzetállam hagyományos eszményét követi, és – például államnyelvi törvényekkel – egyértelmű hierarchiát állít fel a területén élő különböző nyelvek és nyelvi közösségek között. Ebből a szempontból a nyelvi kérdéseket és a nyelvi jogokkal kapcsolatos követeléseket elsősorban politikai kérdésnek tekintik, amelynek potenciálisan területi vonatkozásai is lehetnek. Ráadásul, mint fentebb láttuk, gyakorlati szempontból a területi korlátozások elkerülhetetlenül összekapcsolódnak bizonyos kisebbségi nyelvi jogokkal, ahogyan azt mind az FCNM, mind az ECRML alapján láthatjuk (például az oktatás és a közigazgatás területén).

E tekintetben három fő kérdés merül fel, amelyek meghatározhatják a nemzetközi normák értelmezését és hazai végrehajtását: a) a nyelvek szimbolikus helyzete és biztonsági aggályok; b) az államok felelőssége és c) a politikai megközelítés rugalmassága.

A nyelvi területek lehatárolására és a kisebbségi nyelvek közszférában való használatára vonatkozó nemzetközi rendelkezések, az FCNM és az ECRML értelmében meglehetősen homályosak, és nem adnak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a részes államoknak milyen jogi szabályozást kellene elfogadniuk. Az ellenőrző szakértői testületek azonban általában nem fogadják el a laza politikai megközelítést, amelyet az állam által alkalmazott helyi gyakorlat elfogadásán alapul. Az a jelentőség, amelyet az ellenőrző jelentésekben a kisebbségi nyelvhasználat feltételeire vonatkozó világos és tisztességes jogszabályok elfogadásának tulajdonítanak, azt sugallja, hogy a részes államok nem hagyhatják e kritériumok alkalmazását kizárólag politikai megfontolásoknak.

Ez elvezet bennünket a részes államok felelősségéhez a kisebbségi nyelvi jogok nemzetközi rendelkezéseinek végrehajtásában: a nemzetközi jog szerint a központi kormányoktól elvárható, hogy garantálják a nemzetközi kötelezettségek teljes körű végrehajtását, de ez nem zárja ki az államon belüli helyi és regionális hatóságok aktív szerepét és felelősségét. A nemzeti szinten elfogadott jogi kereteken belül a helyi és regionális önkormányzatok saját hatáskörükben képesek és készek arra, hogy kedvező – politikai és jogi – feltételeket teremtsenek a kisebbségi nyelvek használatához, különösen a közigazgatási intézményekben. A nemzeti kormány és a helyi, regionális hatóságok közötti kapcsolatok és hatáskörök szétválasztása fontos, de a nemzeti kormányoknak ösztönző jogi és politikai környezetet kell teremteniük a helyi és regionális intézkedésekhez ezen a területen.

Amint az a fentiekből kiderült, a gyakorlatban a területi követelmények értelmezése meglehetősen rugalmas, és az ellenőrző szervek meglehetősen egyértelműen a kisebbségi közösségek valós szükségleteinek alapos felmérését részesítik előnyben a szigorú területi megközelítés alkalmazása helyett. Ily módon, ha a részes államok követik az ECRML Szakértői Bizottság és az FCNM Tanácsadó Bizottság fejlődő iránymutatását, akkor a nyelvi jogokra vonatkozó rugalmasabb és inkluzívabb jogszabályok elfogadása felé kell elmozdulniuk. A rugalmas megközelítés nem korlátozódhat kizárólag a jogalkotásra, hanem az új technológiák alkalmazására is, például az online közszolgáltatások és közigazgatási információk kisebbségi nyelven is hozzá-

férhetővé tételére. A minisztériumok, közhivatalok, önkormányzatok a szolgáltatások széles skáláját kínálhatják kisebbségi nyelven is, még a kisebb, szétszórta élő kisebbségi nyelvi közösségek számára is. Így a kisebbségi nyelvi normák alapos megvalósítása könnyebben függetleníthető a területi és politikai szempontoktól.

## Irodalomjegyzék

- Andrássy, György – Márk Vogl: Article 1c. Non-Territorial Languages. In Alba Nogueira López – Eduardo Javier Ruiz Vieytes – Iñigo Urrutia Libarona – Ralf-René Weingärtner (szerk.): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts' Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012. 79–120.
- Bíró, Gáspár: Advancing the Mandate in Post-Communist Countries. In Tove Malloy – Ugo Caruso (szerk.): *Minorities, Their Rights and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Essays in Honour of Rainer Hofmann*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 63–78. Online: [https://doi.org/10.1163/9789004236561\\_005](https://doi.org/10.1163/9789004236561_005)
- Clement, Jan: Territoriality versus Personality. In Annelies Verstichel – A. Alen – B. De Witte – P. Lemmens (szerk.): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* Antwerp–Oxford, Intersentia, 2008. 51–68.
- Council of Europe: *European Charter for Regional or Minority Languages* ETS No. 148. Explanatory Report. (1992. szeptember 5.)
- Council of Europe: *Framework Convention for the Protection of National Minorities Explanatory Report* H (95) 10 (1995. február)
- Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Estonia*. ACFC/INF/OP/I (2002) 005 (2001. szeptember 14.)
- Council of Europe: *Application of the Charter in Hungary*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2001) 4 (2001. október 4.)
- Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on the United Kingdom*. ACFC/INF/OP/I(2002)6 (2002. május 22.). Online: <https://rm.coe.int/168008bb6e>
- Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Albania*. ACFC/INF/OP/I (2003)004 (2002. szeptember 12.)
- Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Armenia*. ACFC/INF/OP/I(2003)001 (2003. január 15.). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd37>
- Council of Europe: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on the Russian Federation*. ACFC/INF/OP/I (2003)005 (2003. július 10.).
- Council of Europe: *Recommendation RecChL (2006) 1 of the Committee of Ministers on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Germany* (2006. március 1.). Online: [www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/Recommendations/GermanyCM-Rec2\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/Recommendations/GermanyCM-Rec2_en.pdf)
- Council of Europe: *Application of the Charter in Slovakia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2007) 1 (2007. február 21.). Online: <https://rm.coe.int/16806dba35>

- Council of Europe: *Application of the Charter in Hungary*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2007) 5 (2007. június 20.).
- Council of Europe: *Application of the Charter in Austria*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 1 (2009. március 12.).
- Council of Europe: *Application of the Charter in Serbia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 2 (2009. május 6.). Online: <https://rm.coe.int/16806db959>
- Council of Europe: *Application of the Charter in Sweden*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 3 (2009. május 6.). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dbadd>
- Council of Europe: *Application of the Charter in the Slovak Republic*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2009) 8 (2009. november 18.)
- Council of Europe: *Application of the Charter in Croatia*. Report of the Expert Committee on the Charter. ECRML (2010) 9 (2010. december 8.). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d86e5>
- Council of Europe: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities Thematic Report No. 3. *The Language Rights of Persons belonging to National Minorities under the Framework Convention*, ACFC/44DOC(2012)001 rev (2012. július 5.). Online: <https://rm.coe.int/16800c108d>
- Daftary, Farima – François Grin (szerk.): *Nationbuilding, Ethnicity and Language Politics*. Budapest, ECMI, 2003.
- De Schutter, Helder: The Linguistic Territoriality Principle – A Critique. *Journal of Applied Philosophy*, 25. (2008), 2. 105–120. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2008.00397.x>
- De Varennes, Fernand: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1996. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004479258>
- De Varennes, Fernand: Article 10. In Marc Weller (szerk.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 301–328.
- De Varennes, Fernand: Article 11. In Marc Weller (szerk.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 329–364.
- De Varennes, Fernand: Linguistic Identity and Language Rights. In Marc Weller (szerk.): *Universal Protection of Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 253–323.
- Diergaardt v. Namibia* (No. 760/1997), UN Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 (2000)
- Dunbar, Robert: Minority Language Rights in International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 50. (2001), 1. 90–120. Online: <https://doi.org/10.1093/iclq/50.1.90>
- Engbers, Jutta: Article 10. Administrative Authorities and Public Services. In Alba Nogueira López – Eduardo Javier Ruiz Vieytes – Iñigo Urrutia Libarona – Ralf-René Weingärtner (szerk.): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts' Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012. 337–372.
- Központi Statisztikai Hivatal: *2011. évi népszámlálás. 9. Nemzetiségi adatok*. Budapest, (2014). Online: [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_09\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf)
- Kymlicka, Will: *Politics in the Vernacular*. Oxford, Oxford University Press, 2001. Online: <https://doi.org/10.1093/0199240981.001.0001>



- Kymlicka, Will: Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. In Will Kymlicka – Magda Opalski (szerk.): *Can Liberal Pluralism Be Exported?* Oxford, Oxford University Press, 2011. Online: <https://doi.org/10.1093/019924815X.001.0001>
- Kymlicka, Will – Allen Patten: Introduction. In Will Kymlicka – Allen Patten (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 1–51. Online: <https://doi.org/10.1017/S0267190503000163>
- McDermott, Philip: Language Rights and the Council of Europe: A Failed Response to a Multilingual Continent? *Ethnicities*, 17. (2017), 5. 603–626. Online: <https://doi.org/10.1177/1468796816654725>
- Medda-Windischer, Roberta: Changing Paradigms in the Traditional Dichotomy of Old and New Minorities. In Kristin Henrard (szerk.): *Double Standards Pertaining to Minority Protection*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2010. 195–218. Online: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004185791.i-440.50>
- Nagy Noémi: *A hatalom nyelve, a nyelv hatalma*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- OSCE: *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE* (1990. június 29.). Online: [www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf)
- OSCE HCNM: *The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities* (1998. február).
- Poggeschi, Giovanni: The Use of Regional and Minority Languages in the Public Administration and the Undertakings of Article 10 of the European Charter for Regional or Minority Languages. *Revista de Llengua i Dret*, (2012), 57. 163–205.
- Ruiz Vieytez, Eduardo Javier: Article 1: Definitions. In Alba Nogueira López – Eduardo Javier Ruiz Vieytez – Iñigo Urrutia Libarona – Ralf-René Weingärtner (szerk.): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts' Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012. 35–78.
- Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 1991.
- United Nations: *Handbook on Language Rights and Linguistic Minorities* (draft) (2015). Online: [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/LanguageRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/LanguageRights.aspx)
- Van Parijs, Philippe: *The Linguistic Territoriality Principle: Right Violation or Parity of Esteem?* E-book. Re-Bel, 2011. Online: [www.rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/08/Re-Bel-e-book-11.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/08/Re-Bel-e-book-11.pdf)
- Venice Commission: European Commission for Democracy through Law Proposal for a European Convention for the Protection of National Minorities, CDL-MIN(93) 6, 1993.
- Weerts, Sophie: *La langue de l'état. Proposition d'un modèle de pluralisme linguistique à partir de l'étude comparée des droits belge et suisse*. Brussels, Bruylant, 2015.
- Woehrling, Jean-Marie: The Pivotal Role of Regional and Local Authorities in Relation to the Charter. In *From Theory to Practice – The European Charter for Regional or Minority Languages*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2002.