



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ



# ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

X. évfolyam (2022)

1. szám

ISSN 0866-6628 (nyomtatott)

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények  
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon  
lektorált folyóirata

#### SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László
Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Ujházy László
Bódi Stefánia	Korhecz Tamás	Schanda Balázs
Csath Magdolna	Kondorosi Ferenc	Silvio Marcus-Helmons
Darák Péter	Kukorelli István	Smuk Péter
Halász Iván	Leo Zwaak	Varga Zs. András
Halmi Péter	Maciej Dybowski	Vizi Balázs
Herbert Küpper	Molnár Miklós†	Weller Mónika

#### SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő  
Auer Ádám  
Balogh-Békesi Nóra  
Horváth Anett  
Téglási András

Olvasószerkesztők: Bíró Csilla, Resofszki Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Nyomdai kivitelezés: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

ISSN 0866-6628 (nyomtatott)

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: [depositphotos.com](http://depositphotos.com)



## Tartalom

Szerzőink.....	5
Bevezetés.....	7

### TANULMÁNYOK

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS: Együtt élő nyelvek joga – a nyelvhasználat szabályozásának négy sarkalatos területe .....	9
KONTRA MIKLÓS: (Nyelvi) emberi jogok és/vagy biztonságpolitika.....	19
NAGY NOÉMI: Érték, identitás, konfliktus, részvétel és emberi jogok – a nyelvi jogok többszemponútú megközelítése.....	29
VIZI BALÁZS: Területi elv és a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák.....	39
YEMSERACH LEGESSE HAILU: Az etiópiai szövetségi kormány nyelvpolitikája és a nyelvtörvény, valamint annak hatásai a tisztességes eljárásra és az amhara nyelvet nem beszélő vádlottak jogaira.....	65

### DOKUMENTUMOK

A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai .....	85
--	----





# Szerzőink

GERENCSÉR BALÁZS igazgató, Ereky István Közjogi Kutatóközpont; PhD hab. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

KONTRA MIKLÓS DSc, Károli Gáspár Református Egyetem, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola

NAGY NOÉMI Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék

VIZI BALÁZS egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék; kutatóprofesszor, TK Kisebbségkutató Intézet

YEMSERACH LEGESSE HAILU egyetemi oktató, School of Law and Federalism, Ethiopian Civil Service University



## Bevezetés

A nyelvi jogok kutatóinak jelentős része – és a magyar kutatók túlnyomó többsége – nincs teljesen megelégedve a nyelvi jogok nemzetközi elismerésének jelenlegi szintjével: szükségesnek tartaná erősebb jogok elismerését is valamilyen formában. Másfelől viszont úgyszólván általános az a nézet, hogy az államokat és a nemzetközi szervezeteket – ideértve a nemzetközi egyezmények végrehajtását felügyelő szerveket is – nem kényszeríti semmi a mainál erősebb nyelvi jogok elismerésére. Így aztán a kutatók csak reménykednek az óhajtott változásokban. A képhez mindemellett hozzátartozik, hogy azt azért valószínűleg senki sem feltételezi, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek (ideértve ismét a nemzetközi egyezmények értelmezésére feljogosított szerveket is) teljesen figyelmen kívül hagyják a tudományos és szakértői körökben megfogalmazódó érveket, különösen az erős érveket.

Mit számítanak tehát az érvek, különösen a tudományos érvek a nyelvi jogok nemzetközi elismerésének erősítése szempontjából? Erről szervezett konferenciát az MTA „A magyar nyelv a tudományban” elnöki bizottsága és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának Nemzetközi Jogi Tanszéke 2021. szeptember 10-én az MTA székházában. A nyilvános konferencián meghívott szakemberek, jogászok és nyelvészek tartottak előadásokat. Az előadásokhoz kapcsolódó tanulmányok egy része a *Magyar Tudomány* hasábjain lát napvilágot, míg egy másik része (Gerencsér Balázs, Kontra Miklós, Nagy Noémi és Vizi Balázs tollából) itt jelenik meg. Ezt a blokkot azzal a reménnyel nyújtjuk át az olvasóknak a konferencia szervezőinek nevében, hogy legalább részben választ kapnak a kisebbségek nyelvi jogainak nemzetközi szabályozási nehézségeit övező kérdésekre.

*Andrássy György*  
(PTE Állam- és Jogtudományi Kar)

*Vizi Balázs*  
(NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)





# Együtt élő nyelvek joga – a nyelvhasználat szabályozásának négy sarkalatos területe

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS<sup>1</sup>

*A tanulmány a társadalomban együtt élő nyelvek ember-ember és ember-állam relációját vizsgálja. Az alapfeltevése szerint az egy államban beszélt különféle nyelvek között szükségszerűen egyfajta verseny alakul ki, amely meghatározza a nyelvek egymás közötti viszonyait. A nyelvek (így a különféle nyelvű társadalmi csoportok) közötti békés együttélés kialakítása az állam társadalomvédelmi funkciójába tartozik. E tanulmány a megfelelő nyelvpolitika és jogi szabályozás kialakításához szükséges sarkalatos beavatkozási pontokat vizsgálja, amelyet összegezve „együtt élő nyelvek jogának” nevez el.*

**Kulcsszavak:** nyelvi jogok, emberi jogok, közigazgatás, kormányzás, nyelvpolitika, USA, spanyol nyelv

## *Law of Coexisting Languages – Four Pillars of the Language Policy*

*This study examines the citizen–citizen and citizen–state relationship focusing on the use of different languages in society. According to the basic assumption, there is necessarily a kind of competition between the different languages spoken in one state, which determines the relations between the languages. The development and maintenance of peaceful coexistence between languages (thus social groups of different languages) is part of the protection function of the state. This study examines the key points of intervention needed to develop appropriate language policy and legislation, which it summarises as the “law of coexisting languages”.*

**Keywords:** language rights, human rights, public administration, governance, language policy, USA, Spanish language

<sup>1</sup> Igazgató, Ereky István Közjogi Kutatóközpont; PhD hab. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

## 1. Nyelvek versenyben

A nyelv az emberi kommunikáció különösen fontos közege. Üzeneteket közvetít, kapcsolatot teremt. Mégis több mint kommunikációs csatorna: az identitás része. Önmagunk meghatározására és mások megkülönböztetésére is alkalmas.

A nyelvi határok és az országhatárok jellemzően különböznek egymástól. Ha viszont több nyelvet beszélnek egy országon belül, akkor a nyelvek elkezdnek kölcsönhatásba lépni egymással. Kialakul egyfajta verseny, amelyben lesznek többek és kevesebbek által beszélt nyelvek, közvetítő és helyi nyelvek, és lesznek túlélő és kihalt nyelvek.

Mindezt nem a nyelvészet, hanem a jogtudomány felől közelítve láthatjuk, hogy minden történelmi korszak feltette a kérdést, hogy a jogi és politikai rendszernek szükséges-e reflektálnia a többnyelvűség jelenségére. Különösen a modern és posztmodern állam vizsgálatakor tartjuk fontosnak az úgynevezett „védelmi funkciót”,<sup>2</sup> amely által a társadalom (különféle szempont szerinti) biztonsága napjainkra kitüntetett figyelmet kapott.

Azonban mit tegyen az állam, ha lakosai eltérő nyelveken beszélnek? Amennyiben az államban kialakult domináns nyelv használatát kötelezővé teszi, legfeljebb a saját működését könnyíti meg. A lakosságnak viszont a hivatalos nyelvet nem beszélő vagy nem anyanyelvként beszélő részét elkezdi hátrányos vagy alárendelt helyzetbe hozni.

A jó és emberközpontú megoldás tehát valószínűleg nem a kötelező egynyelvűsítés irányába mutat. Valamilyen jogi vagy politikai válasza azonban mégis szükség lesz annak érdekében, hogy az országban beszélt nyelvek egymás mellett békében megférjenek, így a lakosság biztonsága – fizikai, jogi, gazdasági és politikai értelemben – megerősödjön.

Az alábbi oldalakon a Kárpát-medencében<sup>3</sup> és az Amerikai Egyesült Államokban<sup>4</sup> terepen végzett empirikus kutatásaim egyik olyan eredményét mutatom be, amely arra a kérdésre igyekszik választ adni, hogy melyek azok a területek, beavatkozási pontok, amelyek elősegítik az adott országban beszélt különböző nyelvek békés együttélését. Előljáróban azt is aláhúzom, hogy bár különféle okból élhet több nyelv egy országban huzamosan együtt (például őshonos kisebbségek, bevándorlók, vendégmunkások stb.), nehéz olyan szabályozási rendszert létrehozni, amely minden társadalmi csoportra egyformán helytálló lesz. (Talán nem is kell ilyen.) Az viszont szükséges, hogy a jogpolitika kellően differenciáltan tekintsen az egyes társadalmi csoportokra. Ehhez próbál e tanulmány segítséget nyújtani, a szabályozás sarkalatosnak tartott pontjainak bemutatásával, amelyek közötti arányok tudják meghatározni a tényleges nyelvvédelmi vagy nyelvjogi eszközöket.

2 Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 29.

3 Gerencsér Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...” *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól*. Budapest, NSKI – Méry Ratio, 2015.

4 Gerencsér Balázs Szabolcs: *A latínok az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Pázmány Press, 2019.

## 2. Nyelvjog helyett nyelvpolitika: az USA példája

Az Amerikai Egyesült Államok többnyelvű ország. Lakóinak nyelvi sokszínűsége történelmi folyamatok során alakult ki.<sup>5</sup> Ennek a szövetségi államnak ma az is sajátossága, hogy egyszerre dominánsan angol nyelvű ország, ugyanakkor a magán- és a közsférában más nyelvek is érvényesülhetnek. Kutatásom egyik tapasztalata az, hogy egyszerre egynyelvű és többnyelvű országról van szó. Egynyelvű akkor, amikor az állami szervek, a közigazgatási szervek és minden közszolgáltatást nyújtó szerv elsődleges nyelvéről beszélünk (angol), amelyet a szövetségi kormányzás, és ugyanígy a tagállami kormányzás is használ. Többnyelvű viszont akkor, amikor az állam a nem angol anyanyelvű állampolgárait kívánja megszólítani, és lehetővé teszi – sokszor minden normatív felhatalmazás nélkül – a közszolgáltatások többnyelvű igénybevétele. Ez a paradoxon a nyelvpolitikában is tetten érhető, hiszen egyfelől a (nyelvi) megkülönböztetés és a sztereotípiák elleni küzdelem egyik globális élharcosa az USA, másfelől az erős angolosítás és ezzel a más nyelvek kiszorítása sok tagállamban – akár alkotmányos szinten is – megjelenik. Ennek látszólag ellentmond, hogy a kettős nyelvi közegnek szövetségi szinten tulajdonképpen nincs kimondott alkotmányos háttere. Sőt véleményem szerint addig tud ez a többnyelvűség dinamikus jelen lenni a társadalomban, amíg ez így is marad. A jogi szabályozás az USA-ban ugyanis csak bemerevíti a nyelvi valóságot, és a társadalom szerkezetének alakulásával óhatatlanul feszültségeket szülhet.

Az USA-ban az angol mint domináns nyelv mellett több tíz, kisebb-nagyobb közösség által beszélt más nyelv is megtalálja a helyét. Az együttéléshez az út azonban nem egy kötelező érvényű jogszabályon, hanem a jogpolitikán (*policy*) keresztül vezetett, amely rugalmas kereteket biztosít. A vegyes jogi megoldások elősegítésével (amelyekben az őshonos kisebbség és a bevándorló is megtalálja a helyét) példát kapunk egy komplex problémákat is kezelni képes rendszerről.

A szakirodalom az USA-ban megjelenő nyelveket három típusba sorolja:<sup>6</sup>

Az első a *bennszülött nyelvek* (*indigenous, native languages*) köre. A hódításokat megelőzően nagy nyelvi sokszínűségről beszélhetünk itt, az észak-amerikai kontinensen. Indián törzsek saját nyelveket és nyelvjárásokat alakítottak ki, amelyek az európai betelepülők térnyerésével folyamatosan – és ma már mondhatjuk: visszafordíthatatlanul – megfogyatkoztak. Nem véletlen, hogy 1990-ben a Native Language Act<sup>7</sup> már jogi eszközökkel is megpróbálta védeni és megőrizni a több százból megmaradt pár indián nyelvet. Egy ilyen törvényi keret azonban legfeljebb lassítani tudja azt a folyamatot, amely az 1800-as évekre a bennszülöttek tömeges megfogyatkozását

---

5 Jean Mulesky: Understanding the American Linguistic Mosaic: A Historical Overview of Language Maintenance and Language Shift. In Sandra Lee McKay – Sau-Ling Cynthia Wong (szerk.): *Language Diversity – Problem or Resource?* Cambridge, Newbury House Publishers, 1988. 29.

6 Mulesky (1988): i. m. 34.

7 25. USC 31. § 2910–2906.



és kitelepítését eredményezte – főleg az USA északi részén. Ezeket a nyelveket nevezhetjük az Európában használt terminológia szerint „kisebbségi nyelveknek”.

Második nyelvi kategóriába az úgynevezett *gyarmati nyelvek* tartoznak. Ezek az első telepesek nyelvei: a spanyol, az angol, a francia és a német voltak. Ezek közül az angol már az Egyesült Államok létrehozatalakor domináns szerepet kapott. Vezető szerepében pedig igazán komoly kihívója az ország történelme során eddig nem is akadt. A négy legnagyobb számban használt gyarmatosító nyelv mellett az irodalom még az orosz, a svéd, valamint a holland nyelvet is ebbe a körbe tartozónak mondja.<sup>8</sup> Érdekes példa, hogy az ámis (amish) vallású lakosság a mai napig a holland nyelvnek egy sajátos nyelvjárását beszéli.<sup>9</sup>

Végül, a harmadik kategóriát a *bevándorlók nyelvei* alkotják. Ehhez a körhöz a 19. századtól betelepülő népcsoportok nyelvei tartoznak. Az irodalom ezt a klaszifikációt az Egyesült Államok mint (a gyarmatosító országoktól) független állam létrejöttétől számítja.<sup>10</sup> Éles vonalat nem lehet húzni az egyes gyarmati és bevándorló nyelvek között, amire különösen jó példa a spanyol nyelv, hiszen az egyértelműen beletartozik mindkét kategóriába.

Külön érdemes szólni az USA nem angol anyanyelvű népcsoportjai közül a legnagyobb, a 60 milliós spanyol ajkú *latínó* közösségről. A közel 320 milliós ország lakosságának 18,5%-át teszik ki, és számuk évről évre gyarapodik.<sup>11</sup> Mára meghatározó politikai és gazdasági tényezővé váltak, megkerülhetetlen figyelembe venni körülményeiket, helyzetüket akár választásról, akár egészségügyről, oktatásról, munkaerőpiacról vagy emberi jogok védelméről legyen szó.

### 3. Nyelvpolitikai és szabályozási előfeltételek

Az Egyesült Államok példája jól mutatja, hogyan lehet sok, eltérő időpontban kialakult vagy megjelent nyelv egy országban jelen. Az előbb említett három nyelvi kategóriából az őshonos nyelvek egyedül azok, amelyek organikusan fejlődtek az észak-amerikai kontinensen. Ezek a *bennszülött indián nyelvek*, amelyek mára a kihalás (eltűnés) szélére sodródtak, annyiban hasonlítanak az európai kisebbségi nyelvekre, hogy azok is nagy múltú, sokszor kis számban és elszigetelten beszélt nyelvek. Érdekes tapasztalatokat adhat, ha ezen a ponton az Európai Unióra is vetünk egy pil-

8 Terrence Wiley: The Imposition of World War I Era English-Only Policies and the Fate of German in North America. In Thomas K. Ricento – Barbara Burnaby (szerk.): *Language and Politics in the United States and Canada*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates, 1998. 213.

9 Az ámisok egy keresztény kisegyházhoz tartoznak, svájci német anabaptista gyökerekkel. A természethez kötődő életmódjukról és szigorú belső szabályaikról, ugyanakkor a legkiválóbb minőségű kézműves termékeikről is ismertek. Személyes tapasztalatom volt, hogy Ohio államban élő családok a német–holland eredetű sajátos nyelvüket maguk között máig használják.

10 1776. július 4. a Függetlenségi Nyilatkozat kihirdetése. Lásd még a tárgyban Molesky (1988): i. m. 35.

11 2021. augusztusi adatokat lásd US Census Bureau: [www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045219](http://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045219)

lantást, amely többször próbálkozott a kevésbé használt nyelvek megmentésével,<sup>12</sup> azonban korántsem érezhető Európában olyan kormányzati elhivatottság eziránt, mint amilyenek az Egyesült Államokban az indián nyelvek és nyelvjárások megőrzése iránt tett erőfeszítések. Az összes nyelvjogi és nyelvvédelmi intézkedésből egyedül az őshonos indián nyelvek tekintetében következetes az amerikai jog: magas szinten deklarálja és ezzel együtt alacsonyabb végrehajtási szinten konkretizálja a nyelvek védelmét. Más nyelvek tekintetében sokkal inkább a praktikus szempontok ösztönözték a jogalkotást, mint például a társadalmi integráció, demokratikus intézményrendszer működtetése vagy gazdasági érdekek – semmint a nyelvek konkrét védelme. Úgy is mondhatjuk, hogy „reagál” az angolon kívüli egyéb nyelvekre. A két kört (kisebbségi nyelvek, gyarmati nyelvek) nem választja el éles határ, hanem jelentős átfedések vannak a szabályozásban. Mégis, kutatásom során megbizonyosodtam arról, hogy az amerikai jog jól és rugalmasan kezeli a különbséget az őshonos törzsek nyelveinek megmentése és például a latínók spanyol nyelvi igényei között.

Az európai és az amerikai nyelvi jogok összehasonlíthatóságának vagy összehasonlíthatatlanságának vizsgálatakor vettem észre a kisebbségi nyelvek szabályozásának új megközelítési lehetőségét, amelyet összefoglalóan az *együtt élő nyelvek jogának* neveztem el. Ez lehet egy olyan közös pont, amely a nyelvjogi szabályokat összehasonlíthatóvá teszi, és egyúttal túlmutat a nyelvi jogok hagyományos megközelítésén, hiszen nem egy jogterületről vagy jogszabályról van szó, hanem inkább interdiszciplináris szabályozási és jogpolitikai módszerről.

Az együtt élő nyelvek joga nem „nyelvtörvény”, amely valamilyen szempontból azonosít egy vagy több nyelvet és lefektet egy szabályrendszert. Sokkal inkább *jogi normákból és szakpolitikai célokból álló vegyes szabályrendszer*, amely olyan döntéshozatali szinten keletkezik, amely kellően rugalmasan tud igazodni a társadalmi változásokhoz. Mivel minden ország a saját jellemzőit veszi figyelembe a nyelvjogi környezet kialakításakor, itt sem beszélhetünk egységes modellekről. Az alábbiakban arra vállalkozom, hogy az USA példáját, mintegy szemléltetésként kiemelve, de Európa országainak ismert tapasztalatait szem előtt tartva kísérletet teszek négy olyan területet azonosítani, amelyek minden ország nyelvpolitikájának meghatározásában sarkalatosak.

Ahhoz, hogy az elméleti modell stabilitását biztosítani lehessen, két objektív és egy szubjektív előfeltevést teszek:

1. Bármely országban előforduló nyelvekre (kisebbségi nyelvekre) olyan adottságként tekintek, amely *ténykérdés*. A kisebbségi nyelv létezését nem a jog, hanem az a tény igazolja, hogy egy pontosan mérhető, kimutatható és definiálható közösség beszél egy nyelvet. A nyelvnek és a kisebbségnek is vannak olyan objektív ismérvei, amelyek mérhetőek. A jogi védelemnek tehát

---

12 *European Bureau for Lesser-Used Languages (EBLUL)* 1982–2010. Bár ez a hálózat már megszűnt, és helyébe olyan együttműködés lépett életbe, mint a *European Language Equality Network (ELEN)*, a működéséről összefoglalót a Flachbarth-blogon találunk: <https://flachbarth.blogspot.com/2014/03/ebul-mint-informacios-halozat.html>

ahhoz kell igazodnia, hogy ez a nem domináns helyzetben lévő nyelv milyen földrajzi, társadalmi, történelmi és más adottságokkal rendelkezik. Ezeket az adottságokat pontosan ismernie kell az államnak ahhoz, hogy a domináns és a nem domináns nyelvek közötti békés együttélés körülményeit jól meg tudja határozni, az erős társadalmi kohéziót ki tudja alakítani. Az együttélést elősegítő szabályozás – éppen az objektív alapok miatt – a nyelvre mint erőforrásra tekint és nem mint problémára.

2. A szabályozás középpontjába az Embert helyezem, akinek egyszerre van individuális és társas (társadalmi, politikai) jellemzője. Az Embert mint Polgárt továbbá nem elszigetelten, hanem az állammal való kapcsolatrendszerében szemlélem.
3. Ha a 20. század kisebbségi jogi jelenségeire tekintünk akár Európában, akár az USA-ban, a fentről bevezetett, kötelező egynyelvűsítés ideig-óráig ugyan háttérbe tudja helyezni a kisebbségi nyelvet, az élő nyelvvel szemben azonban minden ilyen módszer hatástalan marad. Hasonlóan a kisebbségi identitás szubjektív ismérveihez,<sup>13</sup> a nyelvhasználat tekintetében is kijelenthetjük, hogy létezik egy markáns társadalmi kohéziós erő, amelyet a jog is figyelembe kell vegyen, máshogy mondva: amelyik nyelvet *akarják* beszélni, azt *fogják* is. Ezt alátámasztják az európai kisebbségi nyelvek példái is (mint a fríz, a breton vagy éppen a szocialista diktatúra idejében a közép- és kelet-európai kisebbségi nyelvek).

## 4. A nyelvek békés együttélésének sarkalatos jogpolitikai területei

### 4.1. Az anyanyelv mint emberi jog

A fentiek fényében az első és talán legfontosabb nyelvjogi szabályozási tárgykör az *emberi jogok védelme*. Ennek keretében a nyelv emberi jogi státuszát vizsgáljuk, valamint kapcsolatát más alapjogokkal.<sup>14</sup> Az anyanyelvhasználathoz való jog mint önálló alapjog jelenleg még nem elismert önálló emberi jog, holott a tudományos élet már évtizedek óta sürgeti ezt a folyamatot.<sup>15</sup> Jelenleg származtatott alapjogként te-

13 Hans-Joachim Heintze: *Autonomy and Protection of Minorities under International Law*. In Günther Bachter: *Federalism against Ethnicity?* Zürich, Verlag Rüegger, 1997. 81.

14 Skutnabb-Kangas tovább is megy, amikor kimondja, hogy megkülönböztethetők „belső” (*core*) alapvető és külső nyelvi emberi jogok, valamint kiemeli a nyelvi jogok kollektív jogi jellemzőit is. Tove Skutnabb-Kangas: *Linguistic Human Rights*. In Lawrence M. Solan – Peter M. Tiersma (szerk.): *The Oxford Handbook of Language and Law*. Oxford, 2012. 238–240.

15 Ingo Richter: *Language as a Right in International Law: Limits and Potentials*. In Szerk. Dagmar Richter – Ingo Richter – Reeta Toivanen – Iryna Ulasiuk (szerk.): *Language Rights Revisited – The Challenge of Global Migration and Communication*. Nijmegen, Wolf, 2012; András György: *Freedom of Language: A Universal Human Right to Be Recognised*. *International Journal on Minority and Group Rights*, 19. (2012), 2. 195–232.; Miklós Kontra et al.: *Conceptualising and Implementing Linguistic Human Rights*. In Miklós Kontra et al. (szerk.): *Language: A Right and a Resource – Approaching Linguistic Human Rights*. Budapest, CEU Press, 1999.

kinthetünk rá, amelynek anyajogai az emberi méltósághoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog.<sup>16</sup>

A nyelvhasználat alapjogi védelmét mind a nemzeti, mind a nemzetközi bíróságok jelenleg akkor tudják ellátni, ha közvetlen kapcsolatban állnak más (elismert) alapjog érvényesülésével – amely a fentiekén túl bármelyik másik alapjog is lehet.<sup>17</sup>

A nyelv védelmét biztosító nemzetközi jogi keretek alakítják ki és formálják elsődlegesen egy állam nyelvvédelmi rendszerét. Az állampolgárok szintjén azonban álláspontom szerint nem az emberi jogi katalógusok lesznek érezhetőek, hanem a konkrét kormányzati intézkedések. Éppen ezért az alapjogi normatív szabályokat arányosan veszem figyelembe az alábbi szakpolitikai és jogi eszközökkel, amelyek közötti összhang és egyensúly mindig az adott állam fent említett objektív és szubjektív ismerve-ihez igazodik.

#### ***4.2. Az anyanyelv mint a demokrácia működésének felülete***

A nyelv a *demokratikus intézményrendszer működésében* is fontos tényező és egyúttal a választójogon keresztül az alapjogokhoz így is kapcsolódik. Jó példát mutat számunkra az Egyesült Államok, ahol a spanyol ajkú közösség a hatvanas évektől folyamatosan, és a 2016-os, a 2020-as elnökválasztás során pedig még fokozottabban politikai célpont volt. Láthattuk, hogy a kampány és részben a választások kisebbségi nyelven is hozzáférhetőek lettek. A demokratikus intézményrendszer működésének célja a polgárok bevonása, a politikai aktivitás növelése. Az USA-ban 1965 óta (*Voting Rights Act*) folyamatosan napirenden lévő kérdés a kétnyelvű (angol és spanyol) szavazólap létjogosultsága.

Peter M. Tiersma, a Los Angeles-i Loyola Egyetem egykori kutatója a közszolgáltatások közül három olyan kört emel ki, amely meghatározó a nyelvi csoportok számára: ez a közoktatás, a közegészségügy (szociális igazgatás), valamint a választójog (kétnyelvű szavazólapok).<sup>18</sup> A felvetés tehát aktuális és közvetlen: olyan területeken kell az anyanyelvhasználatot biztosítani, ahol a polgárok életminőségét (demokrácia esetében ideérthető a közösségi élet is) közvetlenül lehet támogatni. Mindehhez hozzájárul az is, hogy a nyelvi korlátok miatt demokratikus jogaival nem élő lakosság politikai deficitet jelent, így politikai integrálásuk mellett több érv szól.

Ebbe a körbe tartozik a helyi (önkormányzati) szervek működésének nyelve is. Ha a közösség a helyi ügyeiket a saját nyelvén tudja intézni (pl. testületi ülések vezetése, döntéshozatal), szintén a társadalmi integrációt és a politikai stabilitást szolgálhatja.

16 Gerencsér (2015): i. m. 67.

17 Lásd különösen például a művelődéshez való jog szoros kapcsolatát az anyanyelv használatával.

18 Peter M. Tiersma: Language Policy in the United States. In Peter M. Tiersma – Lawrence Solan (szerk.): *The Oxford Handbook of Language and Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 255–257.



## 5. Az anyanyelv mint a kormányzás és közigazgatás működésének felülete

Annak érdekében, hogy egy állam megfelelő, megbízható és hatékony közigazgatást tudjon biztosítani, a területén élő nyelvek sajátosságaival tisztában kell legyen. A kormányzás célja a lakosság és az ország működésének biztosítása,<sup>19</sup> ami éppen az előbbi tényeszerű adottságok folytán kapcsolatban áll az állampolgárok által beszélt nyelvvel is.

A kisebbségek életében (tehát a bevándorlók nyelveit most nem tekintve) a nyelvhasználat a legváltozatosabb területeket érinti az állami szervektől a magánéletig. Ha egy kisebbségi polgár megtanulta a nyelvét az iskolában, követ a nyelvén rádió- és televízió-műsorokat, sőt kisebbségi nyelven tud szerződéseket kötni – még mindig csak a közösségen belüli elszigetelt jelenség a nyelvhasználat. Ha viszont személyi igazolványt kell kérnie, építési engedélyért folyamodik, bíróságra citálta a szomszédja, vagy közlekedési baleset miatt büntető ügye van, jellemzően már csak a többségi nyelvet lehet használnia.

Ahhoz, hogy az állam a közszolgáltatásokat valóban egyenlően hozzáférhetővé tudja tenni, figyelembe kell vennie a társadalomban jelen lévő nyelvi kompetenciákat, és a szükséges felületeken (mint amilyen például az egészségügy vagy az oktatás) rugalmas hozzáférést kell biztosítani. Mindezek jogi szabályozásának módszertanára kiváló eszköz a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, amely éppen ezt a differenciált hozzáférést segíti elő.

## 6. A nyelv mint biztonságpolitikai kérdés

A többnyelvű országokban a nyelvhasználat *biztonságpolitikai kérdésként* is felmerülhet. Példaként tekinthetők a 2014–2015-ös ukrán események, ahol a politikai instabilitást végső soron a nyelvi feszültségek eredményezték.<sup>20</sup> Továbbá a legtöbb 20. századi nyugat-európai „klasszikus” kisebbségi autonómia létrejöttékor biztonságpolitikai faktor is felmerült egy-egy robbantás vagy más agresszív cselekmény miatt: Dél-Tirol, Åland-szigetek, Baszkföld esetében például, hogy csak a legismertebbeket említssem.<sup>21</sup>

A jogszabályok legfontosabb feladata itt a domináns és nem domináns nyelvek békés együttélését ösztönző jogi környezet kialakítása. Ezt az ENSZ 47/135-ös határozatának preambuluma az alábbiak szerint tükrözi: „a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme hozzájárul azon államok politikai és társadalmi stabilitásához, amelyekben élnek.”

19 Magyary megfogalmazásában: „a közigazgatás a közösségért van.” Kiss István – Magyary Zoltán: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939. 11.

20 Gerencsér (2015): i. m. 153–154.

21 Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, 1996. 263., 370. és 432.

A belső stabilitás minden állam számára prioritás, amelyet a különböző társadalmi csoportok között létrejött vagy kialakított békés együttélés is szolgál. Ahogy Nagy Noémi fogalmaz: „Noha a nyelvi különbség önmagában nem jelent konfliktusforrást, de [...] a nyelvi jogok elégtelen alkalmazása a gyakorlatban véres etnikai összetűzésekhez vezethet.”<sup>22</sup> A nyelvhasználat helyes szabályozása és a jogrendszerbe való integrálása olyan eszköz lehet, amely az esetleges társadalmi feszültségeket csökkenti, a fizikai, gazdasági (és akár katonai) biztonságot pedig növeli.

## 7. Konklúzió: multipoláris megközelítés a békés együttéléseért

Az egyén egyszerre individuum és egyszerre közösségi lény. Ahogy emberi mivoltánál fogva jogok illetik meg, úgy a társadalmi, politikai kapcsolatai is meghatározók. Polgárként az állam felé való kapcsolatrendszerében az állami működés, másrészt a stabilitás és biztonságpolitika alanya. Egy országban többféle okból jelenhetnek meg nyelvek. Ezek más és más társadalmi csoportokhoz kapcsolódnak, amelyeknek mind eltérő szociális igényük és helyzetük lehet. Minden csoportra egységes nyelvi szabályozás merevvé és emiatt feszültségekkel terhessé tenné a társadalmi csoportok közötti kapcsolatot. A rugalmas kereteket egy olyan modell képes támogatni, amely több szempontot vesz figyelembe. Véleményem szerint a nyelvek békés egymás mellett élésére vonatkozó nyelvpolitikának a fentiekben bemutatott négy faktort érdemes figyelembe vennie. Ezek 1. az emberi jogok, 2. a demokratikus intézmények, 3. a jó közigazgatás és 4. a biztonság.

Ha az őshonos kisebbségeket külön tekintjük, akkor tartom hatékonynak és megfelelőnek a nyelvjogi szabályozást, ha az azt a célt szolgálja, hogy a kisebbségi nyelvet beszélő személyek jogaikat (akár helyi szinten) úgy gyakorolhassák, és kötelezettségeiket úgy teljesíthessék, mint azt a domináns nyelvet beszélő állampolgárok tehetik – nyelvük és kultúrájuk megőrzése mellett.

Európa országai különleges helyzetben vannak abból a szempontból, hogy a *Nyelvi Charta* különleges védelmet nyújt a regionális vagy kisebbségi nyelveknek, amely követetőbbé teszi a nyelvvédelmi rendszereket. Kitekintve más kontinensek nyelvjogi rendszereire, értékelődik csak igazán fel a Nyelvi Charta, amely korát megelőző módon válik napjainkban az európai nyelvvédelem (és a nyelvjogi kutatások) kulcsává.

Az előbb kifejtett többpólusú megközelítés így elősegíti azt a szemléletváltást is, amely immár nem egy merev normatív szabálytól (nyelvtörvénytől) várja a megoldást, hanem a társadalomra tekint, és differenciált módon avatkozik be – a szükségesség és arányosság figyelembevételével.

<sup>22</sup> Nagy Noémi: *A hatalom nyelve – a nyelv hatalma*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 12., 15., 25–26.

## Irodalomjegyzék

- Andrássy György: Freedom of Language: A Universal Human Right to Be Recognised. *International Journal on Minority and Group Rights*, 19. (2012) 2. 195–232. Online: <https://doi.org/10.1163/157181112X639087>
- Gerencsér Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...” Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól. Budapest, NSKI – Méry Ratio, 2015. Online: <https://mek.oszk.hu/15500/15516/>
- Gerencsér Balázs Szabolcs: *A latinók az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Pázmány Press, 2019. Online: <http://mek.oszk.hu/21700/21776/>
- Hannum, Hurst: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, 1996. Online: <https://doi.org/10.9783/9780812202182>
- Heintze, Hans-Joachim: Autonomy and Protection of Minorities under International Law. In Günther Bachter: *Federalism against Ethnicity?* Zürich, Verlag Rüegger, 1997. 75–90.
- Kiss István – Magyar Zoltán: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939.
- Kontra, Miklós – Tibor Várady – Robert Phillipson – Tove Skutnabb-Kangas: Conceptualising and Implementing Linguistic Human Rights. In Miklós Kontra – Tibor Várady – Robert Phillipson – Tove Skutnabb-Kangas (szerk.): *Language: A Right and a Resource – Approaching Linguistic Human Rights*. Budapest, CEU Press, 1999. 1–20. Online: <https://doi.org/10.1515/9789633865217-006>
- Molesky, Jean: Understanding the American Linguistic Mosaic: A Historical Overview of Language Maintenance and Language Shift. In Sandra Lee McKay – Sau-Ling Cynthia Wong (szerk.): *Language Diversity – Problem or Resource?* Newbury House Publishers, Cambridge, 1988. 5–29.
- Nagy Noémi: *A hatalom nyelve – a nyelv hatalma*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Richter, Ingo: Language as a Right in International Law: Limits and Potentials. In Dagmar Richter – Ingo Richter – Reeta Toivanen – Iryna Ulasiuk (szerk.): *Language Rights Revisited – The Challenge of Global Migration and Communication*. Nijmegen, Wolf, 2012. 151–169.
- Skutnabb-Kangas, Tove: Linguistic Human Rights. In Lawrence M. Solan – Peter M. Tiersma (szerk.): *The Oxford Handbook of Language and Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 238–240. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199572120.013.0017>
- Tiersma, Peter M.: Language Policy in the United States. In Peter M. Tiersma – Lawrence Solan (szerk.): *The Oxford Handbook of Language and Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 255–257. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199572120.013.0018>
- Wiley, Terrence: The Imposition of World War I Era English-Only Policies and the Fate of German in North America. In Thomas K. Ricento – Barbara Burnaby (szerk.): *Language and Politics in the United States and Canada*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates, 1998. 213–223. Online: <https://doi.org/10.4324/9781410603890>

# (Nyelvi) emberi jogok és/vagy biztonságpolitika<sup>1</sup>

KONTRA MIKLÓS<sup>2</sup>

*A létező emberi jogi szabályozások és a nyelvi jogi szabályozások nem különösebben hatékonyak. Emberiesség elleni bűncselekmény és emberiesség elleni bűncselekmény között az az egyik különbség, hogy van, akit ilyen bűncselekményért életfogytig tartó börtönre ítélnék (Mladić), s van, akit futni hagynak (azoknak az államoknak a zömét, amelyek alámerítő oktatással asszimilálják nyelvi kisebbségeiket).*

*A műhely-konferenciánkhöz írt tájékoztatójában Andrassy György a nyelvi jogok nemzetközi elismerésének magasabb szintre emeléséhez új érvek felkutatását szorgalmazta, s célként azt jelölte meg, hogy a tanácskozás „hozzájáruljon az ilyen érvek felkutatásához, bemutatásához és megvitatásához, illetve általában az érvek szerepének tisztázásához”. A nyelvi jogi érvek szerepének vizsgálatához egy tágabb kérdést is szóba kívánok most hozni: a kisebbségek nyelvi jogi védelmét veszélyeztetik-e biztonságpolitikai érdekek?*

*Ezt a konfliktust éles reflektorfénybe állította Ukrajna az utóbbi öt évben. Ha az európai szervezetek passzivitásukkal bűnrészesek lesznek az ukrainai regionális és kisebbségi nyelveken folyó oktatás erodálásában, az olyan precedenst teremthet, aminek következtében egy kisebbséget bármikor meg lehet fosztani azoktól a jogaitól, amelyeket korábban megszerzett egy államban. A homogén nemzetállamokat építő országokat Ukrajna példája arra sarkallhatja, hogy erre az útra lépjenek, ami új európai konfliktusokat eredményezhet. Be fogom mutatni, hogy ami súlyos nemzetközi konfliktushoz vezetett, és tanácsalanságot szült a NATO-ban, az nyelvészek számára elég könnyen kezelhető ügy lenne.*

*A nyelvi emberi jogok és a biztonságpolitika szembeállítása csak pusztító hatású lehet. Viszont ezeknek a jogoknak és a biztonságpolitikai érdekeknek együttes érvényesítése lehetséges, és ez a konfliktuskezelés legjobb módja.*

**Kulcsszavak:** nyelvi emberi jogok, emberiesség elleni bűncselekmények, biztonságpolitika, hozzáadó nyelvpedagógia, ukrán nyelvpolitika

- 1 E dolgozat második fele, a „Nemzetközi reakciók” résztől kezdődően, nagyrészt felhasználja Csernicskó Istvánnal írt, 2022-ben megjelenő tanulmányunk vonatkozó részeit. István Csernicskó – Miklós Kontra: The Linguistic Human Rights Plight of Hungarians in Ukraine. In Tove Skutnabb-Kangas – Robert Phillipson (szerk.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. Oxford, Wiley–Blackwell, (megjelenés alatt).
- 2 DSc, Károli Gáspár Református Egyetem és II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, e-mail: [kontram@gmail.com](mailto:kontram@gmail.com)

*(Linguistic) Human Rights and/or Security Policy*

*Current international Human Rights obligations and language rights declarations have not proved particularly effective. For a crime against humanity a person may be sentenced to life imprisonment (e.g., Ratko Mladić for the Srebrenica massacre), but other perpetrators often go unpunished: for instance, most of those States which assimilate their linguistic minorities through submersion education programs.*

*In his call for this conference, Professor György Andrásy urged us to find new arguments that might help to raise international language rights standards, and clarify the role of arguments in general. In this context I will address a wider issue: Does security policy pose a threat to minority language rights?*

*These challenges have been highlighted by conflicts in Ukraine over the past five years. If the Council of Europe, the European Union, and NATO become complicit in Ukraine's erosion of regional and minority languages, a precedent may be set whereby a linguistic minority can be deprived of the rights they previously enjoyed in their State. The example of Ukraine may be followed by other States in building homogeneous nation-states and could well lead to new conflicts in Europe. In this paper I will show that what has created a serious international conflict and paralysis in NATO could be handled quite straightforwardly by linguists.*

**Keywords:** linguistic human rights, crimes against humanity, security policy, additive language teaching, Ukrainian language policy

A nyelvi emberi jogok olyan egyéni és kollektív nyelvi jogok, amelyekkel minden ember rendelkezik ember volta okán azért, hogy kielégíthesse alapvető szükségleteit, és hogy méltóságteljes életet élhessen. Elvileg a nyelvi emberi jogok annyira elidege-níthetetlen jogok, hogy egyetlen állam vagy személy sem sértheti meg őket.<sup>3</sup>

## 1. Emberiesség elleni bűncselekmények

A srebrenicai tömeggyilkosságokért felelős Ratko Mladićot a hágai Nemzetközi Törvényszék 2017-ben elítélte népirtásért, *emberiesség elleni bűncselekményekért* és háborús bűncselekményekért. 2010-ben a szociolingvista Tove Skutnabb-Kangas és az emberi jogokat kutató jogász Robert Dunbar egy olyan kötetet publikáltak, amelyben az oktatáspolitikák és oktatási gyakorlatok olyan példáit elemzik, öt konti-

3 Lásd Tove Skutnabb-Kangas – Robert Phillipson (szerk.): *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*. Berlin, Mouton de Gruyter, 1994; Miklós Kontra et al. (szerk.): *Language: A Right and a Resource, Approaching Linguistic Human Rights*. Budapest, CEU Press, 1999; Tove Skutnabb-Kangas: *Linguistic Genocide in Education – or Worldwide Diversity and Human Rights?* Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum, 2000; Tove Skutnabb-Kangas – Robert Phillipson (szerk.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. Oxford, Wiley–Blackwell, (megjelenés alatt).

nensről vett és jól dokumentált esetekkel, amelyeket a kifejezés jogi értelmében *emberiesség elleni bűncselekményeknek* lehet, kell nevezni.<sup>4</sup> A *nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések* című EBESZ-dokumentum szerint: „A tananyagot kizárólag a hivatalos nyelven tanító, a kisebbségekhez tartozó gyermekeket a többségekkel egy osztályba integráló alámerítési típusú megközelítések nincsenek összhangban a nemzetközi normákkal.”<sup>5</sup> Az ilyen *alámerítő oktatást* (*submersion education*) a világ legtöbb országában eltűrik, az USA-tól Magyarországon át Kínáig vagy Svédországtól Ausztráliáig.

Egy nyelvésznek, aki tehát nem jogász, engedtesék meg kimondani, hogy emberiesség elleni bűncselekmény és emberiesség elleni bűncselekmény között az az egyik különbség, hogy van, akit ilyen bűncselekményért életfogytig tartó börtönre ítélnék (Mladić), s van, akit futni hagynak (azoknak az államoknak a zömét, amelyek alámerítő oktatással asszimilálják nyelvi kisebbségeiket).

Feltehetjük a kérdést: miért tűrik el az ilyen oktatást a világ majd minden országában? Végül is Skutnabb-Kangas és Dunbar<sup>6</sup> meggyőzően bemutatják, hogy jogi értelemben az ilyen alámerítő oktatás emberiesség elleni büntettnek is minősíthető. Idézik a kisebbségi oktatásról valaha készült legnagyobb kutatás néhány következtetését is, amely szerint a másodnyelvű (többségi nyelvű) oktatásban részt vevőknél a siker legjobb előrejelzője az anyanyelven folyó oktatás hossza: minél tovább tanul a gyermek anyanyelvén, annál sikeresebb lesz a többségi tannyelvű oktatásban.<sup>7</sup> Skutnabb-Kangas és Dunbar idézik Grint is,<sup>8</sup> aki azt írja, hogy erős közgazdasági érvek is vannak arra, hogy feltételezzük: a regionális és kisebbségi nyelvek védelme és fejlesztése jóléti szempontból (gazdaságilag) is helyesülhet függetlenül attól, hogy figyelünk-e a morális szempontokra. Az a gyakran hallható kérdés, hogy „vajh megengedheti-e magának államunk, hogy anyanyelvi alapú többnyelvű oktatási programokat működtessen”, rosszul van föltéve. Skutnabb-Kangas és Dunbar szerint a helyes kérdés így hangzik: Hogyan engedheti meg magának egyetlen állam is azt, hogy ne működtesse az ilyen oktatási programokat? A szerzők persze nem naivak. Számos okot felmutatnak: a többségi nyelvek beszélőinek zöme érzéketlen a kisebbségi nyelveket beszélők gondjaira, mivel egyszerűen nincs tudomásuk a nyelvi elnyomásról; az őshonos kisebbségi nyelvekről szóló vitákban az ilyen nyelvek beszélőinek nincs hangja, őket alig kérdezik meg;

4 Kontra Miklós: *Felelős nyelvészet*. Budapest, Gondolat, 2019. 25–29.

5 EBESZ: *A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések* (1996. október). 16–17.

6 Tove Skutnabb-Kangas – Robert Dunbar: *Indigenous Children’s Education as Linguistic Genocide and a Crime Against Humanity? A Global View. Gáldu Čála, Journal of Indigenous Peoples Rights*, (2010), 1. 90.

7 Wayne P. Thomas – Virginia P. Collier: *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students’ Long-Term Academic Achievement*. George Mason University, CREDE (Center for Research on Education, Diversity & Excellence), 2002. 7.

8 François Grin: *Language Planning and Economics. Current Issues in Language Planning*, 4. (2003), 1. 26.



a lingvicizmus<sup>9</sup> sokkal rafináltabb módja egy nyelv használata megakadályozásának, mint a brutális, nyílt kínzás vagy bebörtönzés; a kormányok tudatában vannak annak, hogy a kisebbségek többségi tannyelvű oktatásra kényszerítése milyen negatív hatásokkal jár, de sikeresen állíthatják ennek ellenkezőjét stb.

## 2. A létező jogi szabályozások nem különösebben hatékonyak

Molnár<sup>10</sup> arról tudósít, hogy az összes európai ország szemel hunya a migránsok és menekültek jogainak megtiprása felett: „A görög–töröktől a szerb–magyaron át az olasz–francia határig sok helyen verik meg, félemlítik meg vagy lopják meg a határőrök a menedékkérőket.” Fiala-Butora János összehasonlító elemzéssel bemutatta, hogy az Európa Tanács két monitorozó testülete (a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Tanácsadó Bizottsága és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottsága) a szlovákiai kisebbségi nyelvi jogok érvényesülését igen eltérően értékelte 2014–2015-ben.<sup>11</sup> Például a Charta Szakértő Bizottsága felszólította Szlovákiát, hogy igazítsa a nyelvhasználati pénzbüntetésekre vonatkozó jogszabályait a Charta elveihez, de a Tanácsadó Bizottság meg sem említette a kirótt pénzbüntetéseket. Az európai kisebbségek 2019. évi nyelvi jogi helyzetét áttekintő tanulmányában Nagy Noémi megállapította, hogy a Tanácsadó Bizottság és a Szakértői Bizottság ismétlődő ajánlásai gyakran süket fülekre találnak.<sup>12</sup> Végül még egy példa: a 2009. évi szlovák államnyelvtörvény módosításáról írt elemzésükben Wardyn és Fiala megállapították, hogy a Charta és a Keretegyezmény szakértői jelentései és ajánlásai semmi kétséget nem hagynak afelől, hogy az új törvény jelentős visszalépés a két egyezmény nemzetközi standardjaitól.<sup>13</sup>

A műhely-konferenciánkhoz írt tájékoztatójában Andrassy György a nyelvi jogok nemzetközi elismerésének magasabb szintre emeléséhez új érvek felkutatását szorgalmazta, s célként azt jelölte meg, hogy a tanácskozás „hozzájáruljon az ilyen érvek felkutatásához, bemutatásához és megvitatásához, illetve általában az érvek szerepének tisztázásához”. A nyelvi jogi érvek szerepének vizsgálatához egy tágabb kérdést is

9 Lingvicizmus – nyelvi alapon meghatározott csoportok közötti egyenlőtlenséget szolgáló hiedelmek, attitűdök és cselekedetek; olyan struktúrák és gyakorlatok, amelyeket nyelvi alapon meghatározott csoportok közötti egyenlőtlen hatalom- és erőforrás-megosztás legitimálására, foganatosítására, szabályozására és reprodukálására használnak Tove Skutnabb-Kangas: *Bilingualism or Not: The Education of Minorities*. Clevedon, Multilingual Matters, 1988. 3.

10 Molnár Zoltán: Az összes európai ország szemel hunya a migránsok és menekültek jogainak megtiprása felett. *24.hu*, 2021. május 12.

11 János Fiala-Butora: Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Language Charter: Unified Standard or Divergence? *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2. (2018), 7–21.

12 Noémi Nagy: Language Rights of European Minorities in the Administration of Justice, Public Administration and Public Services. International Developments in 2019. *European Yearbook of Minority Issues*, 18. (2021), 1. 140.

13 Łukasz Wardyn – Jan Fiala: The 2009 Amendment of the Slovakian State Language Law and its Impact on Minority Rights. *Polish Yearbook of International Law*, 29. (2009), 173.

szóba kívánok most hozni: a kisebbségek nyelvi jogi védelmét veszélyeztetik-e biztonságpolitikai érdekek?

Ezt a konfliktust éles reflektorfénybe állította Ukrajna az utóbbi öt évben. 2017. szeptember 28-án hatályba lépett egy ukrainai oktatási kerettörvény, ezt követte *Az ukrán mint államnyelv működésének biztosításáról* című törvény, amit a kijevi parlament 2019. április 25-én fogadott el. Ez a jogszabály kötelezően előírja az államnyelv használatát a társadalmi élet minden területén. E törvényről Cserniczkó István és munkatársai<sup>14</sup> megállapították, hogy előírásai „gyakorlatilag megszüntették a regionális vagy kisebbségi nyelveknek (e fogalmat a törvény egyébként nem alkalmazza) a társadalmi és közéletben való használatának a lehetőségét”.<sup>15</sup> Dokumentálták a mai Kárpátalja területén 1867 és 2017 között érvényben volt nyelvi jogi szabályozásokat, megállapítván hogy 150 éven keresztül mind a hat államban, amelyhez Kárpátalja tartozott, biztosították az anyanyelven történő oktatást, amit az új oktatási kerettörvény a kisebbségeknek csak óvodában és az első négy osztályban enged meg. A kötethez írt utószavában<sup>16</sup> Skutnabb-Kangas a 2017-es törvényt az oktatási nyelvi genocídium<sup>17</sup> nyilvánvaló esetének hívja.

### 3. Nemzetközi reakciók

A 2017. évi oktatási kerettörvény és a 2019. évi ukrán államnyelvi törvény nem felel meg az Ukrajna által ratifikált kisebbségi jogi normáknak. E törvények meglevő jogokat szűkítettek, ami megsérti az ukrán alkotmány 22. (3) cikkelyét, mely szerint meglevő jogok szűkítése az alkotmányba ütközik. Most azonban ilyen jogokat szűkítettek, mivel „Ukrajna a szó nyugati értelmében nem az igazságon és integritáson alapuló állam, és – hasonlóan más törvényekhez – a nyelvhasználatot szabályozó törvényeket nem következetesen alkalmazták”.<sup>18</sup>

Érdemes feltenni a következő kérdést: Meddig mehet el Ukrajna az európai és ENSZ-egyezmények megsértésében? Tudjuk, hogy „[s]ok állam aláír különböző

14 István Cserniczkó et al.: *Ukrainian Language Policy Gone Astray*. Törökbálint, Termini Egyesület, 2020. 92.

15 István Cserniczkó – Mihály Tóth: *The Right to Education in Minority Languages: Central European Traditions and the Case of Transcarpathia*. Uzhhorod, Autdor-Shark, 2019.

16 Tove Skutnabb-Kangas: Afterword. In István Cserniczkó – Mihály Tóth (szerk.): *The Right to Education in Minority Languages: Central European Traditions and the Case of Transcarpathia*. Uzhhorod, Autdor-Shark, 2019a. 71.

17 „A nyelvi genocídium egyik kitértetett színtere az oktatás, különösen az állami közoktatás. Amikor egy A anyanyelvű kisiskolás csak B tannyelvű iskolába járhat, magyarul, amikor egy állam bizonyos polgárait megfosztja az anyanyelven való iskolába járás lehetőségétől, akkor nyelvi genocídium történik. (Az államok ezt azért tehetik meg könnyen, mert az oktatáshoz való jog emberi jog, de az anyanyelvű oktatáshoz való jog nemzetközi jogi értelemben nem az.)” Kontra (2009): i. m.

18 István Cserniczkó – Csilla Fedinec: Four Language Laws of Ukraine. *International Journal on Minority and Group Rights*, 23. (2016), 4. 579.



egyezményeket, de nem tesz erőfeszítéseket a teljesítésükre”.<sup>19</sup> Amikor a teljesítés kérdéseit vizsgáljuk meg, sokszor kiderül, hogy a nemzetközi szerződések fogatlan eszközök.<sup>20</sup>

Ukrajna aláírta és ratifikálta a Chartát, de a 2019. évi államnyelvi törvény egyes részei „gyakorlatilag megszüntették a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának lehetőségeit (a kifejezés elő sem fordul a törvényben) a társas létben és a közéletben. Következésképp a törvény lehetetlenné tette a Charta alkalmazását Ukrajnában.”<sup>21</sup>

A konfliktuskezelés és az emberi jogok érvényesítésének problémáit elemző tanulmányában Fiala-Butora megállapítja,<sup>22</sup> hogy „Ukrajna régóta ignorálja az Európa Tanács ajánlásait a Keretegyezmény és a Charta vonatkozásában”, mert a nemzetközi emberi jogi normák érvényesítéséért felelős szervek nem helyezték kellő nyomás alá az országot. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a két törvényt érintő kritikái és ajánlásai nem készítették Ukrajnát a megszorítások enyhítésére.

2018 februárjában és áprilisában Magyarország megakadályozta a NATO–Ukrajna bizottság találkozóit, mondván, hogy lehetetlen támogatni egy olyan ország felvételét a NATO-ba, amely olyan oktatási törvényt léptet hatályba, amely „a kisebbségi jogokat durván csonkítja”. A 2019. decemberi londoni NATO-csúcstalálkozón a magyar külügyminiszter kijelentette: „Nem kérünk extra jogokat a kárpátaljai magyaroknak, csak azokat kérjük, amelyekkel korábban rendelkeztek.”<sup>23</sup> Magyarországot több NATO-tagállam kritizálta, mert szerintük a kisebbségi jogok nem tartoznak a NATO hatáskörébe. „Jens Stoltenberg főtitkár tárgyalásokra szólította fel Magyarországot és Ukrajnát, hogy találjanak megoldást a kisebbségi jogok védelme és Ukrajna nemzeti nyelvének fejlesztése kérdéseiben.”<sup>24</sup>

Ami súlyos nemzetközi konfliktushoz vezetett, és tanácstalanságot szült a NATO-ban, az nyelvészek számára elég könnyen kezelhető ügy lenne. Ha Ukrajna anyanyelvi

19 Robert Phillipson – Tove Skutnabb-Kangas: Introduction to Volume 4. Language Rights: Challenges in Theory and Implementation. In Tove Skutnabb-Kangas – Robert Phillipson (szerk.): *Language Rights*. Volume 4. London – New York: Routledge, 2017. 6.

20 Lásd Tove Skutnabb-Kangas: *How (Unnecessary) Political Tension Leads to Confusion, Controversies, Contradictions, Inconsistencies and, Ultimately, Lack of Linguistic Human Rights in Education*. Invited Comments Prepared for the Council of Europe Conference “Filling the Frames” to mark the 5th Anniversary of the Entry into Force of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Strasbourg, 30–31 October 2003, továbbá az ENSZ oktatásügyi rapporteurének, a néhai Katarina Tomaševskinek (2005) „színfalak mögötti” beszámolóját és „az emberi jogok vége?” című részt a nyelvi jogokról szóló négykötetes munkában. Katarina Tomaševski: Has the Right to Education a Future within the United Nations? A Behind-the-Scenes Account by the Special Rapporteur on the Right to Education 1998–2004. *Human Rights Law Review*, 5. (2005), 2. 205–237.; Phillipson – Skutnabb-Kangas (2017): i. m. 6–8.

21 László Brenzovics et al.: *The Continuous Restriction of Language Rights in Ukraine*. Berehovo–Uzhhorod, 2020. 88.

22 János Fiala-Butora: The Controversy over Ukraine’s New Law on Education: Conflict Prevention and Minority Rights Protection as Divergent Objectives? *European Yearbook of Minority Issues*, 17. (2020), 1. 258.

23 Hungary to Block Ukraine’s NATO Membership over Language Law. *Reuters*, 2019. december 4.

24 Fiala-Butora (2020): i. m. 245.

alapú kétnyelvű oktatást vezetne be hozzáadó<sup>25</sup> módon a felcserélő csak ukránul oktatás helyett, akkor elkerülné azoknak a kisebbségeinek tömeges oktatási nyelvi genocídiumát, amelyeknek anyaországai EU-tagállamok, nem beszélve sok-sok orosz ajkú polgáráról. Külpolitikai és biztonságpolitikai szempontból egy ilyen lépés nagyon kifogná a szelet az oroszok vitorlájából, mert nem lehetne azzal érvelni, hogy az oroszajkúak emberi jogait az ukránok megsértik. Amint Skutnabb-Kangas bemutatja, az alámerítő oktatási programok pusztító hatásai a 18. század közepe óta ismertek, de ennek ellenére „az ilyen programok, melyekben a domináns nyelvet használják az egyetlen vagy a fő tannyelvként, az egész világon folytatódnak”.<sup>26</sup>

#### 4. Befejezés

Aneta Pavlenkónak igaza van abban, hogy a Chartát a hagyományos európai kisebbségek védelmére hozták létre (amilyen kisebbség a kárpátaljai magyarság is).<sup>27</sup> Abban is igaza van, hogy a nem hagyományos orosz ajkú kisebbségek (így például az ukrainai) megmutatták, hogy meg kell különböztetni a veszélyeztetett nyelvek megmentését (*language rights*) a beszélők jogaitól (*speakers' rights*), például attól a jogtól, hogy minden nyelv beszélőjének joga van saját nyelvét használni. Az anyanyelvi alapú két- vagy többnyelvű oktatási programok, szemben a türelmetlen, nemzetállamot építő programokkal, jó megoldást nyújtanak.

Ha az európai szervezetek passzivitásukkal bűnrészesek lesznek az ukrainai regionális és kisebbségi nyelveken folyó oktatás erodálásában, az olyan precedenst teremthet, aminek következtében egy kisebbséget bármikor meg lehet fosztani azoktól a jogaitól, amelyeket korábban megszerzett egy államban. A homogén nemzetállamokat építő országokat Ukrajna példája arra sarkallhatja, hogy erre az útra lépjenek, ami új európai konfliktusokat eredményezhet. A kárpátaljai jogász Tóth Mihály szerint káosz, diszkrimináció, a magyar nyelv marginalizálása és magyarellenes gyűlöletkeltés lehetnek a következmények.<sup>28</sup>

Ha ezeket a törvényeket Ukrajnában végrehajtják, akkor egyrészt az ottani kisebbségeket olyan jogaiktól fosztják meg, amelyeket különböző államokban és többféle politikai rendszerben élvezhettek korábban. Másrészt Ukrajna mint fiatal önálló ál-

25 A hozzáadó nyelvpedagógia célja egy új nyelv (vagy nyelvváltozat) megtanítása oly módon, hogy a diák eredeti nyelve (vagy nyelvváltozata) ne sérüljön. Az így tanult új nyelv(változat) a régit nem kiiktatja, hanem ahhoz hozzáadódik, a gyermek nyelvi repertoárja ezáltal bővül. Ezzel ellentétes a felcserélő nyelvpedagógia, amikor az új nyelvet úgy sajátíttatják el, hogy az a régit felcserélje. Az új nyelv megtanítása a régi kiiktatásával együtt zajlik.

26 Tove Skutnabb-Kangas: *Theme 1, Human Rights and Minority Language Education – (Original Version)*. United Nations Forum on Minority Issues, 12th session, 27–29 November 2019, Palais des Nations, Geneva, Switzerland, 2019b. 1.

27 Aneta Pavlenko: Multilingualism in Post-Soviet Successor States. *Language and Linguistics Compass*, 7. (2013), 4. 267–268.

28 Lengyel János: Törvénnyel az anyanyelv ellen. Beszélgetés dr. Tóth Mihállyal. *Magyar Napló*, (2020), 3. 43.

lam olyan jogoktól fosztja meg a kisebbségeit, amelyeket maga is élvezett, amikor korábban az ukránok voltak kisebbségben.

A nyelvi emberi jogok és a biztonságpolitika szembeállítására csak pusztító hatású lehet. Viszont ezeknek a jogoknak és a biztonságpolitikai érdekeknek együttes érvényesítése lehetséges, és ez a konfliktuskezelés legjobb módja. A nagy kérdés az, hogy miként lehet rávenni a hatalom embereit arra, hogy hallgassanak a nyelvészekre.

## Irodalomjegyzék

- Brenzovics, László – László Zubánics – Ildikó Orosz – Mihály Tóth – Karolina Darcsi – István Csernicskó: *The Continuous Restriction of Language Rights in Ukraine*. Berehovo–Uzhhorod, 2020. Online: [https://hodinkaintezet.uz.ua/wp-content/uploads/2020/04/THE-CONTINUOUS-RESTRICTION-OF-LANGUAGE-RIGHTS-IN-UKRAINE\\_merged.pdf](https://hodinkaintezet.uz.ua/wp-content/uploads/2020/04/THE-CONTINUOUS-RESTRICTION-OF-LANGUAGE-RIGHTS-IN-UKRAINE_merged.pdf)
- Csernicskó, István – Csilla Fedinec: Four Language Laws of Ukraine. *International Journal on Minority and Group Rights*, 23. (2016), 4. 560–582. Online: <https://doi.org/10.1163/15718115-02401004>
- Csernicskó, István – Kornélia Hires-László – Zoltán Karmacsi – Anita Márku – Réka Máté – Enikő Tóth-Orosz: *Ukrainian Language Policy Gone Astray*. Törökbálint, Termini Egyesület, 2020. Online: [www.researchgate.net/publication/340902146\\_Ukrainian\\_language\\_policy\\_gone\\_astray](http://www.researchgate.net/publication/340902146_Ukrainian_language_policy_gone_astray)
- Csernicskó, István – Mihály Tóth (szerk.): *The Right to Education in Minority Languages: Central European Traditions and the Case of Transcarpathia*. Uzhhorod, Autdor-Shark, 2019. Online: [www.researchgate.net/publication/332556082\\_THE\\_RIGHT\\_TO\\_EDUCATION\\_IN\\_MINORITY\\_LANGUAGES\\_Central\\_European\\_traditions\\_and\\_the\\_case\\_of\\_Transcarpathia](http://www.researchgate.net/publication/332556082_THE_RIGHT_TO_EDUCATION_IN_MINORITY_LANGUAGES_Central_European_traditions_and_the_case_of_Transcarpathia)
- Csernicskó, István – Miklós Kontra: The Linguistic Human Rights Plight of Hungarians in Ukraine. In Tove Skutnabb-Kangas – Robert Phillipson (szerk.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. Oxford, Wiley–Blackwell (megjelenés alatt).
- EBESZ: *A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések* (1996. október). Online: [www.osce.org/files/f/documents/6/1/32186.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/6/1/32186.pdf)
- Fiala-Butora, János: Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Language Charter: Unified Standard or Divergence? *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2. (2018), 7–21. Online: <https://real.mtak.hu/105486/>
- Fiala-Butora, János: The Controversy over Ukraine's New Law on Education: Conflict Prevention and Minority Rights Protection as Divergent Objectives? *European Yearbook of Minority Issues*, 17. (2020), 1. 233–261. Online: [https://doi.org/10.1163/22116117\\_01701011](https://doi.org/10.1163/22116117_01701011)
- Grin, François: Language Planning and Economics. *Current Issues in Language Planning*, 4. (2003), 1. 1–66. Online: <https://doi.org/10.1080/14664200308668048>
- Hungary to Block Ukraine's NATO Membership over Language Law. *Reuters*, 2019. december 4. Online: [www.reuters.com/article/us-ukraine-nato-hungary/hungary-to-block-ukraines-nato-membership-over-language-law-idUSKBN1Y823N](http://www.reuters.com/article/us-ukraine-nato-hungary/hungary-to-block-ukraines-nato-membership-over-language-law-idUSKBN1Y823N)
- Kontra Miklós: Nyelvi genocídium az oktatásban a Kárpát-medencében. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 11. (2009), 4. 67–76. Online: [http://epa.oszk.hu/00000/00033/00039/pdf/szemle\\_2009\\_4\\_kontra-miklos.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00033/00039/pdf/szemle_2009_4_kontra-miklos.pdf)
- Kontra Miklós: *Felelős nyelvészet*. Budapest, Gondolat, 2019.

- Kontra, Miklós – Robert Phillipson – Tove Skutnabb-Kangas – Tibor Várady (szerk.): *Language: A Right and a Resource, Approaching Linguistic Human Rights*. Budapest, CEU Press, 1999. Online: <https://doi.org/10.1515/9789633865217>
- Lengyel János: Törvényt az anyanyelv ellen. Beszélgetés dr. Tóth Mihállyal. *Magyar Napló*, (2020), 3. 38–43.
- Molnár Zoltán: Az összes európai ország szemelvény a migránsok és menekültek jogainak megtiprása felett. *24.hu*, 2021. május 12. Online: <https://24.hu/kulfold/2021/05/12/az-osszes-europai-oroszag-szemelvény-huny-a-migransok-es-menekultek-jogtiprasa-felett/>
- Nagy, Noémi: Language Rights of European Minorities in the Administration of Justice, Public Administration and Public Services. International Developments in 2019. *European Yearbook of Minority Issues*, 18. (2021), 1. 113–140. Online: [https://doi.org/10.1163/22116117\\_01801006](https://doi.org/10.1163/22116117_01801006)
- Pavlenko, Aneta: Multilingualism in Post-Soviet Successor States. *Language and Linguistics Compass*, 7. (2013), 4. 262–271. Online: <https://doi.org/10.1111/lnc3.12024>
- Phillipson, Robert – Tove Skutnabb-Kangas: Introduction to Volume 4. Language Rights: Challenges in Theory and Implementation. In Tove Skutnabb-Kangas – Robert Phillipson (szerk.): *Language Rights*. Volume 4. London – New York: Routledge, 2017. 1–13.
- Skutnabb-Kangas, Tove: *Bilingualism or Not: The Education of Minorities*. Clevedon, Multilingual Matters, 1988.
- Skutnabb-Kangas, Tove: *Linguistic Genocide in Education – or Worldwide Diversity and Human Rights?* Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum, 2000. Online: <https://doi.org/10.4324/9781410605191>
- Skutnabb-Kangas, Tove: *How (Unnecessary) Political Tension Leads to Confusion, Controversies, Contradictions, Inconsistencies and, Ultimately, Lack of Linguistic Human Rights in Education*. Invited Comments Prepared for the Council of Europe Conference “Filling the Frames” to Mark the 5<sup>th</sup> Anniversary of the Entry into Force of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Strasbourg, 30–31 October 2003.
- Skutnabb-Kangas, Tove: Afterword. In István Cserniczkó – Mihály Tóth (szerk.): *The Right to Education in Minority Languages: Central European Traditions and the Case of Transcarpathia*. Uzhhorod, Autdor-Shark, 2019a. 68–71.
- Skutnabb-Kangas, Tove: *Theme 1, Human Rights and Minority Language Education – (Original Version)*. United Nations Forum on Minority Issues, 12<sup>th</sup> session, 27–29 November 2019, Palais des Nations, Geneva, Switzerland, 2019b. Online: [www.tove-skutnabb-kangas.org/en/Freedom-of-speech-denied-at-the-UN.html#original](http://www.tove-skutnabb-kangas.org/en/Freedom-of-speech-denied-at-the-UN.html#original)
- Skutnabb-Kangas, Tove – Robert Dunbar: Indigenous Children’s Education as Linguistic Genocide and a Crime against Humanity? A Global View. *Gáldu Čála, Journal of Indigenous Peoples Rights*, (2010), 1. Online: [www.researchgate.net/publication/278033737\\_Indigenous\\_Children’s\\_Education\\_as\\_Linguistic\\_Genocide\\_and\\_a\\_Crime\\_Against\\_Humanity\\_A\\_Global\\_View](http://www.researchgate.net/publication/278033737_Indigenous_Children’s_Education_as_Linguistic_Genocide_and_a_Crime_Against_Humanity_A_Global_View)
- Skutnabb-Kangas, Tove – Robert Phillipson (szerk.): *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*. Berlin, Mouton de Gruyter, 1994. Online: <https://doi.org/10.1515/9783110866391>
- Skutnabb-Kangas, Tove – Robert Phillipson (szerk.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. Oxford, Wiley–Blackwell, (megjelenés alatt)
- Thomas, Wayne P. – Virginia P. Collier: *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students’ Long-Term Academic Achievement*. George Mason University, CREDE (Center for Research on Education, Diversity & Excellence), 2002. Online: [www.thomasandcollier.com/assets/2002\\_thomas-and-collier\\_2002-final-report.pdf](http://www.thomasandcollier.com/assets/2002_thomas-and-collier_2002-final-report.pdf)

- Tomaševski, Katarina: Has the Right to Education a Future Within the United Nations? A Behind-the-Scenes Account by the Special Rapporteur on the Right to Education 1998–2004. *Human Rights Law Review*, 5. (2005), 2. 205–237. Online: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngi014>
- Wardyn, Łukasz – Jan Fiala: The 2009 Amendment of the Slovakian State Language Law and its Impact on Minority Rights. *Polish Yearbook of International Law*, 29. (2009), 153–173. Online: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.6155fbe0-c9ef-352c-bc00-c9b6185d0bce>

# Érték, identitás, konfliktus, részvétel és emberi jogok – a nyelvi jogok többszemponútú megközelítése

NAGY NOÉMI<sup>1</sup>

*Jelen tanulmányban a nyelvi jogok elismerése mellett szóló három fő érvet vizsgálom. Ezek egyike szerint a nyelvi sokféleség fontos és megőrzendő érték, a nyelv identitásformáló tényező. Egy másik megközelítés rámutat, hogy a nyelvi különbség konfliktushoz vezet, amennyiben az egyes nyelvi közösségek eltérő jogokkal rendelkeznek nyelvük használatára. A harmadik érvelési irány szerint a nyelvi jogok a többi emberi joghoz való hozzáférés, a demokratikus részvétel eszközei, de önmagukban is emberi jogoknak tekinthetők. Akár egy védendő érték biztosítékának, akár hasznos konfliktuskezelési eszköznek, akár emberi jogoknak tekintjük a nyelvi jogokat, a nyelvi kérdés szabályozását nem lehet az egyes államok szabad belátására bízni: szükség van a nemzetközi közösség eddigieknél hathatósabb szerepvállalására is.*

**Kulcsszavak:** nyelvi jogok, emberi jogok, érték, identitás, konfliktus, részvétel

## *Value, Identity, Conflict, Participation and Human Rights – A Multidimensional Approach to Language Rights*

*This paper examines three main arguments in favor of recognising language rights. According to one of them, linguistic diversity is an important and preservable value, language is a factor shaping identity. Another approach points out that linguistic diversity leads to conflict if different language communities have different rights to use their language. According to the third line of reasoning, language rights are a means of access to other human rights, of democratic participation, but they themselves can also be considered human rights. Whether we see language rights as a guarantee of a value to be protected, a useful conflict management tool or a human right, the regulation of the language issue cannot be left to the discretion of individual states: there is a need for a more effective role for the international community.*

**Keywords:** language rights, human rights, value, identity, conflict, participation

1 Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék, e-mail: [nagynoemi@uni-nke.hu](mailto:nagynoemi@uni-nke.hu)

## 1. Bevezetés

A nyelvi jogok elismerésének fontossága mellett számtalan érv felhozható, mégpedig attól függően, hogy milyen irányból közelítünk a kérdéshez. A legtöbb, nyelvi jogokat garantáló, ma is hatályos nemzetközi dokumentum alapvetően abból a premisszából indul ki, hogy a nyelv (anyanyelv, saját nyelv, regionális/kisebbségi nyelv stb.) mint olyan, illetve a nyelvek összessége (nyelvi diverzitás, nyelvi sokféleség) fontos és megőrzendő dolog, egyes megfogalmazások szerint *érték, identitásformáló* tényező.

Egy másik megközelítés szerint a nyelvi különbözőség *konfliktushoz* vezet, amennyiben az egyes nyelvi közösségek eltérő jogosítványokkal rendelkeznek nyelvük használatára, illetve egyes nyelvhasználati színtereken keresztül a hatalomhoz való hozzáférésre. Innen nézve a nyelvi konfliktusok mögött rendszerint hatalmi egyenlőtlenségek állnak, ahol a jogbiztosítás a hatalmi egyenlőtlenségek enyhítését szolgálja.

A harmadik, általam vizsgált érvelési irány a nyelvi jogok és az emberi jogok viszonyából indul ki. A nyelvi jogok a többi emberi joghoz való hozzáférés, végső soron a demokratikus *részvétel* eszközei, de önmagukban is *emberi jogoknak* tekinthetők: akár második generációs kulturális jogokként, akár első generációs szabadságjogokként (hasonlóan a véleménynyilvánítás vagy a vallás szabadságához) fogjuk fel őket.

Az alábbiakban e három megközelítést vizsgálom meg részletesen, majd arra a kérdésre adok választ, hogy miért nem elégséges a nemzeti szintű szabályozás, miért kell a nyelvi jogokat nemzetközi szinten elismerni és védeni.

## 2. A nyelvi jogok értékszempontú megközelítése

Az értékszempontú megközelítés azon az előfeltevésen alapul, hogy a nyelv önmagában fontos és ezért megőrzendő érték. Ennek pedig az a talán semmi máshoz nem hasonlíthatóan lényegbevágó szerep az oka, amit a nyelv az emberi létezésben, fejlődésben és méltóságban, az emberi gondolkodásban és megismerésben játszik. A nyelv nem pusztán kommunikációs eszköz, hanem a személyes és a társas (nemzeti,<sup>2</sup> kisebbségi stb.) identitás<sup>3</sup> központi eleme, az individuumot a közösségéhez fűző kapocs.

„A nyelv a kulcsa az egész intellektuális életnek és a szellemi élet nagy részének. A közös nyelv egyedül lehetővé teszi a szabad és meghitt kapcsolatteremtést két emberi lény között, és önmagában köteleket teremt köztük. Ennél is több: minden nyelv [...] egyfajta filozófia, amely kifejezi azok múltját, karakterét, pszicho-

2 A nemzetállami ideológia alaptétele, hogy egy nemzetnek egy nyelve van, amely tőle elválaszthatatlan. A magyar nemzetre hangsúlyozottan igaz, hogy nyelvközpontú: „Nyelvében él a nemzet” – tartja a legtöbbször Széchenyi István grófnak tulajdonított, ma már közhelynek számító gondolat.

3 Az identitás kifejezés jelentése azonosságtudat (önmagunkkal vagy valamely közösséggel), amelyhez sajátos érzés- és élményvilág kapcsolódik. A nyelvi identitás egy adott nyelvvvel – tágabb értelemben az adott nyelven beszélő közösséggel – való azonosulást jelenti.



lógiai identitását, akik hozzászórtak a használatához. Olyan eszköz, amely a múlt generációi által formálva maga is módosítja a jövőt.”<sup>4</sup>

Ferdinand de Saussure svájci nyelvész szavaival élve, „[a] nyelv az egyének és a társadalmak életében fontosabb szerepet játszik, mint bármi más”<sup>5</sup>

Mondhatnánk persze, hogy a fenti szerepet néhány nyelv is betöltheti, nincs szükség több ezer nyelvre a Földön. Ám alapos érvek hozhatók fel amellett, hogy a világ (és azon belül az egyes kontinensek, régiók, országok) nyelvi sokfélesége, változatosága is kívánatos, tehát megóvásra érdemes. Egyes nemzetközi szervezetek számára magától értetődő, hogy nemcsak önmagában a nyelv, hanem a nyelvek *összessége* is érték, és ezt – különösebb magyarázkodás nélkül – deklarálják is. Az Európai Unió, az Európa Tanács vagy éppen az UNESCO dokumentumaiban a nyelvi sokféleség mint a demokratikus társadalmak alapvető értéke, a kulturális örökség része, a különféle népek közötti kölcsönös megértés forrása, a nemzeti (európai) identitás központi eleme, az európai integrációs folyamat alapértéke jelenik meg.<sup>6</sup>

Ami a nyelvi sokféleség filozófiai megalapozását illeti, a biodiverzitás melletti érvek kínálkoznak párhuzamként. Tudományos tény, hogy egy adott terület biológiai (fajok, ökoszisztémák szerinti vagy genetikai) sokszínűsége biztosítja élővilágunk stabilitását. Amint Láncos Petra Lea kifejti, az

„ökoszisztéma sokféleségének csökkenése instabilitáshoz, esetleg láncreakcióhoz vezethet, mely további változásokat, a diverzitás csökkenését vagy akár valamely faj kipusztulását is eredményezheti. Az ilyen negatív változások veszteségként jelentkeznek, hiszen például a genetikai sokszínűség csökkenésével az emberiség kevesebb »biológiai erőforrásra« támaszkodhat. [...] Azaz a sokszínűség értéke ebben a megközelítésben az emberiség számára való hasznosságában rejlik.”<sup>7</sup>

Ezt a fajta *instrumentális*, eszközjellegű megközelítést a nyelvi sokféleségre alkalmazva azt mondhatjuk, hogy „az egyes nyelvek különleges tudást hordoznak a beszélők közvetlen környezetéről, s ez elősegíti az adott környezethez való sikeres alkalmazkodást, valamint a fenntartható környezetgazdálkodás megteremtését”<sup>8</sup> Különösen az ősla-

4 Carlile Aylmer Macartney: *National States and National Minorities*. New York, Russell and Russell, 1968. 7–8. Idézi Fernand de Varennes: *Ethnic Conflicts and Language in Eastern European and Central Asian States: Can Human Rights Help Prevent Them?* *International Journal on Minority and Group Rights*, 5. (1997), 2. 141.

5 Ferdinand de Saussure: *Course in General Linguistics*. Ford. Roy Harris. London, Duckworth, [1916] 1983. 21.

6 Vö. Az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (3) bekezdés; az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, 165. cikk (1) bekezdés; az Európai Unió Alapjogi Chartája, 22. cikk; a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, Preambulum; A szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló, Párizsban, 2003. év október hó 17. napján elfogadott UNESCO Egyezmény, 2. cikk.

7 Láncos Petra Lea: A nyelvi sokszínűség értékének és védelmének filozófiai megalapozása, különös tekintettel az Európai Unió nyelvpolitikai kihívásaira. *Iustum Aequum Salutare*, 8. (2012), 3–4. 282.

8 Láncos (2012): i. m. 282.



kos népek nyelveinek védelme érdekében hangzik el sűrűn ez az érv.<sup>9</sup> Gyakorlatilag arról van szó, hogy a biodiverzitáshoz hasonlóan a nyelvi sokféleség nyújtotta flexibilitás és kreativitás fokozza az emberiség alkalmazkodó- és innovációs készségét, így lehetővé teszi, hogy sikeresen dolgozza fel a változásokat. Emellett a nyelvek a kultúra hordozói és megnyilvánulási formái, ezáltal az adott kultúra megismerésének forrásai. A nyelvi sokszínűség megóvása lehetőséget nyújt arra, hogy egy új nyelv elsajátításával egy másik életformával ismerkedjünk meg. Más kutatók azt emelik ki, hogy a nyelvi sokféleség a nyelvben kódolt tudás révén a technikai fejlődést, míg a nyelv érzelmkifejezésre való alkalmassága, esztétikai értéke révén a művészeti élet gazdagságát szolgálja.<sup>10</sup>

A nyelvi sokféleség védelme mellett szólnak azok az érvek is, amelyek a nyelvi sokféleség *inherens* értékét hangsúlyozzák, azaz hasznosságától függetlenül értékesnek, önmagában való végcélként tartják azt, hiszen a nyelvek részei a természetnek, a természetnek, az emberiség fejlődésének. Michael E. Krauss amerikai nyelvész megfogalmazásában: „valamennyi nyelv az ember egyedi, kollektív zsenijének nagyszerű teljesítménye, mely ugyanolyan isteni és megismerhetetlen rejtély, mint bármely élő organizmus.”<sup>11</sup>

A nyelv értékfelfogásához kapcsolódik az a felismerés, hogy a nyelvi sokféleség ma már korántsem magától értetődő jelenség, hanem nagyon is bizonytalan, sőt veszélyben forog. Bartha Csilla nyelvész már az 1990-es években arra figyelmeztetett, hogy a globalizációnak, a transznacionalizmusnak és az elképesztő sebességgel fejlődő kommunikációs és egyéb technológiai újításoknak „köszönhetően” a kisebb vagy kevésbé használt nyelvek funkcionális hanyatlása korunkban nagyobb méreteket ölt, mint bármikor a történelem folyamán.<sup>12</sup> Ez a tendencia az elmúlt két-három évtizedben nemhogy lassulni, inkább felgyorsulni látszik. Az egyik legismertebb nyelvi atlasz, az *Ethnologue* az élő nyelvek számát 7139-re teszi, amelyből 3018 – a nyelvek 40%-a – veszélyeztetettnek minősül.<sup>13</sup> Körülbelül kilenc nyelv tűnik el évente.<sup>14</sup>

A nyelvi jogok szükségessége ebből az irányból közelítve azon a felismerésen alapul, hogy a nyelvpusztulás megállításának, a nyelvi sokféleség megőrzésének egyik – természetesen önmagában nem elégséges, mégis elengedhetetlen – feltétele, hogy a különféle nyelveket használó személyeknek joga és lehetősége legyen a nyelvük használatára. A nyelvek beszélőközösség nélkül holt nyelvvé válnak, és idővel kikop-

9 Vö. United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues: *Report on the Eighteenth Session* (22 April–3 May 2019) E/2019/43-E/C.19/2019/10. New York, 2019. 15. bekezdés; Claudia Gafner-Rojas: Indigenous Languages as Contributors to the Preservation of Biodiversity and their Presence in International Environmental Law. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 23. (2020), 1, 44–61.

10 Lános (2012): i. m. 283.

11 Lános (2012): i. m. 284.

12 Bartha Csilla: *A kétnyelvűség alapkérdései*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999. 9.

13 David M. Eberhard – Gary F. Simons – Charles D. Fennig (szerk.): *Ethnologue: Languages of the World*. Twenty-fourth edition. Dallas, SIL International, 2021.

14 Gary F. Simons: Two Centuries of Spreading Language Loss. *Proceedings of the Linguistic Society of America*, 4. (2019), 1. 27.

nak a köztudatból. Gyakorlatilag bármely, a nyelvekre, nyelvhasználatra vonatkozó jogszabály végső soron befolyásolja a nyelvi sokféleséget.

### 3. A nyelvi jogok konfliktusalapú megközelítése

Szintén nem új, sokak számára mégis kevésbé ismert tény, hogy az etnikai konfliktusok jelentős részének középpontjában a nyelv áll. Noha a nyelvi különbség önmagában nem jelent konfliktusforrást, a nyelvi diszkrimináció, a kisebbségi nyelvhasználók kizárása vagy hátrányos megkülönböztetése az államhatóságok nyelvi preferenciáin keresztül, valamint a kisebbségi nyelvi jogok elégtelen alkalmazása a gyakorlatban véres etnikai összetűzésekhez vezethet. A II. világháborút követő konfliktusok többségét államokon belül robbantották ki általában függetlenséget, autonómiát vagy jogaik védelmét követelő csoportok. A nyelvi jogi igények kiemelt helyen szerepelnek ezen konfliktusok kiváltó okai között.<sup>15</sup> A migrációs folyamatok ezt a jelenséget tovább erősítik, és csak idő kérdése, hogy a nyelvi jogok elégtelen biztosítása a bevándorlás kontextusában is komoly konfliktusforrássá váljék.

A nyelvi különbözőség mint a társadalmi konfliktusok gyújtópontja azonban nem új keletű jelenség: legalább a modern állam kialakulásáig, sőt egyes vélemények szerint egészen a középkorig visszavezethető, és a hatalomhoz való hozzáféréssel áll összefüggésben. Az úgynevezett hatalmi színterek nyelvhasználata tudniillik jelzésértékű: azt jelzi, hogy az engedélyezett nyelvek beszélői részt vehetnek a hatalomgyakorlásban, míg a többiek nem. Valójában ezt fejezi ki a szociolingvisztikában Charles A. Ferguson és Joshua Fishman által meghonosított diglossia fogalma, amely olyan speciális nyelvi helyzetet jelöl, ahol az egyik nyelvnek magas, a másiknak alacsony társadalmi presztízse van, és ezeket különböző funkciókban használják: az emelkedett nyelvet (nyelvváltozatot) rendszerint formális, a közönséges nyelvet (nyelvváltozatot) informális helyzetekben. A diglossia mindig együtt jár a hatalom egyenlőtlen megosztásával, és rendszerint együtt jár az alárendelt nyelv szociális stigmatizációjával és funkcionális hanyatlásával is.<sup>16</sup>

Konfliktus akkor keletkezik, amikor az egyes nyelvi csoportoknak a hatalomgyakorlás kiemelt nyelvhasználati színtereihez (úgy mint törvényhozás, közigazgatás, igazságszolgáltatás, oktatás és média) való hozzáférése nem egyformán biztosított, másként fogalmazva, a társadalmi hierarchiában elfoglalt helye aszimmetrikus. Nyelvi jogi szempontból ez úgy nyilvánul meg, hogy az egyik csoport (rendszerint a nyelvi többség) olyan nyelvi jogokkal rendelkezik, amelyekkel a másik/többi (rendszerint

15 De Varennes (1997): i. m. 146–147.; Stephen May: *Language Rights: Moving the Debate Forward. Journal of Sociolinguistics*, 9. (2005), 3. 330.

16 Bartha (1999): i. m. 66–74.; Rosita Rindler Schjerve – Eva Vetter: *Historical Sociolinguistics and Multilingualism: Theoretical and Methodological Issues in the Development of a Multifunctional Framework*. In Rosita Rindler Schjerve (szerk.): *Diglossia and Power. Language Policies and Practice in the 19th Century Habsburg Empire*. Berlin, De Gruyter Mouton, 2003. 40–62.

a nyelvi kisebbségek) nem. Idetartozhat az az eset is, hogy adott államnak csak egy hivatalos nyelve van, míg az országban több nyelvet is beszélnek.

A nyelvi konfliktusok feloldása azért nagyon nehéz, mert ellentétben a vallási különbségekkel, ahol az állam egyszerűen kivonulhat a konfliktusok színteréről, a nyelvi kérdést soha nem lehet teljesen depolitizálni, mivel minden államgépezetnek szükségszerűen egy (vagy több, de mindig korlátozott számú) nyelven kell működnie. Másként fogalmazva, állam és nyelv nem választható szét egymástól.<sup>17</sup> A kérdést tehát szabályozni kell, mégpedig nyelvi jogok biztosításával. Teljesen kiegyensúlyozott hatalmi helyzet teremtéséhez persze arra lenne szükség, hogy az állam minden nyelvi csoportnak egyenlő nyelvi jogokat biztosítson. Ettől a legtöbb állam nyelvi gyakorlata persze igen messze van, és a hétköznapiakban talán nehezen kivitelezhetőnek tűnik a dolog, de ez nem jelenti azt, hogy nem is kell törekedni egy igazságos, méltányos és kiegyensúlyozott<sup>18</sup> nyelvi jogi helyzet kialakítására.

#### 4. A nyelvi jogok és az emberi jogok kapcsolata

A fenti érvek alapján olybá tűnhet, hogy a nyelvi jogok elismerése csupán szociálpolitikai, esetleg (szociál)pszichológiai megfontolásokból indokolt. Ugyanakkor számos jogtudós, politikafilozófus és nyelvész mutatott rá arra, hogy a nyelvi kérdés elválaszthatatlan az emberi jogoktól.<sup>19</sup> Amennyiben az emberi jogok forrásának az emberi méltóságot, a méltóság tartalmi elemének pedig az identitást (önazonosságot) tekintjük,<sup>20</sup> amiben – a fentebb kifejtettek értelmében – a nyelv kiemelt szerepet ját-

17 Erre az irodalomban először Fernand de Varennes, az ENSZ jelenlegi Kisebbségi Főbiztosa mutatott rá. Lásd pl. Fernand de Varennes: *The Protection of Linguistic Minorities in Europe and Human Rights: Possible Solution to Ethnic Conflicts?* *Columbia Journal of European Law*, 2. (1995), 1. 107–143.

18 Az (államnyelv és a kisebbségi nyelvek közti) egyensúlyra törekvés fontosságát az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Kisebbségi Főbiztosának ajánlásai és az Európa Tanács Velencei Bizottságának véleményei is rendre kiemelik. Az Oslói ajánlások például így fogalmaz:

„a nyelv a társadalom szervezésének fontos eszköze, ami tehát sok esetben közüggé válik. A nyelvhasználati jogok gyakorlása természetesen számos szempontból hatással van az állam működésére. A létező mássághoz való alkalmazkodás tehát fontos politikai és jogi ügy egy olyan demokratikus államban, mely elkötelezte magát az emberi jogok betartásának érdekében. Amennyiben nem sikerül megfelelő egyensúlyt találni, ez akár interetnikai feszültségek forrása lehet.”

EBESZ Kisebbségi Főbiztos: *A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói Ajánlások és az ezekhez kapcsolódó értelmező megjegyzések* (1998. február). 2.

19 Hely hiányában csak néhány szerző nevét említem, konkrét művek megjelölése nélkül: Kontra Miklós, Will Kymlicka, Stephen May, Alen Patten, Robert Phillipson, Tove Skutnabb-Kangas, Várady Tibor.

20 A magyar Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, amit a modern alkotmányok és alkotmánybírói gyakorlat többféle néven ismer: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként vagy a magán-szférához való jogként. E jog részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is.

szik, akkor könnyen belátható, hogy a saját nyelv használatához való jogot emberi jognak kell tekinteni.

Andrássy György szerint a saját nyelv használatának joga minden embert megillető emberi jog, pontosabban része egy átfogóbb emberi jognak, a minden embert megillető nyelvszabadságnak, amit meggyőzően vezet le az elismert emberi jogok rendszeréből.<sup>21</sup> Ennek ellenére a saját nyelv használatának jogát a nemzetközi jog jelenlegi formájában csak a kisebbséghez tartozókat megillető jogként,<sup>22</sup> valamint egyes emberi jogok részjogosítványaként ismeri. Hogy utóbbira néhány példát említsünk, több nemzetközi szerződés tartalmaz explicit nyelvi részjogosítványokat a büntetőeljárás garanciák között (a vádról való tájékoztatás joga egy a vádlott által értett nyelven, tolmácshoz való jog).<sup>23</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja a vélemény saját nyelven való kifejezésének a jogát.<sup>24</sup> A saját nyelv használatához való jog a kultúrához való jog részének is tekinthető.<sup>25</sup>

Ha belegondolunk, valójában egyetlen jog gyakorlása sem képzelhető el nyelvhasználat nélkül, a nyelvhasználat tehát szükséges előfeltétele a közéleti, politikai részvételnek, azaz a valódi demokráciának. Nem véletlenül hangsúlyozza a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény preambuluma, hogy „a pluralista és valódi demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, *nyelvi* és vallási identitását, de megfelelő feltételeket is kell teremtenie azért, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást” (kiemelés: a szerző). Nyilván a fenti megállapítás nemcsak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, de az egész társadalom szempontjából releváns, ami végső soron a saját nyelv használatához való jog önálló emberi jogként való elismerését vonja maga után.

## 5. Összegzés helyett: Miért van szükség nemzetközi szintű szabályozásra?

A fentiekben összefoglaltam a véleményem szerint legfontosabb érveket a nyelvi jogok elismerése mellett. Valójában nincs is olyan állam, amely ne szabályozná a nyelvhasználatot, azaz ne biztosítana nyelvi jogokat állampolgárai számára. Ha megvizsgáljuk

---

Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás, III.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás, IV. 3. bek.

21 Andrássy György: *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.

22 Vö. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE), 27. cikk; Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény; a közvetett jogvédelmet biztosító Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája.

23 Vö. PPJNE, 14. cikk; Emberi Jogok Európai Egyezménye, 5. cikk (2) és 6. cikk (3) bekezdések.

24 UN Human Rights Committee: *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, Communications No. 358/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993), 11.4. bekezdés; European Court of Human Rights: *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, App. no. 20641/05, judgment of 25 September 2012, 71. bekezdés.

25 Lásd pl. a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 15. cikkét.

e szabályokat, akkor azt látjuk, hogy ezek nagyon különböznek egymástól. Az államnyelv szinte fanatikus védelmétől a többé-kevésbé egyensúlyosnak tekinthető helyzeteken át, a kisebbségi nyelvi jogok magas szintű elismeréséig változatos megoldásokkal találkozunk. Ennek pedig az az oka, hogy a nyelvhasználatra vonatkozó szabályozásnak a mai napig nincsenek egyetemesen elismert és elfogadott zsinórmértékei, rendező elvei, ebből kifolyólag a nyelvi jogalkotás más jogterületekhez képest „sokkal inkább ki van téve a véletlennek, a politikai megfontolások esetlegességeinek”<sup>26</sup> Ez még ma, a kisebbségi nyelveket és a kisebbségek nyelvi jogait érintő egyre hangsúlyosabb nemzetközi szerepvállalás ellenére is így van, ami rávilágít a jelenlegi nemzetközi szabályozás és jogalkalmazás elégtelenségére. Akár egy védendő érték biztosítékának, akár hasznos konfliktuskezelési eszköznek, akár emberi jognak vagy a demokratikus részvétel előfeltételének tekintjük a nyelvi jogokat, a kérdés szabályozását nem lehet az egyes államok kénye-kedvére bízni. Ha a nemzetközi közösség komolyan kívánja venni a nyelvi sokféleség melletti elköteleződését, a nemzetközi béke és biztonság megőrzésének fontosságát, valamint az univerzális emberi jogvédelmi rendszer koherenciáját, akkor a jelenleginél sokkal magasabb színvonalon kell védenie a nyelvi jogokat.

## Irodalomjegyzék

- Andrássy György: *Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra*. Pécs, JPTE Európa Központ, 1998.
- Andrássy György: *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.
- Bartha Csilla: *A kétnyelvűség alapkérdései*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.
- De Saussure, Ferdinand: *Course in General Linguistics*. Ford. Roy Harris. London, Duckworth, [1916] 1983.
- De Varennes, Fernand: The Protection of Linguistic Minorities in Europe and Human Rights: Possible Solution to Ethnic Conflicts? *Columbia Journal of European Law*, 2. (1995), 1. 107–143.
- De Varennes, Fernand: Ethnic Conflicts and Language in Eastern European and Central Asian States: Can Human Rights Help Prevent Them? *International Journal on Minority and Group Rights*, 5. (1997), 2. 135–174. Online: [www.jstor.org/stable/24674587?seq=1](http://www.jstor.org/stable/24674587?seq=1)
- Eberhard, David M. – Gary F. Simons – Charles D. Fennig (szerk.): *Ethnologue: Languages of the World*. Twenty-fourth edition. Dallas, SIL International, 2021. Online: [www.ethnologue.com](http://www.ethnologue.com)
- EBESZ Kisebbségi Főbiztos: *A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslo Ajánlások és az ezekhez kapcsolódó értelmező megjegyzések* (1998. február).
- Gafner-Rojas, Claudia: Indigenous Languages as Contributors to the Preservation of Biodiversity and their Presence in International Environmental Law. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 23. (2020), 1. 44–61. Online: <https://doi.org/10.1080/13880292.2020.1768693>

<sup>26</sup> Andrássy György: *Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra*. Pécs, JPTE Európa Központ, 1998. 5.

Érték, identitás, konfliktus, részvétel és emberi jogok...

- Láncos Petra Lea: A nyelvi sokszínűség értékének és védelmének filozófiai megalapozása, különös tekintettel az Európai Unió nyelvpolitikai kihívásaira. *Iustum Aequum Salutare*, 8. (2012), 3–4. 275–298. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20123sz/17.pdf>
- Macartney, Carlile Aylmer: *National States and National Minorities*. New York, Russell and Russell, 1968.
- May, Stephen: Language Rights: Moving the Debate Forward. *Journal of Sociolinguistics*, 9. (2005), 3. 319–347. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1360-6441.2005.00295.x>
- Rindler Schjerve, Rosita – Eva Vetter: Historical Sociolinguistics and Multilingualism: Theoretical and Methodological Issues in the Development of a Multifunctional Framework. In Rosita Rindler-Schjerve (szerk.): *Diglossia and Power. Language Policies and Practice in the 19<sup>th</sup> Century Habsburg Empire*. Berlin, De Gruyter Mouton, 2003. 40–62. Online: <https://doi.org/10.1515/9783110197204.2.35>
- Simons, Gary F.: Two Centuries of Spreading Language Loss. *Proceedings of the Linguistic Society of America*, 4. (2019), 1. 27. Online: <https://doi.org/10.3765/plsa.v4i1.4532>

## Jogforrások

- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája. Strasbourg, 1992. október 2.
- A szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló, Párizsban, 2003. év október hó 17. napján elfogadott UNESCO Egyezmény
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyéges szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Emberi Jogok Európai Egyezménye
- European Court of Human Rights: *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, App. no. 20641/05, judgment of 25 September 2012.
- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Magyarország Alkotmánybírósága: 8/1990. (IV. 23.) AB határozat
- Magyarország Alkotmánybírósága: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat
- Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény
- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- UN Human Rights Committee: *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, Communications No. 358/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993)
- UN Permanent Forum on Indigenous Issues: *Report on the Eighteenth Session*, 22 April–3 May 2019, E/2019/43-E/C.19/2019/10.





# 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 közeletben 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 Llingua 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 utcanevek 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 teljeskörűen 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.



## Az etiópai szövetségi kormány nyelvpolitikája és a nyelvtörvény, valamint annak hatásai a tisztességes eljárásra és az amhara nyelvet nem beszélő vádlottak jogaira

YEMSERACH LEGESSE HAILU<sup>1</sup>

*Etiópia egy többnyelvű, szövetségi köztársaság államformával rendelkező ország. Az Etióp Demokratikus Szövetségi Köztársaság 1995-ös alkotmánya egyenlő elismerést biztosított valamennyi etiópai nyelv számára, azonban az amhara nyelvet választotta a szövetségi kormány munkanyelvének. Annak érdekében, hogy az amhara nyelvet nem beszélő egyének igényeit kielégítsék a közszolgáltatások nyújtása során, az alkotmány és más törvények, mint a büntetőeljárás törvénykönyv, előírják a tolmácsok igénybevételét. Különösen a büntetőeljárások során, az amhara nyelvet nem beszélők jogosultak arra, hogy egy „szakképzett” tolmács segítse őket annak érdekében, hogy érdemben részt vegyenek az ügyekben. A gyakorlatban megfigyelhető, hogy a vádlottak, akik nem beszélnek a szövetségi kormány munkanyelvét, nem képesek hatékonyan megérteni, illetve azonnali és részletes információt szerezni az ellenük indított ügy természetéről és hatásáról. Még ha ismerik is az ügyet, nem képesek hatékonyan kifejezni védekezésüket a bíróság vagy a kapcsolódó szervek előtt, ezáltal megvédeni saját jogaikat. Ez a tanulmány feltárja, hogy az amhara nyelvet nem beszélők nem részesülnek a jogi normáknak megfelelő eljárásban. Ez a probléma többnyire a tolmácsok hiánya, limitált száma vagy a képzetlen tolmácsok alkalmazása miatt marad fenn. A helyzet megoldásának érdekében tett lépések ellenére a szövetségi kormány még nem hozott létre egy olyan hivatalos mechanizmust, amellyel az amhara nyelvet korlátozottan és/vagy egyáltalán nem beszélő emberek megfelelő ellátásban részesülneek a büntetőeljárások során a tárgyalás előtt és a tárgyalás közben. Ez a tanulmány javaslatot tesz a szövetségi kormánynak, hogy hozzon létre bírósági tolmácsképző intézményeket, és a szükséges költségvetés biztosításával egységesítse a bírósági tolmácsolást; alakítson ki hivatalos mechanizmust, például helyezzen hatályba részletes törvényeket és munkakönyveket a tolmácsok kijelölésére; biztosítson más helyi nyelveknek munkanyelvi*

1 Egyetemi oktató, School of Law and Federalism, Ethiopian Civil Service University, e-mail: [geshanti@gmail.com](mailto:geshanti@gmail.com)

*státuszt; konzultáljon tolmácsolási technológiákkal kapcsolatban, és működjön együtt a különböző érdekelt felekkel.*

**Kulcsszavak:** nem amhara nyelvet beszélők, nyelvi korlát, többnyelvű közösség, képzetlen tolmács

### **The Ethiopian Federal Government's Language Law and Policy, and Its Implications for Fair Trial and the Rights of Non-Amharic Language Speakers Accused**

*Ethiopia is a multilingual country with federal form of state structure. The 1995 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE Constitution) gave equal recognition for all Ethiopian languages, but has chosen Amharic to become the working language of the Federal Government. In order to accommodate the needs of non-Amharic speakers in the provision of public services, the Constitution and other laws such as the Criminal Procedure Code, require the use of interpreters. Particularly in criminal proceedings, non-Amharic speakers are entitled to be assisted with a "qualified" interpreter to meaningfully participate in the cases. In practice, it is observed that accused people who do not speak the working language of the federal government are unable to effectively understand or get prompt and detailed information regarding the nature and effect of the case brought against them. Even if they know the case, they are not able to explain effectively their defences to the court or associated bodies, and thereby defend their rights. This study reveals that non-Amharic speakers are not served effectively according to the legal standards. This problem subsists mainly due to the absence or limited number of interpreters, as well as the use of untrained interpreters. Despite some efforts to address the problem, the federal government has not yet laid down any formal mechanism by which people with limited and/or no Amharic language proficiency are properly served in criminal proceedings both before and during trial. This study proposes the federal government to establish court interpreter training institutions, and to standardise court interpretation by allocating the necessary budget; lay down a formal mechanism such as enacting detailed laws and working manuals for assigning interpreters; providing other local languages the status of working language; consulting interpretation technologies and working in collaboration with different stakeholders.*

**Keywords:** non-Amharic speakers, language barrier, multilingual community, untrained interpreter

## 1. Bevezetés

Etiópia a különböző kultúrák, nyelvek, etnikai csoportok, vallások, szokások és hagyományok otthona. Az Etióp Demokratikus Szövetségi Köztársaság (angol rövidítése alapján FDRE) 1995-ös alkotmánya, amely Etiópia szövetségi államformájának jogi alapját képezi, kilenc, etnikai-nyelvi összetételű regionális állam szövetségét hozta létre, amelyek túlnyomórészt etnikai identitás alapján vannak elhatárolva. Ezek közé tartozik Afar, Benishangul-Gumuz, Gambela, Harar, Oromia, Szomália, a déli nemzetek, nemzetiségek és népek régiója (SNNP) és Tigré, valamint két alkotmányos önkormányzattal rendelkező város, Addisz-Abeba és Dire Dawa.<sup>2</sup> A közelmúltban egy tizedik regionális állam, nevezetesen Sidama, a déli nemzetek egyik zónája, 2019. november 20-án tartott népszavazás után jött létre.<sup>3</sup> Kutatók becslése szerint, az ország e részein több mint 75 nyelvet beszélnek.<sup>4</sup> Egy ilyen heterogén és többnyelvű közösségben a kormány intézményei számára nehézséget jelent a közszolgáltatások biztosítása a társadalom valamennyi nyelvén. Ezért elkerülhetlenné válik egy vagy több nyelv munkanyelvként való kiválasztása egy nyelvpolitika elfogadásával, még akkor is, ha ez problémákhoz vezethet.<sup>5</sup>

Az etiópai szövetségi kormány jelenlegi alkotmányának 5. cikke kimondja, hogy minden etiópai nyelv egyformán elismert. Az alkotmány a szövetségi kormány munkanyelvének az amhara nyelvet teszi, bár elismeri, hogy a szövetség regionális államai meghatározhatják saját munkanyelvüket. Függetlenül attól, hogy a két alkotmányos önkormányzattal rendelkező városban, Addisz-Abebában és Dire Dawában különböző etnikai és nyelvi csoportok élnek, ez a rendelkezés kimondja, hogy az amhara az egyetlen hivatalos nyelv, amelyet a szövetségi kormány a közszférában használ.

Ez a tanulmány azt tekinti át, milyen hatásai vannak az etiópai szövetségi kormány nyelvpolitikájának az Addisz-Abebában vád alá helyezett, amhara nyelven nem beszélők jogaira és szabadságaira. Célja, hogy azonosítsa az amhara nyelven nem beszélők számára a büntetőeljárások során felmerülő főbb kihívásokat, és elemezze az alapvető emberi jogokra gyakorolt hatásait. Ez a munka a kibővített változata a szerző 2016-ban készült mester-diplomamunkájának, amely csak a Lideta Sub-City problémáját vizsgálja. A jelenlegi kutatás azonban jelentősen eltér a terület alkalmazási körét tekintve, mivel kiterjed a büntető igazságszolgáltatási intézmények, azaz a rendőrség, az ügyészség, valamint a Szövetségi Elsőfokú, a Felső- és Legfelsőbb Bíróságok gyakorlatára Addisz-Abeba öt kiválasztott alvárosában (Kolfe, Nifas Silk Lafto, Yeka, Lideta és Bole). A jelenlegi tanulmány adatait 2019 októberétől 2020 januárjáig gyűj-

2 Az Etióp Demokratikus Szövetségi Köztársaság Alkotmánya. 1/1995. számú kiáltvány (FDRE alkotmánya), 47. cikk.

3 Az ország további regionális államokra is számít, mivel különböző regionális államiság iránti kérelmek érkeztek.

4 Jan Záhóřik – Wondwosen Teshome: Debating Language Policy in Ethiopia. *Journal of Asian and African Studies*, 18. (2009), 1. 86.

5 William F. Mackey: Language Policy and Language Planning. *Journal of Communication*, 29. (1979), 2. 48.

tötték. A két munka az országban bekövetkezett politikai és szakpolitikai színterek változásait tekintve is különbözik egymástól. Lényegesen profitált a legújabb szakirodalomból, amelyek a mester-diplomamunka készítése után jelentek meg. Következésképpen a kutatás megállapításai és következtetései is jobban ki vannak dolgozva.

### 1.1. Nyelvpolitika: a gondos mérlegelés szükségessége

A fogalom meghatározására tett kísérletek ellenére a nyelvpolitikára nincs egységes definíció. Ebben a tanulmányban a nyelvpolitika a kormányzati hatóságok azon implicit vagy explicit elveinek vagy döntéseinek összességét jelenti, amelyek egy vagy több nyelv kiválasztására irányulnak a többnyelvű társadalomban, a közszolgáltatások nyújtása érdekében.<sup>6</sup> Elmondható, hogy a nyelvpolitika olyan szándékos döntés, amely a nyilvános és állami szférában való nyelvhasználat meghatározására irányul.

Egy vagy több nyelv kiválasztása egy ország nyelvpolitikájában vagy nyelvtörvényében szükséges rossz dolog, amely gyakran azzal a kihívással jár, hogy ki kell dolgozni egy mechanizmust más kisebbségi nyelvek befogadására, és amely általában a pénzügyi források és a politikai akarat rendelkezésre állásával függ össze.<sup>7</sup> Egy olyan korlátozott forrásokkal rendelkező országban, mint Etiópia, talán életképes lehet egy olyan nyelv kiválasztása, amelyet sokan beszélnek. Ez azonban azzal a hatással is járhat, hogy korlátozza vagy sérti a más nyelvet beszélő személyek nyelvi és egyéb alapvető emberi jogait.

Ha egy bizonyos nyelvet munkanyelvként választanak, alapvetően azt jelenti, hogy a nyelvet a különböző kormányzati ágak és más ágazatok a közszolgáltatások nyújtása során írásbeli vagy szóbeli kommunikációs eszközként fogják használni. A nyelvpolitika meghatározza egy nyelv használatát a törvényhozásban, az igazságszolgáltatási eljárásokban, a pénzügyi és bankrendszerben, a médiában, az egészségügyi szolgáltatásokban stb. Idetartozik többek között a kommunikáció a közintézményekben, például bíróságokon, a rendőrségen, az ügyészségen, az egészségügyi központokban, a közoktatási intézményekben, a katonai közlekedésben és a médiában. Bár a legtöbb kutató a nyelvpolitika oktatásra gyakorolt hatására összpontosít, a nyelvpolitika gyakorlatilag az emberek mindennapi életét is befolyásolja az iskolákban, a piacon, az egészségügyi központokban és általában a közsférában.

A nyelvválasztás mindenféle problémát felvet, amelyeket körültekintően kell kezelni.<sup>8</sup> Egyrészt a kormánynak óvatosnak kell lennie a nyelvpolitika nemzeti egységre és politikai stabilitásra gyakorolt hatásával. Másrészt a különböző nyelvi csoportok jogainak és igényeinek figyelembevétele és ennek költségei szintén kritikus

6 Robert L. Cooper: *Language Planning and Social Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

7 Brenda Leibowitz: The Problems with Language Policy and Planning. *Journal of Language, Identity & Education*, 14. (2015), 1. 36.

8 Tsegaye Regassa: *Issues of Federalism in Ethiopia: Towards an Inventory of Legal Issues*. Addis Ababa, Addis Ababa University, 2009.



kihívást jelentenek, ami gondos mérlegelést igényel. A gyakorlatban megfigyelhető, hogy a nyelvi sokszínűség világszerte politikai konfliktusok forrása, ami számos politikai közösség stabilitását és fenntarthatóságát befolyásolja.<sup>9</sup> Számos afrikai, amerikai és ázsiai ország tapasztalatai azt mutatják, hogy kihívást jelent a közös identitás és a közös intézmények létrehozása.<sup>10</sup> A többnyelvű államoknak biztosítaniuk kell, hogy a politikai közösség valamennyi tagjának érdekeit képviselje és reflektáljon rájuk, beleértve a különböző nyelvi közösségek tagjait, akiknek joguk van arra, hogy a közszolgáltatásokat az általuk értett nyelven kérjék. A nyelvpolitika meghatározása tehát gondos és mélyreható elemzést igényel, mérlegelve a javasolt alternatívák előnyeit és hátrányait.

## 2. Az etióp nyelvpolitika

### 2.1. A nyelvpolitika jogi alapja

A nyelvpolitikák különböző formát ölthetnek. Általában az alkotmányban és más írott jogszabályokban egy kifejezett rendelkezés részeként található meg. A nyelvpolitika kidolgozható különálló politikai dokumentumban is, amely a nyelvhasználat célját, valamint annak részletes iránymutatásait és konkrét eljárásait tartalmazza.<sup>11</sup> Etiópia nem rendelkezik külön nyelvpolitikával, amely részletes iránymutatásokat adna a kormány nyelvpolitikájáról és arról, hogyan kezeli a nyelvi problémákat a kormányzat különböző szintjein.

1995-ös elfogadása óta a szövetségi alkotmány az a mérvadó jogi dokumentum, amelyre általában az ország nyelvpolitikájának forrásaként hivatkoznak. Az alkotmány az ország valamennyi nyelvének egyenlő elismerését biztosítja. Ennek ellenére az Etióp Demokratikus Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 5. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az amhara a szövetségi kormány munkanyelve. Ennek megfelelően ezt a nyelvet használják munkanyelvként a különböző közszolgáltatások nyújtása során a szövetségi kormányzaton belül. Az ország múltbéli tapasztalataihoz képest, amelyekben az amhara volt az államnyelv, a jelenlegi alkotmány előrelépésnek tekinthető, mivel megkísérlti hivatalosan is elismerni a nyelvi sokszínűséget és a különböző helyi nyelvek használatát az ország különböző részein.<sup>12</sup>

Annak ellenére, hogy a szövetségi alkotmány a nyelvpolitika tekintetében előrelépést hoz, kritikák érik, mert figyelmen kívül hagyja az amhara nyelven kívül eső etiópai nemzetek, nemzetiségek és népek nyelveinek egyenjogúságát. Ez általában a közigazgatásban, az oktatásban és az igazságszolgáltatás területén tapasztalható

9 Will Kymlicka – Allen Patten: Language Rights and Political Theory. *Annual Review of Applied Linguistics*, 23. (2003), 1. 3–21.

10 Brian Weinstein (szerk.): *Language Policy and Political Development*. Norwood, NJ, Ablex, 1990.

11 Bernard Spolsky: *Language Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

12 Záhófik–Teshome (2009): i. m. 86.

a szövetségi környezetben.<sup>13</sup> Jelen tanulmány az igazságszolgáltatás ágazatát, különösen a büntető igazságszolgáltatást vizsgálja meg közelebbről.

## 2.2. A tolmácsoláshoz való jog a büntetőeljárásokban

A büntetőeljárás során a tolmácsoláshoz való jog tekintetében Etiópia jelenlegi alaptörvénye az 1995-ös alkotmány. Az alkotmányos rendelkezések értelmezése azt mutatja, hogy az etióp állam különös figyelmet fordított az igazságszolgáltatási rendszer nyelvi problémájára, mivel két fontos cikket szentelt a hatóságok munkanyelvének korlátozott ismeretével rendelkező vádlottak és letartóztatottak védelmének. A vádlottak és letartóztatott személyek jogvédelme a letartóztatás időpontjától a bírósági vádemelés időpontjáig terjed.

Az etióp szövetségi állam alkotmánya, miután elismerte az amhara nyelvet munkanyelvként, nem rendelkezik részletes mechanizmusokról, hogy az amhara nyelvet nem beszélők érdekeit miként veszik figyelembe a közsférában. Az alkotmány azonban a 19. és 20. cikkben kifejezetten rendelkezik a vádlottak és letartóztatott személyek jogairól a büntetőeljárás során. Az alkotmány 19. cikke előírja, hogy a letartóztatott személyeknek joguk van ahhoz, hogy haladéktalanul, számukra érthető nyelven tájékoztassák őket letartóztatásuk okairól, illetve arról, hogy vádat emeltek-e ellenük. Hozzáteszi továbbá, hogy a letartóztatottakat tájékoztatni kell a hallgatáshoz való jogukról az általuk értett nyelven, és/vagy arról, hogy minden általuk tett nyilatkozat bizonyítékként felhasználható ellenük a bíróság előtt. Ezen túlmenően az alkotmány 20. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy a vádlottnak joga van ahhoz, hogy állami költségen tolmács segítségét kérje, ha a bírósági eljárást olyan nyelven folytatják le, amelyet nem ért. Az alkotmány nemcsak arra kötelezi az illetékes kormányzati szerveket, hogy segítsék a korlátozott munkanyelvi ismeretekkel rendelkező személyeket, hanem arra is utal, hogy a nyelvi segítségnyújtás költségeit az állam fedezze.

Az alkotmányos rendelkezéseken kívül vannak olyan külön törvények is, amelyek védelmet nyújtanak a korlátozott munkanyelvi tudással rendelkezők számára. A szövetségi rendszer igyekszik kielégíteni Etiópia különböző régióiból származó sokféle népének igényeit. Az ország büntetőeljárás törvénykönyve a 27. cikk (4) bekezdésében arról is rendelkezik, hogy a letartóztatott személyek számára hozzáértő tolmácsot kell biztosítani, ha nem értik a nyelvet, és a válaszukat rögzítik.<sup>14</sup> Ugyanezen jogszabály 126. cikkének (2) bekezdése továbbá arról is rendelkezik, hogy a bíróság szakképzett bírósági tolmácsot kell hogy válasszon, ha az bármely eljáráshoz szükséges. Ez a cikk azt is hozzáteszi, hogy a vádlott, az ügyész vagy a tanú rokona nem választható ki tolmácsnak. E rendelkezések olvasatából kiderül, hogy a büntetőeljárás törvénykönyve a tolmács segítségén túlmenően még azt is előírja, hogy a bíróságnak

13 Fiseha Haftetsion: *The State of Vertical Division of Political Power in the Ethiopian Federation*. Doktori értekezés. Addis Ababa, Addis Ababa University, 2017. 261–264.

14 The Criminal Procedure Code, Proclamation No. 185/1961. Lásd: [www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=&p\\_isn=82480&p\\_classification=01.04](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=82480&p_classification=01.04)

„képzett” vagy „hozzáértő” tolmácsokat kell választania a büntetőeljárásban korlátozott nyelvtudással rendelkező személyek segítésére. De nincs olyan jogi eszköz vagy más hivatalos dokumentum, amely előírná, hogy mit jelent valójában a képzett vagy hozzáértő tolmács. Ennek eredményeképpen a büntetőeljárásokban országszerte olyan problémák figyelhetők meg, amelyek akadályozzák a polgároknak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférési jogát.

Másrészt a szövetségi bíróságokról szóló rendelet 25. cikkének (2) bekezdése és annak módosításai kifejezetten állítják, hogy a bíróságoknak tolmácsot kell biztosítani a szövetségi bíróságok munkanyelvét nem ismerő személyek számára.<sup>15</sup>

Az alkotmányos rendelkezéseken és a konkrét törvényeken kívül számos nemzetközi és regionális emberi jogi okmányt ratifikált Etiópia, amelyek a büntetőeljárás során tolmács ingyenes igénybevételéhez való jogot elismerik.<sup>16</sup> E tekintetben A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikke (3) bekezdésének f) pontja rendelkezik azokról a minimális garanciákról, amelyekhez a büntetőeljárás során mindenkinek joga van. A cikk kifejezetten előírja, hogy mindenkinek joga van a tolmács ingyenes segítségéhez, ha nem érti vagy nem beszél a bíróságon használt nyelvet. Ez a rendelkezés ismét a kormányt tette felelőssé a tolmácsolás költségeinek fedezéséért, és a vádlottakat vagy letartóztatott személyeket költségmentesen hagyja. Hasonlóképpen a regionális emberi jogi törvény, ebben az esetben az Ember és Népek Jogainak Afrikai Kartája is úgy rendelkezik, hogy a tolmács segítségére való jogosultság a tisztességes eljárás lényeges eleme, ha egy személy nem érti vagy beszél az igazságszolgáltatási szerv által használt nyelvet.<sup>17</sup> Továbbá egyes kutatók azt is állítják, hogy a tolmáchoz való jog a nemzetközi szokásjog által elismert és védett jog.<sup>18</sup>

A nemzetközi és regionális emberi jogi szerződések részeseként Etiópiának a törvény szerint meg kell felelnie az egyezményekben foglalt normáknak. Ezek a jogi keretek általánosságban előírják, hogy minden bűncselekménnyel vádolt személynek joga van a tolmács ingyenes segítségéhez, ha a vádlott nem érti vagy nem beszél a tárgyalás előtt és alatt használt nyelvet.

### ***2.3. A nyelvpolitika szövetségi szintű megváltoztatására tett kísérletek***

A nyelvpolitika kérdésének fontosságát és az amhara nyelven nem beszélőkre gyakorolt hatását a szövetségi kormány is érzékelte. Valójában a szövetségi szintű nyelvi elismerés kérdése volt a politikai viták egyik fő kiváltó oka. A szövetségi intézmények között a probléma megoldására irányuló szervezeti erőfeszítések mellett a szövetségi kormány hajlandóságot mutatott a nyelvpolitika megváltoztatására.

<sup>15</sup> Proclamation No. 25/1996.

<sup>16</sup> Az FDRE alkotmányának 9. cikke (4) bekezdése kimondja, hogy az Etiópia által ratifikált valamennyi nemzetközi megállapodás az ország jogának szerves részét képezi.

<sup>17</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights: *Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa* (1999. november).

<sup>18</sup> Julia Sherman: The Right to an Interpreter under Customary International Law. *Columbia Human Rights Law Review*, 48. (2017), 3. 257.

Például 2017 júliusában, miközben megvitatták Oromia szövetségi állam különleges érdekeit a főváros Addisz-Abeba felett, az etiópai szövetségi Miniszterek Tanácsa jóváhagyott egy törvénytervezetet, amely az afan oromo nyelvet a szövetségi kormány második munkanyelvévé tenné. Ezt a törvénytervezetet a szakértők sokat kritizálták a megfelelő nyelvpolitika és indoklás hiánya miatt.<sup>19</sup> A Miniszterek Tanácsa nem fogadta el az egyértelmű tervezetet az afan oromo mint munkanyelv ajánlásáról, azonban nem magyarázza meg, hogy miért nem vett figyelembe más helyi nyelveket. Következésképpen erős bírálat érte ezt a határozatot, mert nem volt képes előre látni az ebből következő gyakorlati kihívásokat. A jogszabálytervezet nem tér ki arra, hogy ezt a nyelvpolitikát hogyan hajtanák végre. Az olyan kérdéseket, mint az alkotmánymódosítás, a források elosztása, az intézményi reformok és más későbbi intézkedések, nem tárgyalták meg előzetesen megfelelően. Ezenfelül figyelmen kívül hagyta Addisz-Abeba lakosainak érdekeit, ahol a lakosság több mint 70%-a más nyelvi csoportokhoz tartozik. Ennek eredményeképpen ez a törvény folyamatos politikai zavargásokhoz vezethet az országban, és a nemzeti stabilitást is veszélybe sodorhatja.

A másik, legutóbbi kísérletet a nyelvpolitika megváltoztatására Abiy Ahmed, Etiópia jelenlegi miniszterelnöke tette, aki számos reformintézkedést próbált végrehajtani, mióta 2018 áprilisában hatalomra került. Abiy Ahmed 2019. novemberi nyilvános nyilatkozatában kijelentette, hogy ő és pártja, azaz a Prosperitás Párt (*Prosperity Party*), amely korábban Etióp Népi Forradalmi Demokratikus Front néven volt ismert, azon dolgozik, hogy több nyelvet integráljon, és javítsa a nyelvpolitikát szövetségi szinten egy reformintézkedés keretében. Elmondta, hogy pártja úgy döntött, hogy az amhara mellett az afan oromo, a tigrinya, a szomáli és az afar nyelveket is beveszi a szövetségi kormány munkanyelvei közé.<sup>20</sup> Azt mondta: „Ez a korábbiaknál lényegesen jobb megközelítés, amely lehetővé teszi az etiópok számára, hogy tanuljanak egymástól, és erősítsék az ország építésére irányuló vágyukat.”<sup>21</sup>

Az előző kísérlethez hasonlóan a miniszterelnök bejelentését is kritika érte, mivel nem volt jogalapja és részletes indoklása a döntésnek. Talán a nyelvpolitika megváltoztatására vonatkozó döntés az ország politikai, gazdasági és társadalmi összefüggéseinek eredménye.<sup>22</sup>

#### 2.4. A büntetőeljárások gyakorlata

A nyelvi akadályok a jogrendszerben elrettentő élményt okozhatnak az amhara nyelvet nem beszélők számára, különösen, ha vádlottként állnak a törvény előtt. Az, hogy

19 Yemserach Legesse Hailu: *Challenges and Prospects of Adding Working Language in Ethiopia*. Conference Paper, presented on Legal and Human Rights Academy/Policy Forum on Sustaining Political Reforms, Democratization and Human Rights in Ethiopia: Informing the Next Steps, Adama, Ethiopia (2018. október 1.).

20 Abiy Ahmed's Speech from FDRE Office of the Prime Minister. *Youtube*, 2019. november 19.

21 Abiy Ahmed's Speech (2019): i. m.

22 Minasyan Armenui: Language Policy, National Identity and Politics. *European Scientific Journal*, 10. (2014), 7. 273–277.

a vádlott képes-e megérteni az eljárást és kommunikálni az ügyvéddel, a bíróval vagy másokkal, közvetlen hatással van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférési jogára, a tisztességes eljárásra és más alapvető jogokra. Általában nyelvtudással nem, vagy csak korlátozottan rendelkező személyek „nehezen beszélnek vagy értik meg a munkanyelvet nyomás alatt vagy nagy feszültséggel teli szituációban, illetve olyan helyen, amely nem része a mindennapi tapasztalatuknak, mint például a tárgyalóteremben vagy a rendőrségen”.<sup>23</sup> Továbbá a bíróságon használt szavak sok jogi szakzsargont tartalmaznak, amelyet a jogi szakmán kívüli személyek általában nem könnyen értenek. Ezért fontos az amhara nyelven nem beszélők nyelvi támogatása és a büntetőeljárásban való érdemi részvételük biztosítása.

A jelenlegi etiópiai jogrendszer tolmácsokat alkalmaz a jogi eljárásokban a nyelvi akadályok áthidalására. Ezért a kormányzati intézmények, például a rendőrkapitányságok és a bíróságok a törvény értelmében kötelesek tolmácsok biztosításával kielégíteni a szövetségi kormány munkanyelvét nem ismerő személyek igényeit.

Ebben a tanulmányban az „amhara nyelven nem beszélők” kifejezéssel három csoportra utalunk: az amhara nyelven kívül más helyi nyelveket beszélő etiópiaiakra, a jelnyelvet használó hallássérültekre és a különböző idegen nyelveket beszélő etióp állampolgársággal nem rendelkezőkre. E csoportokból az egyének többé-kevésbé hasonló problémákkal szembesülnek, amikor a büntetőeljárás során nyelvi akadályokról van szó, még akkor is, ha azok nagyságrendje vagy kihívása eltérő.

#### 2.4.1. Tárgyalás előtti nyelvi akadályok

Egy büntetőeljárás általában a rendőrséggel kezdődik, és a személyt az őt letartóztató rendőrrel való első találkozáskor megilletik bizonyos alapvető emberi jogok. Az FDRE alkotmánya, valamint más különböző jogszabályok szerint a vádlottnak/letartóztatott személynek joga van ahhoz, hogy az általa értett nyelven haladéktalanul tájékoztassák az ellene felhozott vád természetéről és okáról.<sup>24</sup> A letartóztatott személyeknek, akik nem ismerik a munkanyelvet, joguk van ahhoz is, hogy tájékoztassák őket arról a jogukról, hogy tartózkodhatnak a rendőrségen tett nyilatkozattételtől. Ha pedig a személy nyilatkozatot tesz, akkor az általa értett nyelven tájékoztatni kell arról, hogy azt bizonyítékként felhasználhatják a bíróságon.<sup>25</sup>

Egy olyan országban, mint Etiópia, nem ritka, hogy a vádlottak nem ismerik a jogaikat a bírósági eljárások során, a rendőrségen különösen. Ezáltal a büntetőeljárás e kritikus szakaszában egy tolmácsnak rendelkezésre kell állnia a nyelvi akadályok áthidalására. A rendőrkapitányságon a nyomozó rendőrnek különböző fázisokban, például az őrizetbe vétel, a vallomás felvétele, a nyomozás és az előzetes letartóztatás

23 Richard W. Cole – Laura Maslow-Armand: The Role of Counsel and the Courts in Addressing Foreign Language and Cultural Barriers at Different Stages of Criminal Proceeding. *Western New England Law Review*, 19. (1997), 1. 193–228.

24 FDRE alkotmány 19. cikk (1) bekezdés.

25 FDRE alkotmány 19. cikk (2) bekezdés.

alkalmazása során kommunikálnia kell a vádlottal. E feladatok hatékony ellátása érdekében a rendőröknek tolmácsot kell alkalmazniuk, ha nem beszélnek a vádlott nyelvét.

Ezáltal az állam felelős azért, hogy a letartóztatott személyek megalapozott döntést hozhassanak a rendőrségnek tett nyilatkozataikról. Az amhara nyelvet nem beszélők esetében az államnak nemcsak az a feladata, hogy a vádlottat/letartóztatottat a tárgyalás előtt tájékoztassa a jogairól, hanem az is, hogy ezt olyan nyelven tegye, amelyet az adott illető megért.

A kutatásunk feltárta, hogy Addisz-Ababában számos olyan eset van, amelyben helyi és külföldi személyek egyaránt érintettek, akik nem beszélnek a rendőrség munkanyelvét. Függetlenül a rendőrség előtt megjelenő ügyek számától, nincsenek hivatalos intézményi vagy jogi mechanizmusok, amelyek segítenék az amhara nyelvet nem beszélőket, akár a vádlott/letartóztatott személy tájékoztatása érdekében a bűncselekmény természetéről, akár a nyilatkozattétel mellőzéséhez való jogáról. Hacsak a rendőr nem ismeri a vádlott nyelvét, a vádlottnak nagyon nehéz megtudnia a bűncselekmény jellegét és okát, ha a rendőrörsön kívül tartják fogva. Még a rendőrségre való megérkezés után sem biztos, hogy egy amhara nyelven nem beszélő személyt azonnal tájékoztatnak az ellene felhozott vádról, mivel a rendőrségen nem alkalmaznak tolmácsot. A nem amhara nyelven beszélők csak akkor kaphatják meg a törvény által előírt szükséges tájékoztatást, ha a lehetséges tolmács felkutatása sikeres.

Az amhara nyelven nem beszélőket megfelelően kell tájékoztatni arról a jogukról, hogy választhatnak, vallomást tesznek-e, vagy sem, ami szintén megköveteli a rendőr és a vádlott közötti kommunikációt és hatékony megértést. Különösen az etiópiai jogrendszerben, ahol a vádlott vallomását a bíróság bizonyítékként felhasználhatja, fontos, hogy ezek az egyének olyan nyelven kapják meg a szükséges tájékoztatást, amelyet a törvény előír, és amelyet megértenek.

A büntetőeljárás törvénykönyv 86. cikke<sup>26</sup> szerint a vallomást fel kell olvasni a vádlottnak, mielőtt felkérnék, hogy írja alá. Miután a vádlott vallomását amhara nyelven lejegyezték, a rendőrnek ugyanazzal a tolmáccsal fel kell olvasatnia a vallomásban foglaltakat, mielőtt a vádlott aláírná azt. A gyakorlat azonban ennek ellenkezőjét mutatja.

A kutatásban részt vevő, nem amhara nyelven beszélők többsége azt állította, hogy a szövetségi kormány munkanyelvének olvasására és beszélésére való képtelenségük jelentősen korlátozza őket alapvető jogaik gyakorlásában, mint például a véleménynyilvánításhoz való jog, az önvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog.

A tolmácsok hiánya a rendőrségen nemcsak a vádlott alapvető jogaira van hatással, hanem a rendőrök mindennapi tevékenységére is. A rendőrök kijelentették, hogy ez hatással van a napi munkájukra, mivel a tolmács keresése az idejük nagy részét elveszi, amit más fontos tevékenységekre fordíthatnának. Már maga az a tény, hogy egy büntetőügyben amhara nyelven nem beszélő személy vesz részt, az eljárás elhú-

26 The Criminal Procedure Code, Proclamation No. 185/1961.

zódásával jár. Talán részben azért, mert a tolmácsolás természeténél fogva több időt, türelmet és erőfeszítést igényel, különösen a rendőrség részéről.

A rendőrőrsökön, a rendőrök vagy más személyek, például a vádlott barátai, családtagjai, vagy bárki, aki azt állítja, hogy kétnyelvű, tolmácsként segít a nyelvi akadályok áthidalásában. A tolmácsolási szolgáltatást nyújtó valamennyi személytől elvárják, hogy a szolgáltatást önkéntes alapon nyújtsa, és nem fizetnek érte. Ez hátróztottan veszélyezteti a tolmácsolási szolgáltatás minőségét, ami negatívan befolyásolhatja a vádlott alapvető jogát. Néhány vádlott válaszadó szerint az a tény, hogy a rendőrök azok, akik az amhara nyelven nem beszélő személyek büntetőügyeiben tolmácsként járnak el, felveti a semlegesség kérdését, ami nagyon lényeges szempont.

A nyelvi akadályok kérdése hasonló kihívást jelent az adott rendőrőrsre kirendelt ügyészek számára is. Az ügyészeket általában azért rendelik ki a rendőrőrsökre, hogy a bűnyogi nyomozás során a rendőrökkel együttműködve dolgozzanak. Ennélfogva a vádak megfogalmazása és előkészítése során az amhara nyelven nem beszélőkkel is kommunikálniuk kell. Általában a nyomozó rendőrtiszt és az ügyész egy irodában dolgozik, hogy együtt dolgozhassanak a büntetőügyekben. Ezáltal az ügyészek számos esetben megfigyelhetik és segíthetik a rendőröket, kezdve a vallomások felvételétől a foglyok látogatásáig az adott ideiglenes fogvatartási központokban. A rendőrökhöz hasonlóan az ügyészek is részt vesznek olyan személy keresésében, aki segíthet nekik ügyfeleik nyelvének tolmácsolásában. A kutatásban részt vevő ügyészek azt állították, hogy még ha nincsenek is hivatalos iránymutatások vagy eljárások a tolmács kijelölésére, általában előnyben részesítik a kétnyelvű rendőröket az adott őrsön, hogy segítsenek nekik a kommunikációs akadályok leküzdésében. Miután az ügyészek meggyőződtek arról, hogy nincsenek kétnyelvű rendőrök, azt mondják a vádlottnak, hogy hozza magával saját tolmácsát, vagy elkezdene keresni bármilyen tolmácsot a környéken.

A tárgyalás előtti büntetőeljárás jelenlegi gyakorlata azt mutatja, hogy a rendőrségen nem alkalmaznak tolmácsokat a nyelvi akadályok áthidalására a nem amhara nyelven beszélő személyek ügyeiben. Továbbá nincsenek olyan iránymutatások vagy hivatalos eljárások, amelyek meghatároznák, miként kellene biztosítani a kommunikációt a munkanyelvet nem ismerő vádlottakkal. Ez azt jelentheti, hogy az érintett szervek nem érzékelték az amhara nyelven nem beszélők problémáját vagy a rendőrőrsökön felmerülő kihívásokat.

#### *2.4.2. Nyelvi akadályok a tárgyalás során*

A jelenlegi büntetőbíróságok, a Szövetségi Elsőfokú Bíróság (FFIC), a Szövetségi Felsőbb Bíróság (FHC) és a Legfelsőbb Bíróság (SC), különböző speciális bíróságokra oszlanak, amelyek meghatározott területeken konkrét ügyeket tárgyalnak. Ezek közé a különleges bíróságok közé tartoznak azok, amelyek csak a súlyos bűncselekményeket, a rendőrség, az adó- és vámügyek, a gyermekek és fiatalokú elkövetők, valamint a nők és gyermekek bírósága által benyújtott előzetes letartóztatási kérelmeket



bírálják el. Így a nem amhara nyelven beszélő személyeket érintő ügyek előfordulása egy bíróság előtt számos tényezőtől függ, mint például az ügyek jellege, a bűncselekmény elkövetésének helye és az adott külvárosban található intézmények típusa.<sup>27</sup>

Úgy tűnik, hogy a nyelvi akadályok által a polgárok jogai tekintetében okozott problémát az igazságszolgáltatás jobban érzékeli, mint a végrehajtó hatalom. A bírósági struktúra mindhárom szintjén létezik nyelvi tolmács álláshely a helyi és az idegen nyelvek esetében annak ellenére, hogy a legtöbb álláshely betöltetlen. Ennek okaira a következő részben térünk ki.

Annak ellenére, hogy a kormány elkötelezte magát a nyelvi sokszínűségekre való reagálás és a jogi követelmények végrehajtása mellett, a kutatás eredménye azt mutatja, hogy számos kihívás, különösen a logisztikai korlátok akadályozzák az igazságszolgáltatási rendszert abban, hogy a lehető legjobban érje el célját.

#### 2.4.2.1. A bírósági tolmácsolás főbb kihívásai

Képzett bírósági tolmácsok hiánya

A büntetőjogi rendszerben a tolmácsok szerepe nélkülözhetetlen, mivel a vádlott élete, szabadsága és egyéb jogai a tolmács szolgáltatásának minőségétől függenek. Jelenleg, amikor az amhara nyelven nem beszélők ügyei a szövetségi bíróságok elé kerülnek, a bíró hivatalos intézkedéseket hozhat, amikor írásbeli utasítást ad ki a főjegyzői hivatalnak és/vagy más kormányzati és nem kormányzati intézményeknek. Ha a formális lehetőségek eredménytelenek, a bíró megkérdezi bárkit a tárgyalóteremben és környékén, aki beszéli a vádlott nyelvét, írásbeli vagy rögzített kommunikáció nélkül. Ez magában foglalja az olyan alkalmazottakat, mint a bíróhelyettesek és a titkárok, valamint nem bírósági alkalmazottakat, mint a rendőrök, a vádlott rokonai,<sup>28</sup> a vádlott által hozott tolmácsok és a bírósági kísérők.

A helyi nyelvi bírósági tolmácsok számára előírt szakképesítés a 12. osztály elvégzése volt, négy vagy többéves, bármely ágazatban szerzett tapasztalattal. A közelmúltban a bíróság kérésére az előírt képzettséget megváltoztatták. Ennek ellenére a vizsgálatban részt vevő tolmácsok közül szinte senki sem rendelkezett tolmácsolási tapasztalattal. Ezáltal a legtöbb tolmács összefoglaló tolmácsolást nyújt, ami nem ajánlott a bíróságon, különösen büntetőeljárásban.<sup>29</sup>

27 A Szövetségi Legfelsőbb Bíróságon viszonylag jobb a helyzet a nyelvi tolmácsok tekintetében, mivel az ügyek többsége írásbeli beadványok cseréjéből áll, és nem a felperes és az alperes fizikai megjelenéséből a bíróságon. Ha tolmácsra van szükség, a bíróságon jelenleg állandóan alkalmazott tolmácsok dolgoznak az angol és az afan oromo nyelvek tekintetében. Más nyelvek esetében a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság szintjén hasonló kihívással kell szembenézni.

28 Ez valójában ellentétes a büntetőeljárás törvénykönyv 126. cikkének (2) bekezdésével (185/1961. számú nyilatkozat), amely egyértelműen kimondja, hogy nem választható ki olyan személy, aki a vádlott vagy az ügyész rokona, vagy maga is tanú.

29 William E. Hewitt szerint különböző típusú bírósági értelmezések vannak. De csak két modellt, nevezetesen a szimultán és a konsekutív tolmácsolást kell használni a bíróságon. A szinkrontolmácsolás az, amikor valaki folyamatosan tolmácsol, miközben valaki beszél. Másrészt „a konsekutív

Továbbá a bírósági tolmácsok nem rendelkeznek előzetes rövid- vagy hosszú távú jogi képzéssel, ami megnehezíti a tolmácsolást. Sok esetben olyan személyek dolgoztak tolmácsként, akik nem, vagy alig ismerték a bírósági környezetet vagy a jogi szakszergont.

A részt vevő bírák mindegyike megerősítette, hogy nem szokatlan, hogy a tárgyalás során hozzá nem értő tolmácsok hibákat követnek el. Ha nincsenek hozzáértő tolmácsok, az egyénnek az igazságszolgáltatási rendszerben biztosított jogai, valamint a rendszeren belüli jogai és szabadságai veszélybe kerülnek. Ezek elkerülhetetlenül hibák elkövetéséhez és félreértésekhez vezetnek.

A bírósági tolmácsok szolgáltatásainak javítása érdekében a kormány különböző intézkedéseket hoz. Az egyik ilyen intézkedés a Szövetségi Közszolgálati Bizottság (*Federal Civil Service Commission*) által végrehajtott munkaköri minősítési reform. Mivel a tolmácsok a kormány alkalmazottai, a Bizottság általában felülvizsgálja a munkakörre vonatkozó követelményeket és a juttatásokat. Szokásos tevékenységének részeként az etiópiai Szövetségi Közszolgálati Bizottság kutatást végzett a kormányzati intézményekben 2008 és 2013 között betöltött összes munkakör felülvizsgálatára. Ami a bírósági tolmácsok álláshelyét illeti, a Bizottság az igazságügyi igazgatási hivataloktól kapott észrevételeket figyelembe véve javított a képesítésen. Ennek megfelelően a helyi nyelvi tolmácsoktól megkövetelik, hogy bármely tanulmányi területen szerzett diplomával és kétéves tapasztalattal rendelkezzenek. Bár ez a szolgáltatás minőségének javítására tett erőfeszítésként dicsérhető, egy másik problémát is eredményezett. A bíróságok humánerőforrás-menedzsmentje szerint ezek a munkakörök az újonnan felülvizsgált munkaköri minősítési reform végrehajtása óta üresen maradtak, mert nem találtak senkit, aki érdeklődött volna és megfelelt volna a képesítéseknek. Az Elsőfokú Bíróság humánerőforrás-menedzsmentje szerint a reform valójában rontott a bíróságok helyzetén, mivel nem találtak olyan jelentkezőt, aki megfelelt volna a helyi nyelvi tolmács munkakörre vonatkozó követelményeknek.

Összességében a tolmácsok fontos szerepet játszanak a bíróságon, különösen a büntetőeljárások során. Egyrészt ők a bírák, az ügyészek és más résztvevők, továbbá az amhara nyelven nem beszélők hangja és füle. Hozzájárulnak a vádlottak jogainak védelmére irányuló általános erőfeszítésekhez a büntető igazságszolgáltatási rendszerben. Mindazonáltal a szövetségi szinten alkalmazott jelenlegi stratégiák, amelyek a büntetőeljárásokban a nem amhara nyelven beszélők igényeinek kielégítésére irányulnak, még mindig nem megfelelők.

---

tolmácsolás a forrásnyelven tett kijelentéseknek a célnyelven tett kijelentésekbe történő átültetését jelenti, szakaszosan, a forrásnyelvi kijelentések között szünetet tartva". E szerző szerint létezik egy harmadik gyakori tolmácsolási mód is, az úgynevezett „összefoglaló” tolmácsolás. Ez a tolmácsolási mód a beszélő kijelentésének átfogalmazására és tömörítésére utal. Az előző két modelltől eltérően ez utóbbi nem adja vissza pontosan mindazt, amit a célnyelven mondanak. Lásd: William E. Hewitt: *Court Interpretation: Model Guides for Policy and Practice in State Courts*. Williamsburg, National Centre for State Courts, 1995. 31.

## A tolmácsok ösztönző mechanizmusainak hiánya

A bíróságok humán erőforrásainak nyilvántartása szerint szövetségi szinten csak kevés állandó tolmács van, akiket korlátozott nyelvek számára alkalmaznak. Ez azt mutatja, hogy a tolmácsok száma elenyésző az országban beszélt sokféle nyelvhez és a bíróságok igényeihez képest. A legtöbb tolmács a tanulmányban jelezte, hogy ez a nem vonzó fizetésnek vagy napidíjfizetésnek köszönhető, az ösztönző mechanizmusok hiányoznak bírósági tolmácsok számára.

A legtöbb megkérdezett jelezte, hogy a bíróságon a nyelvi akadályok leküzdésére irányuló stratégiák kihívásai elsősorban a költségvetéssel kapcsolatosak. Bár a költségvetés kérdése alapvető fontosságú, ez nem lehet indok a polgárok jogainak megtagadására, mivel ez az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és az egyenlőség kérdése. A kormánynak az is kötelessége, hogy a közszolgáltatásokat igazságosan, ha nem is egyenlő mértékben, de az ország minden adófizető polgára számára biztosítsa.

### Az idegen nyelvek és a helyi nyelvek tolmácsainak eltérő díjazása

Annak ellenére, hogy a kormánytól elvárják, hogy nagyobb figyelmet fordítson a helyi nyelvek befogadására, a 2017-ig tartó gyakorlat azt mutatja, hogy az idegen nyelvű tolmácsok száma, ebben az esetben az angol, valamint a fizetésük is nagyobb volt, mint a helyi nyelvi tolmácsoké. A helyi nyelvi tolmács kezdő fizetése 1305 birr volt, míg az idegen nyelvi tolmácsé 3425 birr. Az idegen nyelvi tolmácsok képzettsége és díjazása magasabb, mint a helyi nyelvi tolmácsoké, ez pedig a helyi nyelvi tolmácsokat elriasztó problémaként jelentkezett. 2017 óta a helyi és az idegen nyelvi tolmácsok képzettségi követelményei, valamint a fizetés is azonosak, azóta mégsem vettek fel helyi nyelvi tolmácsot.<sup>30</sup>

### A jelnyelvi tolmácsok álláshelyhiánya

A jelnyelvi tolmácsállások hiánya arra utalhat, hogy a jelnyelvet nem ismerik el önálló nyelvként, vagy más verbális nyelvek háttérbe szorítják. Ez azt is jelentheti, hogy a bírósági eljárásokban nem fordítanak kellő figyelmet a hallássérült személyek problémáira.

Az Etiópia által követett jelenlegi nyelvpolitika ellenére a fenti áttekintésből megállapítható, hogy a büntetőeljárásokban az amhara nyelven nem beszélők eltérő igényei figyelembevételének érdekében csak kevés intézkedést tettek. Az a gyakorlat, hogy a bírósági tolmácsolás során véletlenszerűen kiválasztott személyeket alkalmaznak, min-

30 Az a tény, hogy a helyi nyelvi tolmácsok képesítési követelménye megnőtt, még az álláshelyre jelentkezőket is elriasztja. Ez azt eredményezte, hogy a bíróságokon – néhány Legfelsőbb Bíróságon dolgozó tolmács kivételével – nincsenek állandóan alkalmazott tolmácsok. A Szövetségi Elsőfokú Bíróság humánerőforrás-menedzsmentje szerint most azt tervezik, hogy kérvényezik a Szövetségi Közszolgálati Bizottságnál a képesítési követelmény újbóli csökkentését, mivel nem találtak senkit, aki diplomával és kétéves munkatapasztalattal rendelkezett volna.

den bizonytalanságot növeli a hibák és a félrefordítások esélyét. Ezen túlmenően a szolgáltatás minőségét és az elszámoltathatóságot biztosító eszközök hiánya is nagyon aggasztó. Az a tény, hogy a legtöbb hivatalosan vagy informálisan kirendelt tolmács nem rendelkezik tolmácsolási tapasztalattal, szintén hatással van az igazságszolgáltatási folyamatra.

Számos országban, például az Egyesült Államokban és Kanadában a bírósági tolmácsolás szakszerűvé vált, mivel különböző jogi keretek és irányelvek írják elő, hogy a tolmácsoknak rendszeres „képzési programoknak, tanúsítási normáknak és etikai kódexeknek” kell megfelelniük.<sup>31</sup> Etiópiában azonban, ahol nincsenek egységes követelmények a bírósági tolmácsolásra, nem ritka, hogy nem szakképzett/professzionális tolmácsok nyújtanak szolgáltatást a bírósági tárgyalóterekben. Ez pedig jelentős eltéréseket eredményez a bírósági tolmácsolás minőségében, és a hibák kockázatát a büntetőeljárásokban kiszolgáltatott vádlott vállára helyezi.

#### 2.4.2.2. Nyelvi akadályok a büntetőeljárások során és azok emberi jogi vonatkozásai

A tolmácsok hiánya a büntetőeljárásban a tárgyalást megelőzően nemcsak a vádlott tolmácshoz való jogát érinti, hanem a tisztességes és gyors tárgyaláshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogát is. Ez érinti továbbá a vádlottnak azt az alkotmányos jogát, hogy a vádat követően észszerű időn belül bíróság elé állítsák. Hasonlóképpen, a vádlottnak az ellene felhozott vádról való tájékoztatáshoz való joga, a nyomozás során a kérdésekre való válaszadás mellőzéséhez való joga, az óvadékhoz való joga és a szabadsághoz való joga is valószínűleg korlátozva lesz.

Ennek megfelelően a bíróságon a tárgyalás során a nyelvi akadályok áthidalására szolgáló tolmácsok száma hasonló hatással van a vádlott emberi jogaira. Az ügyek folyamatos elhalasztása végül az igazságszolgáltatás késedelméhez vezet. És ahogy mondják, „a késleltetett igazságszolgáltatás megtagadott igazságszolgáltatás”. Az igazságszolgáltatáshoz való jog, a védelemhez való jog, a gyors tárgyaláshoz való jog és a vádlott egyéb jogai korlátozottak lesznek és/vagy sérülnek.

A nyelvi akadály a nem amhara nyelven beszélők érzelmi jólétére is hatással van, mivel frusztrálhatja őket, amikor nem tudják magukat hatékonyan kifejezni. A kutatásban részt vevők többsége azt állította, hogy a nyelvi akadályok nagymértékben korlátozzák őket abban, hogy kifejezzék gondolataikat, érzéseiket, vagy akár kérdéseket tegyenek fel az illetékes személynek a tárgyalás előtt, alatt vagy után.

Továbbá a legtöbb nem amhara nyelven beszélő személy azt is jelezte, hogy a büntetőeljárásban a nyelvi akadályok gazdasági szempontból is befolyásolták őket. Azt állították, hogy általában az utazási és a szállásköltségeket maguknak és a tanúknak is nekik kell fizetniük a bírósági megjelenés miatt, amikor az is előfordulhat, hogy ügyeket nem tárgyalják az első napon, mert a bíró elnapolja az ügyet, ha nem áll rendelkezésre tolmács az adott időpontban. A tolmácsok nem megfelelő rendelkezésre állása

31 Muneer I. Ahmad: *Interpreting Communities: Lawyering across Language Difference*. *UCLA Law Review*, 54. (2007), 5. 999–1086.

és az ügyek folyamatos elhalasztása közvetve érinti a vádlottól szociálisan és gazdaságilag függő személyeket is, például a gyermekeket, családtagokat és rokonokat.

A kutatásunk azt is megállapította, hogy a börtönben nincsenek tolmácsok, ami ismét befolyásolja a vádlott fellebbezéshez való jogát. Tekintettel a fellebbezésre rendelkezésre álló korlátozott időtartamra, a vádlottnak nagyon nehéz hatékonyan kommunikálnia a börtönigazgatókkal és kifejezni fellebbezési szándékát.

A büntetőügyek elhúzódó eljárása hatással lesz a bizonyítékokra is, amelyeket időben be kell mutatni a bíróság előtt, és amelyeknek segíteniük kell a bírót abban, hogy igazságos ítéletet tudjon hozni.

### 3. Összegzés és javaslatok

Etiópia a nyelvi sokszínűségéhez alkalmazkodó nyelvpolitikát fogadott el, figyelembe véve a nemzet, a nemzetiségek és a nemzetet alkotó népek többnyelvűségét. Ezért a szövetségi kormánytól elvárt, hogy megteremtse a szükséges jogi és intézményi mechanizmusokat, amelyek által a föderáció munkanyelvét nem beszélő emberek segítséget kapnak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez.

Az alkotmányban és más jogi dokumentumokban tett ígérek ellenére az amhara nyelven nem beszélők különböző kihívásokkal szembesülnek a büntetőeljárás különböző szakaszaiban. A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy a szövetségi kormány nem hozott létre olyan hivatalos mechanizmust, amelynek segítségével az amhara nyelvet korlátozottan és/vagy egyáltalán nem beszélő személyeket a büntetőeljárásban a tárgyalás előtt megfelelően tájékoztatnák. Bár a bíróságokon jobbnak tűnik a helyzet, mivel vannak állandóan alkalmazott tolmácsok, a legtöbb álláshely betöltetlen, mivel a tolmácsok fizetése és ösztönző mechanizmusai nagyon alacsonyak.

A megfelelő és szakképzett tolmácsolási szolgáltatás hiánya kihat az igazságszolgáltatási intézmények, például a rendőrség, az ügyészség és a bíróságok mindennapi tevékenységére. Ez a tolmácsolási folyamatok minőségét is befolyásolja, ami közvetlenül vagy közvetve kihat a vádlott alapvető emberi jogaira a büntetőeljárás során. Hatással van a gazdaságra és általában a vádlottak igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalmára is. Összességében az amhara nyelvet korlátozottan vagy egyáltalán nem beszélő személyek problémája égető, és ennek megfelelő figyelmet kell szentelni neki.

A nem amhara nyelven beszélők szövetségi szintű kihívásainak javítása érdekében javasolt a jelenlegi nyelvpolitika felülvizsgálata oly módon, hogy tudományos kutatás alapján lehetőséget biztosítson a helyi nyelvek, valamint a nemzetközi nyelvek, például az angol számára, hogy a szövetségi kormány munkanyelveként ismerjék el azokat. A nyelvpolitikának olyan meghatározott kritériumokat kellene kidolgoznia, mint például az adott nyelvet beszélők száma a szövetségi városban, a népesség nagysága, a GDP-hez való hozzájárulás, amelyek minden helyi nyelvnek egyenlő esélyt biztosítanak arra, hogy szövetségi munkanyelvnek minősüljön.

Fontos, hogy a kormány külön dokumentumban fogadjon el egy új nyelvpolitikát, amely kifejezetten megadja a nyelvhasználati politika indoklását. Ezen túlmenően

részletes törvényeket és munkaügyi szabályzatokat kell készíteni, amelyek olyan egyértelmű eljárásokat határoznak meg, amelyeket a nyelvi akadályok kezelése során követni kell a közszférában, beleértve az igazságszolgáltatást is.

A tolmácsok szerepe tagadhatatlan a kommunikációs akadályok áthidalásában. Annak érdekében, hogy megfelelő és képzett tolmácsok álljanak rendelkezésre, javítani kell a munkakörök besorolását, a fizetésen és az ösztönző mechanizmusok nagyságán. Mivel a fő akadályozó tényező az erőforrásokkal kapcsolatos, ajánlott, hogy a kormány az érintett érdekelt felekkel, például a civil társadalmi szervezetekkel és a nagykövetségekkel együttműködve törekedjen az igazságügyi ágazatban nyújtott tolmácsolási szolgáltatások fenntartható finanszírozására. Emellett a kormánynak a hozzáértő és képzett tolmácsok biztosítása érdekében elő kell segítenie a szakmai tolmácsképző központok megnyitását a magán- és állami felsőoktatási intézményekben. Ezek az intézmények segíteni fognak a jogi, orvosi, konferencia- és egyéb tolmácsszolgáltatásokhoz szükséges egységesített tolmácsképzés biztosításában. A felsőoktatási intézmények emellett tudományos kutatást is végezhetnek a nyelvi kérdéssel kapcsolatban, az egész országban, megbízható adatokat és naprakész ajánlásokat adhatnak a probléma megoldására.

Etiópia számára is fontos, hogy példát vegyen másoktól, például Kaliforniától, amely úgy tartja, hogy a technológia felhasználásával kell reagálni a nyelvi akadályokra a közszolgáltatásokban. Célszerű tehát befektetni a fejlett szoftverek és más innovatív technológiák fejlesztésébe, amelyek segíthetnek a nyelvi akadályok elhárításában a büntetőeljárásokban és más közszolgáltatások során.

## Irodalomjegyzék

- Abiy Ahmed's Speech from FDRE Office of the Prime Minister. *Youtube*, 2019. november 19. Online: [www.youtube.com/watch?v=0m5TRUFLQ3M](http://www.youtube.com/watch?v=0m5TRUFLQ3M)
- Ahmad, Muneer I.: Interpreting Communities: Lawyering across Language Difference. *UCLA Law Review*, 54. (2007), 5. 999–1086.
- Armenui, Minasyan: Language Policy, National Identity and Politics. *European Scientific Journal*, 10. (2014), 7. 273–277.
- Cole, Richard W. – Laura Maslow-Armand: The Role of Counsel and the Courts in Addressing Foreign Language and Cultural Barriers at Different Stages of Criminal Proceeding. *Western New England Law Review*, 19. (1997), 1. 193–228. Online: <https://digitalcommons.law.wne.edu/lawreview/vol19/iss1/11>
- Cooper, Robert L.: *Language Planning and Social Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511620812>
- Haftetsion, Fiseha: *The State of Vertical Division of Political Power in the Ethiopian Federation*. Doktori értekezés. Addis Ababa, Addis Ababa University, 2017.
- Hewitt, William E.: *Court Interpretation: Model Guides for Policy and Practice in State Courts*. Williamsburg, National Centre for State Courts, 1995. Online: [www.txcourts.gov/media/907023/Court\\_Interpretation\\_Model\\_Guides\\_for\\_Policy\\_and\\_Practice\\_in\\_the\\_State\\_Courts.pdf](http://www.txcourts.gov/media/907023/Court_Interpretation_Model_Guides_for_Policy_and_Practice_in_the_State_Courts.pdf)
- Kymlicka, Will – Allen Patten: Language Rights and Political Theory. *Annual Review of Applied Linguistics*, 23. (2003), 1. 3–21. Online: <https://doi.org/10.1017/S0267190503000163>



- Leibowitz, Brenda: The Problems with Language Policy and Planning. *Journal of Language, Identity & Education*, 14. (2015), 1. 36–49. Online: <https://doi.org/10.1080/15348458.2015.988571>
- Legesse Hailu, Yemserach: *Challenges and Prospects of Adding Working Language in Ethiopia*. Conference Paper, presented on Legal and Human Rights Academy/Policy Forum on Sustaining Political Reforms, Democratization and Human Rights in Ethiopia: Informing the Next Steps, Adama, Ethiopia (2018. október 1.)
- Mackey, William F.: Language Policy and Language Planning. *Journal of Communication*, 29. (1979), 2. 48–53. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1979.tb02946.x>
- Regassa, Tsegaye: *Issues of Federalism in Ethiopia: Towards an Inventory of Legal Issues*. Addis Ababa, Addis Ababa University, 2009. Online: <https://doi.org/10.13140/2.1.4615.3602>
- Sherman, Julia: The Right to an Interpreter under Customary International Law. *Columbia Human Rights Law Review*, 48. (2017), 3. 257–302. Online: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2773013](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2773013)
- Spolsky, Bernard: *Language Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615245>
- Weinstein, Brian (szerk.): *Language Policy and Political Development*. Norwood, NJ, Ablex, 1990.
- Záhořík, Jan – Wondwosen Teshome: Debating Language Policy in Ethiopia. *Journal of Asian and African Studies*, 18. (2009), 1. 80–102.

### Jogi források

- African Commission on Human and Peoples' Rights: *Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa* (1999. november).
- African Union: *African Charter on Human and Peoples' Rights* (1981. június 27.)
- Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Proclamation No. 1/1995. Proclamation of the Constitution of the FDRE. Online: [www.abysinnialaw.com/general/item/1783-proclamation-no-1-1995-proclamation-of-the-constitution-of-the-fdre](http://www.abysinnialaw.com/general/item/1783-proclamation-no-1-1995-proclamation-of-the-constitution-of-the-fdre)
- The Criminal Procedure Code, Proclamation No. 185/1961. Online: [www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=&p\\_isn=82480&p\\_classification=01.04](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=82480&p_classification=01.04)
- Proclamation No. 25/1996. Online: <https://chilot.me/wp-content/uploads/2011/01/proc-no-25-1996-federal-courts.pdf>
- United Nations: *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966. december 16.)

### A szerző által készített interjúk

1. Netsanet Dagnachew, Judge, Kolfé First Instance Court, Addis Ababa
2. Nuredin Kedir, Judge, Federal Supreme Court, Addis Ababa
3. Getahun Alemayehu, Judge, Federal Supreme Court, Addis Ababa
4. Addisu Abate, Registrar, Federal Supreme Court, Addis Ababa
5. Fatuma Mudesir, Registrar, Lideta High Court Criminal Bench, Addis Ababa
6. Zufan Woldegebreal, Registrar, Lideta First Instance Court, Addis Ababa
7. Leulesilassie Liben, Judge, Lidet First Instance Court, Addis Ababa
8. Sara Debru, Public Prosecutor, Bole Sub-City, Addis Ababa
9. Fitsum Yehwalashet, Police Officer, Yeka Sub-City, Addis Ababa



Az etiópiai szövetségi kormány nyelvpolitikája és a nyelvtörvény...

10. Gezahegn Abera, Police Officer, Lideta Sub-city, Addis Ababa
11. Zelalem Sisay, Public Prosecutor, Nifas-Silk Lafto Sub-City, Addis Ababa
12. Prof. Abera Defefa, Professor of Law, Addis Ababa University, Addis Ababa
13. Yigezu Jemaneh, Advisor, Organisational Structure, Job Grading and Evaluation Directorate Director, FDRE Ministry of Civil Service



**Emberi Jogi Tanács****43. ülészak**

2020. február 24. – március 20.

3. napirendi pont

**Az emberi jogok, a polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogok támogatása és védelme beleértve a fejlődéshez való jogot**

**A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai****A kisebbségi különleges jelentéstevő jelentése***Összegzés*

A kisebbségi különleges jelentéstevő, Fernand de Varennes, jelentésében egyértelmű meghatározást ad a kisebbség fogalmával kapcsolatban annak érdekében, hogy saját, illetve az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) tevékenységét ennek fényében folytassa. A jelentéstevő egy sor kezdeményezést ismertet, beleértve három regionális fórumot, melyek kiegészítik a Kisebbségi Fórumot. A jelentés tematikus részében kifejti a kisebbségek oktatásának gyakran félreértett nyelvi dimenzióját, mely a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek megfelelő értelmezéséből és végrehajtásából ered. A jelentéstevő leírja az emberi jogok alkalmazásának jellemzőit, különös tekintettel az egyenlőség hátrányos megkülönböztetés nélküli elveire, melyek elsődleges jelentőséggel bírnak a 4. fenntartható fejlesztési cél, a mindenki számára biztosítandó minőségi oktatás elérése szempontjából, beleértve a nyelvi kisebbségeket, mint például a jelnyelvet használókat.

## I. Bevezetés

1. A kisebbségi különleges jelentéstevő mandátumát az Emberi Jogi Bizottság 2005/79 határozata hozta létre 2005. április 21-én. Ezt az Emberi Jogi Tanács egymást követő határozatai erősítették meg, melyek közül a legújabb, 34/6 határozat a 25/5 határozatban szereplő feltételek alapján hosszabbítja meg a megbízást.
2. A különleges jelentéstevőt, Fernand de Varennes-t az Emberi Jogi Tanács 2017. június 26-án nevezte ki, és 2017. augusztus 1-től tölti be e tisztséget. Hivatali ideje annak lejárta után további három évvel meghosszabbítható.
3. A különleges jelentéstevő megtiszteltetésnek tartja e kinevezést, és ezúton is köszönetét fejezi ki az Emberi Jogi Tanács bizalmáért. Ezenkívül szintén köszönettel tartozik az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosa Hivatalának (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) a megbízás sikeres ellátásában biztosított támogatásáért.
4. E jelentés a különleges jelentéstevő harmadik, az Emberi Jogi Tanács számára benyújtott beszámolója. A 2. rész a különleges jelentéstevő 2019. évi tevékenységeit tekinti át, beleértve a Kisebbségi Fórum fejleményeit is. A 3. részben beszámol a kisebbségek oktatásáról, nyelvről és emberi jogairól. A 4. rész a figyelemfelkeltés fontosságát és kisebbségi ügyek láthatóságának növelését hangsúlyozza. Az 5. rész a Kisebbségi Fórum és a három regionális fórum ajánlásait és egyéb dokumentumait foglalja össze, melyek első alkalommal kerültek megrendezésre a különleges jelentéstevő által annak érdekében, hogy a világ különböző részein elérhetőbb és tartalmilag releváns egyeztetést és információcserét biztosítsanak. A jelentés utolsó része a különleges jelentéstevő fő ajánlásait tartalmazza.

## II. A különleges jelentéstevő tevékenysége

5. A különleges jelentéstevő szeretné felhívni az Emberi Jogi Tanács figyelmét a jelentéstevő weboldalán közzétett anyagokra, melyek általános információként szolgálnak a különleges jelentéstevő tevékenységéről, beleértve a híreket, sajtóközleményeket, nyilvános megjelenéseket, országlátogatásokat és tematikus jelentéseket.<sup>1</sup>
6. A különleges jelentéstevő mandátuma második évében a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos figyelemfelkeltést és azok láthatóságának növelését helyezte

<sup>1</sup> [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx).

a középpontba, mind az ENSZ intézményein, illetve, általánosságban véve, egyéb regionális és nemzetközi szervezeteken és a közszférán belül is. Emellett a különleges jelentéstevő tevékenységeinek, mint például a Kisebbségi Fórum, elérhetősége növelése érdekében új megközelítéseket is megvizsgált. Ez két fő kezdeményezést foglalt magába:

(a) A Tom Lantos Intézettel, illetve számos regionális kisebbségi és emberi jogi szervezettel közösen három regionális fórumot (Afrika és Közép-Kelet, Ázsia és a csendes-óceáni régió, és Európa) szervezett meg a 2019. évi Kisebbségi Fórum témájával azonos témakörben;

(b) mandátumával összefüggésben egyértelműsítette a kisebbség fogalmának munkadefinícióját.

## A. Országlátogatások

7. Megbízatása során a jelentéstevő elősegíti a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat végrehajtását és beazonosítja az egyes régiókban működő legjobb gyakorlatokat. A jelentéstevő várakozással tekint a párbeszéd folytatása elé Kamerunnal, Indiával, Jordániával, Kenyával, Nepállal, Paraguayjal, a Dél-afrikai Köztársasággal, Dél-Szudánnal, a Szíriai Arab Köztársasággal, Kelet-Timorral és Vanuatuval, kérelmezve ezeknél az országoknál látogatásának engedélyezését.

8. A különleges jelentéstevő köszönetét fejezi ki azon országok felé, melyek együttműködve az előző kisebbségi jelentéstevőkkel, engedélyezték azok látogatásait, illetve bátorít más államokat is arra, beleértve azokat is, melyeknél kérte látogatásának engedélyezését, hogy működjenek együtt a különleges jelentéstevővel. Az országlátogatások segítették az alapvető, kisebbségeket érintő ügyek felvetését, valamint hatékony kommunikációs csatornának bizonyultak annak érdekében, hogy segítsék a technikai együttműködés fejlesztését és választ adjanak a meglévő és kialakulóban lévő pozitív gyakorlatok hasznosításának igényére. Az országlátogatásokon túl a különleges jelentéstevő folyamatos és következetes információcserét biztosít a tagállamokkal minden hatáskörébe tartozó ügyben.

9. Országlátogatásai során a különleges jelentéstevő a hátrányos megkülönböztetés, kirekesztés, valamint az emberi jogok egyéb megsértésének fontosságát helyezi a középpontba, bevonva a különösen sebezhető kisebbségeket, mint például a romákat, a kétszeresen vagy háromszorosan marginális helyzetben lévő kisebbséghez tartozó nőket, valamint a siket és hallássérült személyek ügyeit, akik a jelnyelvek használata nyomán szintén a nyelvi kisebbségekhez

tartoznak. A jelentéstevő országlátogatásai során hangsúlyozza az említett, illetve egyéb marginalizált csoportok és közösségek tagjaival való egyeztetés fontosságát.

10. A különleges jelentéstevő 2019. január 14–25. között hivatalos látogatást tett Spanyolországban. 2019. december 6–17. között Kirgizisztánba látogatott, az erről szóló jelentés az Emberi Jogi Tanács részére 2021 márciusában kerül benyújtásra.

## **B. Kommunikáció**

11. A különleges jelentéstevő panaszleveleket és sürgős intézkedésre felszólító leveleket küldött azoknak a tagállamoknak, melyek a különböző forrásoktól származó tájékoztatás alapján a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekkel szemben jogsértéseket követtek el. Az említett levelek, illetve az erre adott válaszok nyilvánosan elérhetőek.<sup>2</sup>

12. 2019 januárja óta összesen 52 levél került kiküldésre a kormányok részére, melyek egyéb különleges eljárások megbízottjainak kommunikációjával együtt lettek kiküldve. Ezek közül 13 sürgős felhívás, 32 panaszlevél és 7 egyéb jogalkotással és politikai aggodalmakkal kapcsolatos levél volt.

13. A levelek legnagyobb része európai és közép-ázsiai országok (17) részére került kiküldésre, ezt követik az ázsiai és csendes-óceáni országok (16), a Közel-Kelet és Észak-Afrika (14) és a szub-szaharai Afrika (3). Két levelet az amerikai térség országainak küldtek.

## **C. Konferenciák és figyelemfelkeltő tevékenységek**

14. A kisebbségek emberi jogaival kapcsolatos figyelemfelkeltés és a kérdés láthatóságának növelése a különleges jelentéstevő 2017. júniusi, az Emberi Jogi Tanács általi megválasztása óta többször is megbízatásának fontos célkitűzéseként került meghatározásra. Ez, többek között, számos nemzetközi, regionális és nemzeti konferencián, szemináriumon és találkozón megtartott előadás és közreműködés formájában valósult meg. Amikor erre lehetősége adódott, a különleges jelentéstevő a kisebbségi ügyekre – mint a hontalanság, a kisebbségek oktatása és nyelve, a gyűlöletbeszéd és a közösségi média, és az etnikai konfliktus megakadályozása – folyamatosan mandátumának tematikus prioritásáiként utalt. Gyakran kiemelt bizonyos átfogó ügyeket, beleértve a kisebbséghez tartozó nők kettős vagy akár hármas marginalizációját, és különösképpen

2 Lásd: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

az olyan sebezhető csoportokat, mint a romák és a dalitok. Emellett a különleges jelentéstevő tevékenységével kapcsolatban több alkalommal hangsúlyozta a jelnyelveket használók mint a nyelvi kisebbséghez tartozók helyzetét. A jelenlegi dokumentum a jelentéstevő 2019 júliusa és decembere közötti fő tevékenységeit tartalmazza. Az említett időszak előtti tevékenységét az ENSZ Közgyűlés számára benyújtott 2019. évi éves jelentése (A/74/160) foglalja össze.

15. 2019. július 23-án a különleges jelentéstevő volt a főelőadója a Párizsban megrendezett Siketek Világszövetsége 18. Világkongresszusának megnyitóján. A kongresszus átfogó témája a mindenki számára biztosítandó jelnyelvhez való jog volt. Az esemény megnyitóján, a mintegy 137 országból érkező 2000 résztvevő előtt elmondott beszédében a jelentéstevő a 2017 decemberében Genfben megrendezett Kisebbségi Fórumon tett kijelentésére utalt, mely szerint a jelnyelveket használók a nyelvi kisebbségek közé tartoznak, mivel a jelnyelvek teljes értékű nyelveknek számítanak.

16. 2019. augusztus 1-jén Kota Kinabaluiban, Malajziában, a 9. Nemzeti konferencián a megkülönböztetés tilalmáról, melynek témája a többrétegű, plurális társadalom egységének elérése volt, a különleges jelentéstevő a „Kisebbségek és a megkülönböztetés tilalma a nemzetközi emberi jogok területén: egység, tisztelet és beilleszkedés” címmel tartotta meg beszédét. Ebben, többek között, összefoglalta megbízását és több időszere, emberi jogokkal kapcsolatos és kisebbségeket érintő aggodalmát is megfogalmazta, beleértve az indiai Asszám államban élő több millió vallási kisebbséghez tartozó személy hontalanná válásának eshetőségét. Az előző napon, július 31-én a különleges jelentéstevő meglátogatta az Emberi Jogí Bizottság malajziai irodáit (SUHAKAM) és több biztossal egyeztetett mandátumának részleteiről, feladatairól, valamint a kisebbségi jogok és ügyek fontosságáról Malajziában. Még aznap udvariassági találkozókat is tett egyes magasrangú malajziai tisztviselőknél, többek között Y.B. Waytha Moorthy nemzeti egységért és társadalmi jólétért felelős miniszternél, illetve a Külügyminisztériumban.

17. 2019. augusztus 2-án a különleges jelentéstevő „Az ENSZ különleges eljárásai és az ENSZ szerepe az emberi jogok védelmében” címmel szemináriumot tartott a Malajziai Egyetemen Kota Kinabaluiban.

18. 2019. szeptember 20-21-én a különleges jelentéstevő előadóként vett részt a kisebbségek oktatásáról, nyelvéről és emberi jogairól szóló Ázsia-Csendes-óceáni Regionális Fórumon a bangkoki Mahidol Egyetemen. Az eseményen nyolc ország kb. 70 résztvevője volt jelen, akik annak érdekében találkoztak, hogy ajánlást fogalmazzanak meg a kisebbségi nyelveken történő oktatás és a kisebbségi nyelv oktatásának helyzetével és kihívásaival kapcsolatosan.



19. 2019. szeptember 30-án a különleges jelentéstevő „Őshonos nyelvek írják a jövőt” című beszédével nyitotta meg az Őshonos Nyelvek Nemzetközi Évének alkalmából szervezett kerekasztal-beszélgetést a PEN 85. Nemzetközi Kongresszusán Manilában. Az évente megrendezésre kerülő kongresszuson, melynek témája 2019-ben a „Nyelveket beszélve: az irodalom szabadság és az őshonos nyelvek” volt, 250 író, esszéíró, drámaíró és költő vett részt a világ minden tájáról. Emellett, a különleges jelentéstevő 2019. október 1-jén a délkelet-ázsiai kisebbségek emberi jogairól szóló panelbeszélgetésen is részt vett.

20. 2019. október 7-én a különleges jelentéstevő nyitotta meg a 26. Éves Nemzetközi Jogi és Vallási Szimpóziumot, melyet az USA-beli Brigham Young Egyetem Jogi és Vallástudományi Központja szervezett meg Utah államban, Provóban. A szimpózium témája az „Emberi méltóság és vallás – illetve meggyőződés szabadsága: az üldöztetés megelőzése és kezelése” volt, és a különleges jelentéstevő a gyűlöletbeszéd kezelésének világszintű kihívásáról beszélt, különösképpen a közösségi médiában, mely növekvő mértékben célozza a vallási és egyéb kisebbségeket. A jelentéstevő szintén kiemelte a nemzetközi emberi jogi mechanizmusok megerősítésének fontosságát.

21. 2019. október 25-én a különleges jelentéstevő nyitotta meg a Bretagne-i Regionális Tanács (Conseil régional de Bretagne), a Nyelvi Egyenlőségért Európai Hálózat (European Language Equality Network) és a Kevre Breizh által szervezett Nyelvi Jogok Európai Fórumát. Beszédében az ENSZ nyelvi jogokkal kapcsolatos fő elveit és tevékenységét foglalta össze. A következő napon, a Nyelvi Egyenlőségért Európai Hálózat éves közgyűlésén az ENSZ és egyéb emberi jogi mechanizmusok stratégiai alkalmazásáról beszélt a kisebbségek jogainak védelme és megvalósítása érdekében. Mindkét eseményre a franciaországi Rennes-ben került sor.

22. 2019. október 28–29-én a kisebbségi jelentéstevő részt vett Tuniszban a kisebbségek oktatásával, nyelvvel és emberi jogaival foglalkozó Afrika–Közép-Kelet Regionális Fórumon, melynek kb. 50 résztvevője ajánlásokat dolgozott ki az afrikai és közép-keleti kisebbségi nyelvek oktatásával, illetve a kisebbségi nyelveken történő oktatás regionális körülményeivel és kihívásaival összefüggésben.

23. 2019. november 4-én a különleges jelentéstevő nyitotta meg a norvégiai Tromsø-ban megrendezett 19. Baráti Ázsia–Európa Találkozó (ASEM) emberi jogi szemináriumát az emberi jogi oktatás és szakképzés témakörében. Beszédében kiemelte a kisebbségi ügyek nagyobb láthatóságának szükségességét a nemzetközi szervezetekben és az emberi jogi diskurzusban.

24. 2019. november 6-án a különleges jelentéstevő „Gyűlöletbeszéd és gyűlöltre való uszítás a kisebbségek ellen: hogyan küzdhetők le a kihívások?” címmel tartott előadást az Oszlói Egyetem Holokauszt és Kisebbségi Tanulmányok Norvég Központjában, illetve egyeztetett az esetleges együttműködés lehetőségeiről a Központ munkatársaival és kutatóival.

25. 2019. november 11-én a különleges jelentéstevő Hongkongban, Kínában az egyenlőtlenség és társadalmi kirekesztés legyőzésével foglalkozó egyetemi workshopon vett részt a hongkongi Justice Centre és a hongkongi Oktatási Egyetem Ázsiai és Politika Tanulmányok Tanszéke szervezésében.

26. 2019. november 14-én a különleges jelentéstevő foglalta össze az EBESZ kisebbségügyi főbiztosa által, a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben című dokumentuma létrejöttének 20. évfordulója alkalmából szervezett magas szintű konferencia záró megbeszéléseit. A „Lundtól Ljubljanáig: a nemzeti kisebbségek részvételének elősegítése, mint a sokszínű társadalmak integrációja felé vivő ösvény” című konferenciának a svédországi Lund adott otthont.

27. 2019. november 18–19-én a különleges jelentéstevő részt vett az Egyesülve az interkulturális cselekvésben, UNITED #WithoutHate: partnerség építése a gyűlöletmentes társadalomért elnevezésű konferencián Szlovákiában, Poprádon. A konferencia előzetes panelbeszélgetése keretében a jelentéstevő a „Kisebbségvédelem, ellenállás a gyűlölettel szemben” című témával kapcsolatban kiemelte az emberi jogi nézőpont fontosságát a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények előretörésének megfékezésében, mely világszinten főként a kisebbségeket célozza.

28. 2019. december 4-én Párizsban a különleges jelentéstevő felszólalt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Egyenlőségi és Non-diszkriminációs Bizottságának az európai nyelvi, etnikai, kulturális és nemzeti sokszínűség megőrzéséről szóló meghallgatásán. A jelentéstevő előadásában a kisebbségeket védő nemzetközi normák és az európai kisebbségekhez tartozó személyek tapasztalatai közötti különbségekre mutatott rá.

29. 2019. december 6–17. között a különleges jelentéstevő országlátogatást tett Kirgizisztánban a kisebbségek helyzetének felmérése és emberi jogaik védelme és előmozdítása céljából.

30. 2019. december 18–19-én a különleges jelentéstevő vallási vezetők részére rendezett emberi jogi szakértői ismeretterjesztő workshopon vett részt a franciaországi Collonges-sous-Salève-ben. A workshopot az ENSZ Emberi

Jogok Főbiztosának Hivatala (OHCHR) szervezte meg a kisebbségi jogoknak és a vallás vagy meggyőződés szabadságának erősítése érdekében, illetve az egyes vallási vezetők részére biztosított emberi jogi ismeretterjesztés által az erőszakos szélsőséges megakadályozása céljából.

### III. A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogaik

#### A. Bevezetés

31. A nyelv kétségkívül központi szerepet tölt be a nyelvi kisebbségek identitása szempontjából. A világon kb. 6000 elismert nyelv létezik, beleértve a jelnyelveket is. A nyelvekkel kapcsolatos problémák manapság a fő sérelmek között szerepelnek, melyek hozzájárulnak a kirekesztés mérgező környezetének kialakulásához és az oktatásban megvalósuló hátrányos megkülönböztetéshez, mely feszültségekhez és konfliktusokhoz vezethet a kisebbségek és a hatóságok között, ahogyan ezt, sajnálatos módon, a világ különböző részeinek történései mutatják.

32. Az ENSZ Nyilatkozatának a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1. cikke mind az egyének, mind a közösségek vonatkozásában elismeri a nyelv központi jellegét, és első bekezdésében ünnepélyesen kimondja, hogy „Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és [...] nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit”, hozzáfűzve a következő bekezdésben, hogy „megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében”. A fentiek alapján feltételezhető, hogy ez jelentős intézkedéseket von maga után az oktatásban használt kisebbségi nyelvekkel kapcsolatosan, hiszen, kimondva a nyilvánvalót, ahogyan azt a francia történész, Camille Jullian is teszi, „megölöd a nyelvet, ha nem tanítod” („une langue qu'on n'enseigne pas est une langue qu'on tue”).

33. Továbbá a kisebbségek nyelvének oktatásban betöltött központi jelentőségét nem vonták kétségbe a különböző országokból és egyéb érdekelt felek részéről érkező válaszok sem arra a kérdőívre, mely annak érdekében került kiküldésre, hogy információt gyűjtsön a jelentésbe bevont válaszadóktól,<sup>3</sup> illetve attól a több mint 1000 résztvevőtől – beleértve országokat és nemzetközi, valamint regionális szervezeteket is –, amelyek tájékoztatást nyújtottak a 2019-ben megvalósuló, a kisebbségek oktatásával, nyelvével és emberi jogaival foglalkozó három regionális fórum, valamint a genfi Emberi Jogi Fórum számára 2019 novemberében. Nem lehet eléggé hangsúlyozni: a nyelv az emberiség talán egyik

3 Lásd a mellékletet.

legközpontibb, legmeghatározóbb jellemzője. „A nyelv a beilleszkedés kulcs-eleme. A nyelv az emberi tevékenység, önkifejezés és identitás központi eleme. Elismerve azt, hogy az emberek elsődleges fontosságúnak tekintik nyelvüket, elősegíti a fejlődésben való hiteles részvételt, mely maradandó eredményeket biztosít.”<sup>4</sup>

## **B. Az oktatásban használt nyelv növekvő láthatósága, mint emberi jogi témakör**

34. 1945 után, az ENSZ létrehozása által a hangsúly a Nemzetek Szövetségének inkább „kollektív” kisebbségi megközelítéséről az egyéni jogok és szabadságok általános védelmére helyeződött. Azonban ez nem fedti le a teljes képet: néhány, azonnal a második világháborút követően megkötött békeszerződés tartalmazott általános emberi jogi, illetve néhány kisebbségi rendelkezést is. Ezek a szerződések, csakúgy, mint a második világháború előtti elődeik, főként emberi jogi normákat és néhány specifikus, az „ott lakó” kisebbséggel kapcsolatos intézkedést tartalmaztak. Így az 1947-ben létrejött olasz békeszerződés, a szokásos általános emberi jogi intézkedéseken kívül, állampolgárságot biztosított azoknak az alapvetően Olaszországban lakó polgároknak, akik nem rendelkeztek állampolgársággal a szomszédos országok valamelyikében (főként a legnagyobb kisebbségi csoportokat célozva), és a 4. mellékletben főként a német nyelvű kisebbség oktatásával kapcsolatosan fogalmazott meg konkrét rendelkezéseket:

1. Bolzano, illetve a szomszédos Trento megye kétnyelvű településeinek német anyanyelvű lakosai számára az olasz anyanyelvű lakosokéval teljes mértékben megegyező jogokat biztosítanak annak érdekében, hogy különleges rendelkezések keretrendszerén belül védjék a német nyelv etnikai és kulturális, valamint gazdasági fejlődését.

A már létrejött vagy a jövőben létrehozni kívánt törvényi szabályozással összefüggésben az említett, németül beszélő állampolgárok számára biztosításra kerül:

(a) az anyanyelven történő alapfokú és középfokú oktatás.

35. Az 1955-ben létrejött osztrák államszerződés 6. cikkének rendelkezése – az időszak több más kétoldalú és békeszerződése és a két világháború közötti időszakban a kisebbségek jogaival foglalkozó ún. „kisebbségvédelmi szerződésai” mellett – hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosít „az osztrák

4 UNESCO Bangkok, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (UNESCO, 2012), p. 1.

jogrendszerben minden szükséges intézkedést, mely minden személy számára, fajra, nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül biztosítja az emberi jogok és alapvető szabadságok élvezetét, beleértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallás, a politikai vélemény és összegyűlés szabadságát”. Emellett a 7. cikk a horvát és szlovén nemzetiséghez tartozó osztrák állampolgárok számára, akik az országban többen, koncentráltan élnek (Karintia, Burgenland és Stájerország) „ugyanazokat a jogokat ugyanazon feltételek mellett” biztosítja, mint saját nemzetisége számára, illetve az oktatással kapcsolatosan:

2. Joguk van szlovén vagy horvát nyelven történő alapfokú oktatáshoz, illetve arányos számú saját középiskolához; ezzel összefüggésben a tananyagot felül kell vizsgálni és a szlovén és horvát iskolák részére külön oktatás-felügyeleti részleget kell létrehozni.

36. Az olasz békeszerződést és az osztrák államszerződést a két világháború közötti időszak kisebbségvédelmi szerződéseiben megjelenő emberi jogi megközelítés közvetlenül befolyásolta, mégpedig abban, hogy a dokumentumok tartalma az egyenlőség elve mellett foglal állást, és az általános emberi jogokat mindenki számára kötelezőként ismeri el. Emellett, a dokumentumok által a kisebbségi nyelven való oktatással és a szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban hivatkozott kisebbségi nyelvi jogok az észszerűség és indokoltság követelményétől függenek, tehát az ország azon részein kell ezeket alkalmazni, ahol az adott kisebbségi nyelveken beszélők többsége él, valamint az arányosság elve alapján.

37. Az 1950-es évek végéig a nemzetközi jog fokozatosan a kisebbségi és nyelvi jogok egyértelműbb elismerése felé mozdult el, kezdve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1957. évi 107. sz. Egyezményével a bennszülött és más törzsi- és félig törzsi népesség védelméről, amely, bár elkerüli a „kisebbség” kifejezés használatát<sup>5</sup>, kimondja, hogy a bennszülötteknek joguk van az anyanyelvükön való tanulásra, illetve ott, ahol ez nem valósítható meg, azon a nyelven való tanulásra, mely saját csoportjuk által a leggyakrabban használt. Néhány évvel később az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) 1960. évi Egyezménye az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről, 1. cikkében tilt „mindenféle különbségtételt, kirekesztést, vagy kedvezést” nyelvi vagy bármilyen egyéb alapon, melynek „célja vagy következménye az oktatásban megvalósuló egyenlő bánásmód megsemmisítése vagy gyengítése”, egyértelművé téve a 2 (b) cikk alapján, hogy

5 Míg a bennszülöttek különálló jogi kategória, ezzel egyidejűleg kisebbséget alkothatnak azokban az országokban, melyekben élnek. A kisebbséghez tartozás nem szünteti meg vagy csökkent semmilyen törzsi jogot.

a nyelvi okból létrehozott vagy fenntartott külön oktatási rendszerek vagy intézetek nem jelentenek hátrányos megkülönböztetést.

38. Ez az UNESCO-egyezmény az általános emberi jogi rendszer szempontjából lényeges. Az 5. cikk (1) (c) pontja kimondja, hogy „alapvető fontosságú a nemzeti kisebbségek tagjainak saját oktatási tevékenységük folytatásához való jogának elismerése, beleértve az iskolák fenntartását is, valamint – az egyes államok oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatát vagy oktatását”, biztosítva, hogy „ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, mely akadályozza ezen kisebbségek tagjait a tágabb közösség kultúrájának és nyelvének megértésében, illetve annak tevékenységében való részvételben, illetve nem veszélyezteti a nemzeti szuverenitást”.

39. Az 1960-as évektől a nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetésre továbbra is megengedhetetlenként utalt a két ENSZ emberi jogi egyezmény, nevezetesen az 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Az utóbbi dokumentum konkrét hivatkozást tartalmaz a nyelvi kisebbségek egyes jogaival összefüggésben: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

40. Néhány évtizeddel később az egyetlen, a kérdéskört érintő egyéb ENSZ-dokumentum, az 1966. november 20-án elfogadott, a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény egy majdnem azonos intézkedést tartalmaz. Az Egyezmény 30. cikke kimondja: „Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, vagy törzsi eredetű népek élnek, az említett kisebbségekhez vagy törzsi népekhez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy csoportja többi tagjával együtt élvezze saját kultúráját, saját vallását gyakorolja, vagy saját nyelvét használja.” Azonban az 1990-es évekig mindenféle megmaradt vonakodás eltűnt a kisebbségi jogok kezelése és elismerése szempontjából, a nyelvi vagy kisebbségi jogi szabályozás egyéb regionális és nemzetközi egyezményekben is megjelent, úgymint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1989-ben létrehozott Óslakos és törzsi népekről szóló 169. számú egyezményében, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában és a Keretegyezményben a Nemzeti Kisebbségek Védelméről. A 20. század végén több, jogilag nem kötelező erejű dokumentum is, általánosságban véve, foglalkozott a kisebbségi nyelvhasználattal és kisebbségi jogokkal, beleértve az oktatást, többek között az ENSZ Nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata, az ENSZ Óslakos népek

jogairól szóló nyilatkozata, a Bécsi Nyilatkozat és Akcióprogram és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma, valamint egyéb iránymutatóként szolgáló dokumentumok, mint a Nemzeti Kisebbségek Jogairól szóló Oslo Ajánlások, a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól Szóló Hágai Ajánlások, a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és a kisebbségi jelentéstevő által kidolgozott a *Nyelvi Kisebbségek Nyelvi Jogai: gyakorlati útmutató a végrehajtáshoz* című kézikönyv.

### C. Az ENSZ-szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) értelmezése

41. A jelenlegi ítélkezési gyakorlat soha nem volt sem következetes, sem átfogó: különböző szerződések manapság még mindig túl „fiatalok”, és különféle megközelítések és nézetek léteznek annak értelmezésére, milyen mértékben van „joguk” a kisebbségeknek nyelvük használatára az oktatásban, illetve ez a használat mire utal. Például, az ezzel a témával kapcsolatos egyik legfontosabb ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága egyértelműen kimondta, hogy az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről Első kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének 1. bekezdése alapján nem „magától értetődő” jog a saját anyanyelven való tanulás (belga nyelvhasználati ügy<sup>6</sup>), még a hátrányos megkülönböztetés nyelvi alapon történő tilalmának elvével kiegészítve sem. Azonban néhány szakértő írásaival ellentétben, ez nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy megfelelő körülmények között nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetésnek minősülhet, amennyiben valaki nem használhatja anyanyelvét az oktatásban.

42. Mindemellett az ENSZ-szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) időnként kis kétséget hagytak afelől, hogy a kisebbségeknek és törzsi népeknek, bizonyos körülmények között, joguk van az anyanyelvükön való oktatáshoz. Ezenkívül az említett jog, amennyiben megvalósítható, szerződésekbe foglalt, mint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménybe és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájába, ahogyan ezt a dokumentumok vizsgálatára felállított szakértők tanácsadó bizottsága is értelmezte.<sup>7</sup>

6 Lásd az Európai Emberi Jogi Bíróság „Az oktatásban történő nyelvhasználattal kapcsolatos törvények néhány vonatkozásával kapcsolatban” kontra Belgium ügy (1474/62, 1677/62, 1691/62, 1994/63 és 2126/64. sz. kérelem), 1968. július 23-i ítélet.

7 Lásd a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Tanácsadó Bizottságának 3. számú tematikus kommentárját: a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nyelvi jogai a Keretegyezmény alapján”, ACFC/44DOC(2012)001 rev, Strasbourg, 2012. július 5., 4. rész.



43. Kétségek kívül több ellentmondás és következetlenség is megfigyelhető. Az évtizedek alatt a nemzetközi normák jelentésének és alkalmazásának értelmezésében fejlődés mutatkozik, különösen a törzsi népek és kisebbségek vonatkozásában. Emellett bizonyos fogalmak, mint az egyén identitáshoz való joga – habár azt a legtöbb szerződés nem ismeri el – befolyásolták azt, ahogyan a különböző szervek értelmezik és alkalmazzák a jogi kötelezettségeket, például az oktatás területén, melynek a nyelvhasználat egyik fontos alkotóeleme.

44. Úgy tűnik, hogy a legtöbb jelentés elismeri az oktatáshoz való jogot a kisebbségek vagy törzsi népek anyanyelvén. Ez időnként magába foglalja a közintézményekben zajló korlátozás nélküli felsőoktatást, míg más esetekben „többnyelvű” iskolák létrehozását jelenti, melyek a többségi nyelvi közösség diákjainak is helyet biztosítanak. Nem minden esetben egyértelmű, hogy ez gyakorlati szempontból azt jelenti-e, hogy maga az egységes középfokú oktatás is elkerülendő az állam hivatalos nyelvén. Ez nem tűnik célravezetőnek, különösen azokban az országokban, ahol sok kisebbségi nyelv van jelen.

45. Ennek következtében újabban kialakult, hogy bizonyos két nyelv kezelésével kapcsolatos különbségtétel, beleértve azt az esetet is, amikor az előnyben részesített nyelv egy hivatalos nyelv a közoktatás területén a nemzetközi emberi jogok szempontjából diszkriminatív lehet, amennyiben előnyben részesítésük észszerű és indokolható módon nem bizonyított. A *Diergaardt kontra Namíbia* ügyben (CCPR/C/69/D/760/1997), az Emberi Jogi Bizottság tagjainak többsége arra a következtetésre jutott, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma a hivatalos nyelv mellett megengedheti más nyelvek használatát ott, ahol észszerűtlen és indokolatlan az, hogy a közigazgatósági hatóság az ország egyetlen hivatalos nyelve mellett nem használ más nyelvet, például az angolt. Ehhez hasonlóan az Emberi Jogok és a Népek Jogainak Afrikai Bizottsága 2009-ben kimondta, hogy a kameruni kormány által irányított banki ügyekben majdnem kizárólagosan használt francia, mint az egyik hivatalos nyelv, az angolul beszélő állampolgárokat indokolatlan mértékben hozta hátrányos helyzetbe, így a nyelvi alapú egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegi megközelítésének megsértését jelentette,<sup>8</sup> ezáltal azt is állítva, hogy az országban élő angol nyelvű kisebbséget, az általános emberi jogi norma alapján, megillette volna nyelvi jogaik tiszteletben tartása.

46. A fenti emberi jogi következtetések azt sugallják, hogy az államnyelv előnyben részesítése hátrányos megkülönböztetést jelenthet akkor, ha az észszerűtlen és indokolatlan, illetve nem arányos, gyakorlati és indokolt. Ezáltal úgy tűnik, hogy a nem a gyermek anyanyelvén biztosított közoktatás

8 Emberi Jogok és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága, *Mgwanga Gunme et al. kontra Cameroon*, 266/2003. számú közlemény, 2009. május 27.

az oktatáshoz való jog megsértését jelentheti, amennyiben a diákokra irreális terhet ró a hatóságok nyelvválasztása,<sup>9</sup> vagy ki vannak rekesztve a nemzeti nyelv megtanulásából.<sup>10</sup> Ennek következménye, hogy a nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetés tilalma olyan helyzetekhez vezethet, melyek során az állami hatóságok kötelessége, hogy ott, ahol ez észszerű és indokolt, a közösség tagjaival nem hivatalos nyelven, gyakran kisebbségi nyelven, kommunikáljanak. Az oktatáshoz való joggal összefüggésben, előfordulhatnak például olyan helyzetek, amikor megtagadható az említett jog, amikor az oktatás nyelve nem a gyermek anyanyelve, azonban csak addig a fokig és mértékig, míg ez észszerűen gyakorolható.

47. Mivel a magán-tevékenységek során alkalmazott nyelvi jogokra a *laissez-faire* megközelítés lenne a meghatározó elv, az állami hatóságoknak a kisebbségi nyelvhasználattal az arányosság elvére kellene felhívniuk a figyelmet – mi az, ami az összes lényeges körülmény áttekintése alapján észszerű és indokolt, eleget téve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának. Lényegében szintén ez az az alapelv, melyet a kisebbségek emberi jogaival foglalkozó szerződések és dokumentumok, mint például a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről is tartalmaznak. Ezek a rendelkezések formájában megfogalmazott kitételek, többek között, kötelezettséget írnak elő az állami hatóságoknak, hogy ott, ahol ezt a kisebbségi nyelvet beszélők száma, igénye és a földrajzi koncentrációja észszerűvé és indokoltá teszi, valósuljon meg a kisebbségi nyelv arányos használata. A jogi elven túl, nemzetek feletti szinten egy meglehetősen széles körű értelmezés alapján az arányos válaszadás több gyakorlati okból is rendkívül fontos:

A szolgáltatásokhoz való hozzáférés, főként az egészségügy és szociális szolgáltatások területén, akkor a leghatékonyabb, ha a kisebbségek nyelvén, főként a törzsi népek és őshonos kisebbségek nyelvén, is elérhető. Ez, általánosságban véve, a közoktatást foglalja magába.

A kisebbségek anyanyelven történő oktatása, általánosságban véve, a diákok megfelelőbb megtartásához, illetve jobb egyetemi eredményekhez vezet, beleértve a hivatalos nyelv megtanulását is, főként a társadalom sebezhető szegmensei, mint a törzsi népek és a nők számára.<sup>11</sup>

9 Európai Emberi Jogi Bíróság, *Ciprus kontra Törökország* (25781/94. sz. kérelem), 2001. május 10-i ítélet.

10 Európai Emberi Jogi Bíróság, *Catan és Mások kontra Moldova és Oroszország*, 43370/04, 18454/06 és 8252/05. sz. kérelem, 2012. október 19-i ítélet.

11 Carol Benson, *Girls, Educational Equity and Mother Tongue-Based Teaching* (Bangkok, UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education, 2005).

48. Ez egyúttal leírja a 4. Fenntartható Fejlődési Cél alapvető vonatkozását is a mindenki számára biztosított inkluzív és minőségi oktatás és az élethosszig tartó tanulás előmozdításával kapcsolatosan. A nyelvi kisebbséghez tartozók számára biztosított inkluzív és minőségi oktatás, amennyiben ez megvalósítható, a saját anyanyelvülön való tanulást jelenti. Azokban az esetekben, amikor a kisebbségi nyelvet nem az oktatás nyelveként használják, holott ez lehetséges lenne, akkor ez nem ugyanolyan értékű és eredményű oktatást jelent. Ahogyan ezt számos tanulmány bemutatta, a gyermekek nem saját anyanyelvükön való oktatása nem ugyanolyan minőségű, mint az, amikor saját anyanyelvükön tanulhatnak.

49. Több ország tanulmányai és gyakorlata bizonyítja, hogy a megfelelő és arányos kisebbségi nyelvhasználat növelheti a beilleszkedést, a kommunikációt és a bizalmat a kisebbséghez tartozó személyek és a hatóságok között. Nem csupán a hatóságoktól függ, hogy abban az esetben, ha a kisebbség elér egy bizonyos számbeli vagy százalékos küszöböt, a kisebbségi nyelvet használják, mivel minden ország és helyzet egyedülálló. Azok a tényezők, melyek meghatározzák a kisebbségi nyelvhasználat hatóságok általi megfelelő mértékét, vagy az, hogy mi tekinthető számszerűen elegendőnek vagy egyes esetekben indokolhatónak, a körülményeken múlik. Kiemelkedő ezek közül a kisebbségi nyelvek állami hatóságok által már megvalósuló használata, a kisebbségi nyelvet beszélők száma, a kisebbségi nyelv használatával kapcsolatos igény szintje, a kisebbség területi koncentrációja, az elérhető állami források az egyéb további képzési vagy eszközkiadások tekintetében, a kisebbségi nyelven kérelmezett szolgáltatás formája és az erre az igényre történő válaszadás viszonylagos egyszerű vagy bonyolult természete.

50. A világ egyes pontjain készített tanulmányok, beleértve néhány, a Világbank, az UNESCO és az ENSZ Gyermekalapja által közzétett tanulmányt is, nagyjából hasonló eredményre jutnak a kisebbségek anyanyelven való oktatásának hatásairól<sup>12</sup>, a hivatalos nyelv minőségi oktatásával együtt, mivel ez:

- (a) hosszú távon költségkímélőbb;
- (b) csökkenti a lemorzsolódás és osztályismétlés mértékét;
- (c) észrevehetően jobb egyetemi eredményekhez vezet, főként a lányoknál;
- (d) javítja mind az anyanyelvi, mind a hivatalos vagy többségi nyelvtudás és tárgyalóképesség szintjét;
- (e) magasabb fokú családi és közösségi részvételhez és támogatáshoz vezet.

12 Általánosságban lásd, UNESCO, Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America (Bangkok, UNESCO, 2008).

51. Ezzel összefüggésben az állam közigazgatási és más köztevékenységében a kisebbségi nyelvek használata magába foglalja a belefoglaltság, részvétel, hozzáférés, minőség és hatékonyság alapvető ügyeit.<sup>13</sup>

52. A gyermekek ezáltal hosszabb ideig maradnak az iskolapadban, átlagosan jobb jegyeket szereznek, illetve átlagosan magasabb fokon sajátítják el mind a hivatalos, mind saját nyelvüket. Másképpen fogalmazva, azok a kisebbséghez tartozó diákok, akik csak a hivatalos nyelven tanulnak, átlagosan gyakrabban ismételnék osztályt, gyakrabban hagyják ott az iskolát, rosszabb eredményeket érnek el, a későbbiekben a legalacsonyabb fizetéssel és legmagasabb munkanélküliségi aránnyal rendelkező szakmákban helyezkednek el, illetve kevésbé jól sajátítják el a hivatalos nyelvet, mint azok a diákok, akik saját anyanyelvükön tanultak. Abban az esetben, ha a nyelvi kisebbséghez tartozó személyek a szélesebb társadalomba való beilleszkedés során felelősséggel tartoznak, ez legjobban, úgy tűnik, úgy érhető el, ha saját anyanyelvükön tanulhatnak, mivel ez jobb eredményekhez vezet, még akkor is, ha a hivatalos nyelven is folyékonyan megtanulnak beszélni.<sup>14</sup>

#### D. Emberi jogi kötelezettségek és az oktatásban használt kisebbségi nyelvek

53. Habár nincs egyhangúság, az ENSZ-szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) számos nézete bizonyos tendenciákat tükröz.<sup>15</sup> Míg néhány testület az oktatás nyelvének kiválasztását az oktatáshoz való joghoz, vagy ahhoz a joghoz köti, hogy a kisebbségek egymás között saját nyelvüket használhatják, a különböző testületek nézőpontjainak gondos áttekintése azt is megmutatja, hogy erre gyakran a hátrányos megkülönböztetés tilalmával együtt hivatkoznak. Például az ENSZ Faji Megkülönböztetés Megszüntetése Bizottságának alapot a nyelvi és oktatási ügyekben tett következtető megjegyzéseinek megtételére az egyedüli lehetőséget az olyan helyzetek biztosítják, ahol már kialakult az a nézet, hogy a kisebbségeknek, némely esetben, joguk van az anyanyelvükön való oktatáshoz. A hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének annak érdekében történő alkalmazását, hogy a közoktatásban egy bizonyos nyelv használatát támogassák, az Európai Emberi Jogi Bíróság a belga nyelvhasználati ügyben szintén elismerte, ami alapján ennek hatóságok

13 Néhány ezzel kapcsolatos tanulmány listáját lásd az ENSZ kisebbségügyi különleges jelentéstevője, *A nyelvi kisebbségek nyelvi jogai*.

14 Nadine Dutcher, in collaboration with G. Richard Tucker, "The use of first and second languages in education: a review of educational experience", Pacific Islands Discussion Paper Series, No. 1 (Washington, D.C., World Bank, 1997).

15 A kisebbségek oktatásával, nyelvével és emberi jogaival kapcsolatos nemzetközi és regionális dokumentumok kivonatai elérhetőek: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/documentsexcerpts.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/documentsexcerpts.docx).

általi elutasítása néhány helyzetben önkényesnek, észszerűtlennek és indokolatlannak, ezáltal pedig diszkriminatívnak tekinthető. Ahogyan ezt az előzőekben is kifejtettük, azok a hátrányok, melyekkel a gyermekek a nem a saját anyanyelvülön történő oktatás során szembesülhetnek, beleértve a jelnyelvek használatát is, bizonyos feltételek mellett közvetlen, nyelvi alapú vagy közvetett etnikai vagy faji hátrányos megkülönböztetést jelenthetnek. Leegyszerűsítve, a törzsi vagy kisebbségi háttérből származó gyermekek jobb egyetemi eredményeket érnek el (jobban tanulnak) és tovább tanulnak (alacsonyabb iskolaelhagyási arány) abban az esetben, ha azon a nyelven tanulhatnak, amit a legjobban ismernek – ami általában saját anyanyelvük. Amennyiben ez megtörténik, különösképpen, ha hosszabb ideig maradnak az iskolapadban, nemcsak saját nyelvükön szereznek meg egy erősebb alaptudást, hanem a hivatalos/többségi nyelvet is jobban fogják beszélni.

54. Fontos azt is kiemelni, hogy a kisebbségi nyelvhasználat magába foglalja a jelnyelvek használatát: a jelnyelvek teljes értékű nyelvek, és ezáltal használóik a nyelvi kisebbségekhez tartozóknak tekinthetők ott, ahol az állam teljes népességének kevesebb, mint felét teszik ki, ahogyan ezt a különleges jelentésteveő 2019. októberi, az ENSZ Közgyűlés részére benyújtott jelentésének munkadefiníciója is meghatározza. A jelnyelvek használói, mint a nyelvi kisebbségekhez tartozók, más kisebbségekhez hasonlóan ugyanazokkal a hátrányokkal és kirekesztéssel szembesülhetnek, amennyiben nyelvüket nem az oktatás nyelveként használják. Valójában a hatékony, minőségi oktatás előtt álló akadályok esetükben még hangsúlyosabbak lehetnek.

55. A nem minősített „anyanyelvi oktatáshoz való jogra” történő, olykor bizonytalan hivatkozások – és más esetekben az olyan bizonytalan fogalmak, mint a „kétnyelvű oktatás” és a „többsnyelvű oktatás” – és a bizonyos nyelveken való oktatás pontos mértékével kapcsolatos világos útmutatás hiányában, még mindig felmerül például annak a mértéknek a kérdése, amely alapján a kisebbségek vagy törzsi népek saját anyanyelvüket az oktatás nyelveként kérelmezhetik.

## **1. „Ahol észszerű és indokolt”: a kisebbségi nyelvek mértéke és használata az oktatásban**

56. Az ENSZ összes, szerződések által létrehozott szakértői testülete (UN treaty bodies) érzékeny arra, mi az, ami reálisan teljesíthető. Ez megmagyarázza a szerződésekben, például a Keretegyezményben a Nemzeti Kisebbségek Védelméről és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában megjelenő szóhasználatot: a kisebbségi nyelv oktatásban való használatának mértéke megfelelő kell, hogy legyen, vagy „a nyelvek helyzetével összhangban kell megvalósulnia”. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát illetően, nyilvánvalóan nem észszerűtlen

és indokolatlan a kisebbségi vagy törzsi nyelvek oktatási nyelvként való használatának hiánya ott, ahol ezt szinte lehetetlen lenne megvalósítani, mivel a nyelvet csak kevesen beszélik.

57. Úgy tűnik, hogy a legtöbb ENSZ szerződések által létrehozott szakértői testület (UN treaty bodies) kevésbé habozik az anyanyelvi oktatáshoz való jog elismerésével kapcsolatban abban az esetben, ha nagyszámú, jól szervezett kisebbségről van szó. Ez különösen igaz, amikor a kisebbségi nyelvet az oktatás nyelvként használták, vagy az oktatási anyagok e nyelveken való elérhetőségének régi irodalmi hagyománya van. Ezekben az esetekben, amikor nincs észszerű indoka az állami iskolákban a kisebbségi nyelvek oktatási nyelvként való használata elutasításának vagy korlátozásának, a különböző szakértői testületek jobban hajlottak a kisebbségi nyelven való oktatás jogának elismerésére. Az ilyen helyzetekben az lenne az „észszerű és indokolt”, ha a kisebbségi nyelvet az oktatás utolsó éveiben az oktatás fő nyelvként használnák, sőt az állami egyetemi képzés is tartalmazna kisebbségi nyelvű képzéseket. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája elismeri ezt a lehetőséget, amikor a kormányok azon kötelezettségére utal, hogy azok „tegyék lehetővé az egyetemi és egyéb felsőoktatási képzéseket regionális vagy kisebbségi nyelven” abban az esetben, amikor ezt az adott nyelv helyzete megkívánja.

58. Amikor a diákok sokkal kisebb csoportjáról van szó, vagy ahol ez nem egy jól kialakult oktatási hagyomány, különösen a törzsi népekkel, több ENSZ-szerződések által létrehozott szakértői testület (UN treaty bodies) az ún. „két-nyelvű, többnyelvű” oktatási forma felé hajlik, azonban ennek gyakorlati jelentése természetesen homályos és az adott körülményektől függ. Az anyanyelven történő oktatás valamely szintje, amennyiben ez lehetséges, legalább az oktatás kezdeti éveiben elvárt. Ezen túl a kisebbségi nyelvek felsőbb osztályokban való használatának akkora mértékben kell megvalósulnia, amekkorában ez csak lehetséges, a helyi körülményeken alapuló sávos rendszerben a diákok számának, az oktatás már kisebbségi nyelven történő biztosításának és a tanárok és oktatási anyagok kisebbségi nyelven való elérhetőségének függvényében.

59. A legegyszerűbb mód annak meghatározására, hogy az oktatásban használt kisebbségi nyelv szempontjából mi bizonyul „észszerűnek és indokoltnak”, az a lehetséges legtöbb oktatás, a lehetséges legmagasabb szinten: pedagógiai és egyéb okok miatt, ahol ez megvalósítható, az oktatás nyelvének az anyanyelvnek kellene lennie, és ott, ahol ez nem igazán teljesíthető, a legvégső esetben, tantárgyként kellene azt tanítani. Míg az ENSZ-szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) közül eddig egyik sem fejtette ki közvetlen álláspontját a jelnyelvek oktatásánál megjelenő, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán alapuló használatával kapcsolatban, a különleges jelentéstevő

figyelemmel kíséri azokat a nemzeti bíróságok által hozott ítéleteket, melyek ehhez a kérdéskörhöz köthetőek. Nézőpontja szerint egyértelmű, hogy a jelnyelvek használói akadályokba ütközhetnek, melyek bizonyos esetekben hátrányos megkülönböztetést jelentenek, amennyiben nyelvüket, ott, ahol ez indokolható lenne, nem az oktatás nyelveként használják.<sup>16</sup>

## 2. Állami és magánoktatás

60. Néhány egyezmény, mint például az UNESCO Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezménye és a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, egyértelművé teszik, hogy a kisebbségeknek joguk van magániskolák és oktatási intézmények alapítására és fenntartására, ahol az oktatás saját anyanyelven folyik. Ezt sem az általános emberi jogi dokumentumok, sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke a nyelvi kisebbségek jogairól saját anyanyelvük egymás között történő használatával összefüggésben, vagy a Gyermekek jogairól szóló egyezmény 28. cikke az oktatáshoz való joggal kapcsolatban, nem tisztázzák.

61. Azonban úgy tűnik, hogy az ENSZ különböző, a szerződések által létrehozott szakértői testületeinek (UN treaty bodies) következtetései biztosra veszik azt, hogy a kisebbségeknek joguk van effajta magániskolákhoz, és válasszaikban hajlandónak bizonyultak ennek elismerésére – még ha időnként nem is mindig egyértelmű, hogy magán- vagy állami iskolákra hivatkoznak, vagy mik tartoznak a nemzeti kormányok jogi kötelezettségei alá az oktatás jogával összefüggésben, vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke alapján az állami iskolákban a kisebbségi nyelvet használó magániskolákkal ellentétben. A 27. cikk, például, csupán a kisebbség tagjai közötti, nem pedig a kisebbséghez tartozó személyek és az állami intézmények közötti kisebbségi nyelvhasználatra utal (mint például az állami iskolák).

62. Az általános emberi jogi dokumentumok egyike sem hivatkozik a kisebbségi magániskolák anyagi támogatásának kötelezettségére, bár egy ügyben az Emberi Jogi Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy hátrányos megkülönböztetést jelenthet, ha néhány vallási magániskola anyagi támogatásban részesül, míg más (kisebbségi) vallási csoportok magániskolái részére ez nem biztosított (CCPR/C/67/D/694/1996).

---

16 A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikke kapcsolatba hozza az egyenlőséget a jelnyelvek használatával, és a 3. bekezdésben, többek között, kimondja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk, úgymint a jelnyelv elsajátításának elősegítését és a hallássérült közösség nyelvi identitásának támogatását, és biztosítaniuk kell azt, hogy a gyermekek oktatása az egyén számára legmegfelelőbb nyelven történjen, illetve olyan tanárokat alkalmaznak, akik a jelnyelv oktatására megfelelő képzéssel rendelkeznek.



63. Ez tehát egy olyan terület, ahol sok bizonytalanság figyelhető meg. A következő értelmezések meglehetősen megalapozottnak tűnnek, legalábbis a magán oktatási intézmények tevékenysége tekintetében:

(a) a kisebbségek magániskoláit és a kisebbségi nyelvet használó oktatási tevékenységeket, úgy tűnik, biztosítja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke (és az ehhez hasonló intézkedések). Kevésbé világos, hogy az oktatáshoz való jog, általánosságban véve, magába foglalja-e ezt a szempontot;

(b) a hátrányos megkülönböztetés tilalma feltételezi, hogy a kisebbségeknek joguk van magániskolák létrehozására, még akkor is, ha a magániskolák, általánosságban véve, tiltottak az adott országban (Kisebbségi iskolák Albániában ügy<sup>17</sup>);

(c) szintén hátrányos megkülönböztetést jelenthet a magániskolák bizonyos nyelveken való működésének engedélyezése, azonban egyéb nyelveken történő akadályozása;

(d) a kisebbségi magániskolák pénzügyi támogatása a különböző szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) megjegyzéseiben kevésbé hangsúlyos: míg az egyértelmű, hogy a kormányok nem alkalmazhatnak diszkriminatív intézkedéseket olyan módon, hogy néhány magániskolának pénzügyi támogatást biztosítsanak, azonban ez nem jelenti azt, hogy a kisebbségi magániskolák automatikusan jogosultak a pénzügyi támogatásra;

(e) néhány észrevétel a kisebbségi identitás valódi tiszteletben tartását javasolja, melyek szerint szükséges, hogy a kisebbségek magánintézményei bizonyos szintű támogatást kapjanak;

(f) az államoknak jogukban áll megkövetelni, hogy a kisebbségi magániskolák tananyaga, a különböző témákat illetően, alkalmazkodjon a nemzeti minőségi és tartalmi feltételekhez, azonban ez nem használható arra, hogy ezekben az iskolákban befolyásolja a kisebbségi nyelven való oktatást;

(g) a kisebbségi magániskolák diákjai számára mindig biztosítani kell annak lehetőségét, hogy megtanulják a hivatalos, nemzeti vagy kisebbségi nyelvet.

64. Egy további ügy, az állami és magániskolák közötti együttműködés, egyelőre szintén nem világos a különböző szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) értelmezésében és, általánosságban, az oktatás-

17 Állandó Nemzetközi Bíróság, 26. sz. tanácsadó vélemény, 1935. április 6.

hoz való jog szempontjából. Míg az egyéneknek joguk van az oktatáshoz, úgy tűnik, az államok ennek a jognak magán- és állami oktatási intézkedések által tehetnek eleget. Nem az oktatás meghatározott formája számít, hanem az, hogy az egyének oktatáshoz való joga tiszteletben van-e tartva a gyakorlatban. Amennyiben az állami hatóságok kötelessége az anyanyelvi oktatás biztosítása (akár a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke, az oktatáshoz való jog vagy az oktatásban megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alapján), és ez teljeskörűen vagy részben magánoktatási intézkedések által valósul meg, akkor ugyanezen hatóságoknak biztosítaniuk kell a szükséges pénzügyi és anyagi támogatást, gondoskodva arról, hogy ez a hivatalos és többségi nyelvű hasonló intézkedésekkel és intézményekkel az egyenlőség elve alapján valósul meg.

### **3. Az oktatás és a hivatalos/többségi nyelv**

65. Nemzetközi jogi szempontból az egyik teljesen világos szempont az, hogy bármilyen szinten is valósul meg a kisebbségi nyelvű oktatás a magán- vagy állami iskolákban, a diákok számára mindig biztosítani kell a hivatalos vagy többségi nyelv megtanulásának lehetőségét. A Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 14 (3) cikke kimondja, hogy a kisebbségi nyelven történő oktatásnak „a hivatalos nyelv megtanulásának vagy az azon a nyelven való tanulásnak sérelme nélkül” kell megvalósulnia.

66. Másképpen megfogalmazva, bármilyen modell vagy szempont is legyen használatban a kisebbségi nyelven történő oktatással összefüggésben, a gyermekeknek lehetőséget kell biztosítani annak az államnak a hivatalos vagy többségi nyelvének hatékony megtanulására, ahol élnek.

### **IV. A középpontban a figyelemfelkeltés és a kisebbségek, valamint emberi jogaik láthatósága**

#### **Munkadefiníció a kisebbségek fogalmának meghatározására a különleges jelentéstevő mandátumával összefüggésben**

67. A különleges jelentéstevő 2019. évi, a Közgyűlés részére 2019 októberében benyújtott jelentése (A/74/160) a kisebbség mint fogalom munkadefiníciójának szükségességével foglalkozik annak érdekében, hogy:

- (a) alkalmazkodjon a különleges jelentéstevő megbízásához;

(b) tisztázza a fogalom jelentését a viták és ellentmondások elkerülése érdekében az ENSZ-en belül és kívül, ami gyengíti a kisebbségek jogainak teljes körű és hatékony megvalósulását;

(c) a nemzetközi jog alapján tisztázza a fogalmat, beleértve az Emberi Jogi Bizottság joggyakorlatát és a Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény alapján alkalmazandó elveket.

68. Megbízatásának részeként a különleges jelentéstevő fel kell, hogy hívja a figyelmet a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak teljes körű és hatékony megvalósítására, valamint ennek érdekében kell munkálkodnia. Ez magába foglalja a kulcsfogalmak tisztázását, mint például azt, hogy az ENSZ rendszerén belül mely személyek tekinthetők kisebbségeknek. Az azzal kapcsolatos következetesség hiánya, hogy ki számít kisebbségnek, visszatérő komoly akadálya a kisebbségi jogok teljes körű és hatékony megvalósításának. A különböző ENSZ-szervek ellentmondhatnak egymásnak, mivel különböző csoportokat tekintenek kisebbségeknek és ez eltér az egyéb intézmények által követett gyakorlattól. Némely ENSZ-tagállam vonakodik attól, hogy kisebbségi ügyekkel foglalkozzon, mivel nincsenek tisztában azzal, mely személyek tartoznak a kisebbségekhez, illetve mit takar az említett fogalom. Más államok még azt is feltételezhetik, hogy a meghatározás hiánya azt jelenti, az államok szabadon határozhatják meg, kik tartoznak, illetve kik nem tartoznak a kisebbségekhez. A legtöbb ilyen esetben a bizonytalanság korlátozó szemléletek kialakulásához vezet: sokszor e személyeket „méltatlannak” tekintik, mivel nem az „őshonos” kisebbségek közé tartoznak, nem rendelkeznek állampolgársággal vagy nem eléggé „dominánsak”. A végeredmény az, hogy néhány kisebbség ki van rekesztve, mivel ők, a felek nézete alapján, nem a „megfelelő fajta” kisebbséghez tartoznak.

69. Emiatt döntött a különleges jelentéstevő egy munkadefiníció elkészítése mellett, amely alkalmazkodik a szerződés értelmezésének általános szabályához és a „kisebbség” kifejezés szokványos jelentéséhez „tárgyának és céljának fényében”, ugyanakkor meghatározott egyértelmű jelentés,<sup>18</sup> valamint munkadefiníció hiányában, mely egyezik az Emberi Jogi Bizottság nézeteivel és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkének értelmezésével.<sup>19</sup>

70. A különleges jelentéstevő, mandátuma részeként elősegíti a kisebbségek emberi jogainak teljes körű és hatékony megvalósítását, ennek érdekében mind az Egyesült Nemzetek Szervezetében, mind saját tevékenységeinek megvaló-

18 A Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény, 31. cikk.

19 23. számú általános következtetés (1994) a kisebbségek jogairól.

sítása során a következő kisebbségi fogalmat használja és támogatja: etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség bármely olyan embercsoport, amely egy bizonyos állam egész területén élő népességének kevesebb, mint felét teszi ki, és melynek tagjai közös kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel, illetve ezekből álló kombinációk bármelyikével rendelkeznek. Egy személy szabadon tartozhat bármilyen etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez bármilyen állampolgársági, lakóhelyi, hivatalos elismeréssel vagy bármely egyéb állapottal kapcsolatos feltétel nélkül.

## V. Beszámoló a 2019. évi Kisebbségi Fórumról

71. A Kisebbségi Fórumot az Emberi Jogi Tanács 6/15 határozata hozta létre 2007-ben, melyet a 19/23 határozat 2012-ben újra megerősített. Feladata, hogy platformot biztosítson a párbeszéd és együttműködés elősegítése érdekében a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek ügyeivel kapcsolatban, és tematikus közleményeket és szaktudást biztosítson a különleges jelentéstevő munkája során. A különleges jelentéstevő feladata a Fórum vezetése, az éves találkozók előkészítése, illetve jelentés készítése a Fórum tematikus ajánlásairól az Emberi Jogi Tanács részére. A Fórum évente két napra Genfben gyűlik össze és tematikus megbeszéléseket folytat. A résztvevők száma átlagosan 500 fő, beleértve a kisebbségeket, tagállamokat, ENSZ-mechanizmusokat, regionális kormányközi és nem kormányzati szervezeteket.

72. A 12. Fórumra 2019. november 23–30. között került sor, melynek témája „A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai” volt. Ahogyan 2018-ban is, a résztvevők száma messze meghaladta az előző évek átlagos szintjét a több mint 600 résztvevővel.

73. Az Emberi Jogi Tanács elnöke a 12. Fórumra, kivételesen, két társelnököt nevezett ki, név szerint Anastasia Crickley-t, a hátrányos faji megkülönböztetés visszaszorításával foglalkozó bizottság egykori elnökét, és Astrid Thors-t, az EBESZ egykori nemzeti kisebbségi főbiztosát. A 4 panelbeszélgetésen összesen 12 szakértő és kisebbségekhez tartozó személy vett részt a világ különböző részeiről, melyeknek témái a következők voltak: emberi jogok és kisebbségi nyelvi oktatás; szakpolitikai célok a kisebbségi nyelven történő oktatással és a kisebbségi nyelv oktatásával kapcsolatban; hatékony gyakorlatok a kisebbségi nyelven és a kisebbségi nyelv oktatásával kapcsolatban; és nyelv, oktatás és a kisebbségekhez tartozó nők és lányok jogainak tiszteletben tartása. A Fórumot 2019. november 28-án az Emberi Jogi Tanács elnöke nyitotta meg, majd ezt követően az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa, Lamberto Zannier és a kisebbségi különleges jelentéstevő, majd a két társelnök tartotta meg beszédét.

74. A különleges jelentéstevő ismételten hangsúlyozta a Kisebbségi Fórum döntő fontosságát, mely sok kisebbségi jogi aktivista számára az egyetlen utat jelenti ahhoz, hogy szót emeljen a változás érdekében nemzetközi szinten. A Fórum előremutató és egyedülálló platform a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek ügyeivel kapcsolatos párbeszéd és együttműködés előmozdítására. A jelentéstevő megemlítette a 2019. évi Fórumon magas szintet képviselő résztvevők jelenlétét, illetve azt a több mint 200 nyilatkozatot, mely két nap alatt született meg, és amely a 2019-es Fórum témájának időszerűségét és fontosságát bizonyítja a világban élő sok kisebbség számára, valamint azt a létfontosságú szerepet, amit a Fórum mint egyedülálló kapcsolattartási pont játszik az ENSZ keretén belül megvalósuló tárgyalások és véleménycsere szempontjából a kisebbségek, társadalmi intézmények és tagállamok számára. A három regionális fórumon<sup>20</sup> összesen 140 ajánlás, a Kisebbségi Fórumon pedig több mint 100 ajánlás jött létre.

75. A különleges jelentéstevő megjegyzi, hogy a Fórum ajánlásai közül a hangsúly a 4. Fenntartható Fejlődési Cél végrehajtásának fontosságán volt, mely mindenki számára biztosítani kívánja az inkluzív és minőségi oktatást és az élethosszig tartó tanulási lehetőségeket. A Fórumon részt vevő, a világ számos pontjáról érkező több kisebbség, az általuk beszélt vagy a megtanulni kívánt nyelvvél összefüggésben, az egyenlő bánásmód és hátrányos megkülönböztetés tilalmának fontosságát hangsúlyozta. A különleges jelentéstevő szintén megjegyzi, hogy a Fórum történetében első alkalommal került sor nemzetközi jeltolmácsolásra, illetve ajánlásként került megfogalmazásra, hogy a jelnyelveket törvény által ismerjék el, és a siket gyermekeknek jelnyelvi környezetben biztosítsák a kétnyelvű oktatás elérését.

76. A különleges jelentéstevő kiemeli azt a felhívást, mely regionális fórumok megtartására irányul a Kisebbségi Fórum éves találkozói előtt annak érdekében, hogy elérhetőbb és rugalmasabb platformot biztosítsanak, mely lehetővé teszi a regionális helyzet konkrétabb megvitatását. A regionális fórumok nagyobb bepillantást biztosítanak egyes ügyekbe, és ajánlásokat fogalmaznának meg, melyeket az ezt követő Kisebbségi Fórum is figyelembe vehetne és szélesebb körű vitára bocsáthatna. A 2019. évi Fórumról szóló jelentés a különleges jelentéstevő mostani jelentése időpontjáig még nem került véglegesítésre.

77. Habár a Fórum által több célkitűzés megvalósításra került, a különleges jelentéstevő megismétli nézőpontját azzal kapcsolatban, hogy a továbbiakban

20 A három regionális fórum ajánlásai elérhetők: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAfricaRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAfricaRecommendations.pdf), [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAsiaPacificRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAsiaPacificRecommendations.pdf) és [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedEuropeRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedEuropeRecommendations.pdf).

is szükséges a Fórumnak mint az interaktív párbeszéd helyének, megerősítése, valamint az államok, ENSZ-szervek, regionális szervezetek és más érdekelt fél elkötelezettségének növelése. Emellett, eljárási szempontból, a résztvevők növekvő száma továbbra is frusztrációt okoz, mivel nincs mindenkinek lehetősége arra, hogy a számára fontos napirendi ponttal kapcsolatosan kifejtse véleményét, és mélyebben kitérjen egyes specifikus ügyekre és aggodalmakra, különösen, ha erre két vagy három perc áll rendelkezésre. Míg a regionálisabb megközelítés az interaktív párbeszédet a világ különböző részein élő kisebbségek számára hozzáférhetőbbé, illetve a regionális vonatkozásban és keretben befogadhatóbbá tenné, 2020-ban egyéb lehetséges fejlesztéseket is meg kellene vizsgálni.

### **Regionális fórumok**

78. A 2018. január 16-i, az Emberi Jogi Tanács részére benyújtott első jelentésében a különleges jelentéstevő felvetette annak lehetőségét, hogy a Kisebbségi Fórum több regionális szemléletet tartalmazzon annak érdekében, hogy elérhetőbb legyen a világ különböző részein élő kisebbségek számára, illetve befogadhatóbb legyen a regionális érintettség és keret számára (A/HRC/37/66, 64. bekezdés). Az említett regionális megközelítés megvalósítása érdekében tett első lépést 2019-ben tették meg három regionális fórum megszervezése által. Az első európai fórumra „A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai” címmel 2019. május 6-7-én Brüsszelben, az Európai Parlamentben került sor. Az első regionális fórum sikere kedvező lendületet biztosított az ezt követő ázsiai–csendes-óceáni regionális fórumnak, melynek 2019. szeptember 20–21-én a bangkoki Mahidol Egyetem adott otthont, és az afrikai–közel-keleti regionális fórumnak, melyet 2019. október 28–29-én Tuniszban szerveztek meg. 2020-ban négy regionális fórum megszervezését tervezik, mely a kisebbségi jelentéstevő harmadik prioritásának témájáról, a kisebbséghez tartozó személyekkel szembeni, a közösségi médiában megjelenő gyűlöletbeszéd és gyűlöletkeltés kezeléséről szólna. A 2019-ben létrejött három regionális fórum megszervezésében és összehangolásában a különleges jelentéstevő számos regionális civil társadalmi partnertől kapott segítséget, valamint anyagi és egyéb támogatást Ausztriától, Kanadától, Magyarországtól és Szlovéniától. Mindhárom regionális fórumot a budapesti Tom Lantos Intézet koordinálta. Közel 300 résztvevő – beleértve nem kormányzati és kisebbségi szervezeteket, államokat, és regionális és nemzetközi szervezeteket (mint például az UNESCO, EBESZ, az Európai Unió és az Európa Tanács) – volt jelen a regionális fórumok első fordulóján.

## VI. Ajánlások

### A. A kisebbség fogalmának munkadefiníciójával kapcsolatos ajánlások

79. A különleges jelentéstevő felhívja az ENSZ szerveit a kisebbség fogalma munkadefiníciójának tudomásul vételére a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke és az Emberi Jogi Bizottság joggyakorlata alapján, illetve arra, közöljék észrevételeiket azzal kapcsolatosan, ki számít a kisebbség tagjának, annak érdekében, hogy elfogadásra kerüljön és következetes módon közös megközelítés és magyarázat legyen alkalmazva, ez által hatékonyabban biztosítva a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak teljes körű és hatékony megvalósítását.

80. A kisebbségi jelentéstevő különösen javasolja, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR), egyéb ENSZ-intézmények és a szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies), illetve különleges eljárások, a zűrzavar és ellentmondás elkerülése érdekében az ENSZ-en belül, vizsgálják meg, hogyan írnák le azt, kit tekintenek kisebbségnek. A különleges jelentéstevő javasolja azon meghatározások használatának elkerülését, melyeket az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága korábban elutasított.

### B. A kisebbségek oktatásával, nyelvével és emberi jogaival kapcsolatos ajánlások

81. A különleges jelentéstevő, kisebbségi ügyekkel kapcsolatos mandátumának részeként, gyakorlati iránymutatások létrehozatalát javasolja annak érdekében, hogy ezek kézzelfogható útmutatást nyújtsanak a kisebbségek emberi jogainak tartalmáról és megvalósításáról, illetve az oktatás területén történő anyanyelvhasználatukkal kapcsolatban. Ezeknek *A nyelvi kisebbségek nyelvi jogai: gyakorlati útmutató a végrehajtáshoz* című dokumentum alapelveire kellene épülniük, azonban középpontba kell helyezniük az említett témát.

82. A nyelv hangsúlyosságára és fontosságára tekintettel a nyelvi kisebbségek identitásában, valamint a különleges jelentéstevővel az államok és egyéb érdekelték által megosztott jó gyakorlatok számos példája alapján, melyet az e témakörrel kapcsolatos kérdőívre adott válaszaikban fejtettek ki,<sup>21</sup> a kisebbségi jelentéstevő a továbbiakban is javasolja, hogy az útmutató az ENSZ összes, hat hivatalos nyelvén elérhetővé váljon, illetve széles

<sup>21</sup> A mintavételi kérdőívvel és a közreműködők listájával kapcsolatban lásd a mellékletet.



körben terjesszék az érdekelt felek számára mind az ENSZ-en belül, mind az egyéb nemzetközi és regionális és civil társadalmi szervezeteknél.

**C. A Kisebbségi Fórummal és a regionális fórumokkal kapcsolatos ajánlások**

83. A különleges jelentéstevő megismétli a Kisebbségi Fórum és a regionális fórum számos résztvevője által tett felhívást, és javasolja a konstruktív párbeszéddel kapcsolatos regionális megközelítés megerősítését és intézményesítését a kisebbségi ügyekben érdekelt felek között. Különösen javasolja, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) és az egyéb érdekelt felek fontolják meg, a kisebbségi különleges jelentéstevő mandátuma alatt, négy regionális fórum évenkénti gyakorlati megvalósítását és támogatását annak érdekében, hogy a regionális nézőpontok és keretek megfelelőbb módon kerüljenek bemutatásra, illetve hatékonyabb módon egészítsék ki a Kisebbségi Fórumot, mint a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek ügyével kapcsolatos párbeszéd elősegítésének és az együttműködésének fórumát, illetve a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat további végrehajtását.

**D. Egyéb ajánlások**

84. A különleges jelentéstevő tudomásul vette azt az ajánlást, mely a regionális fórumok és egyéb tevékenységek során gyakran említésre került, hogy a kisebbségek emberi jogait gyakrabban kellene kiemelni és elismerésükkel és védelmükkel kapcsolatban az ENSZ rendszerén belül egy részletesebben kidolgozott megközelítést kellene megfontolni. A jelentéstevő kiemelten javasolja, hogy az OHCHR, a különleges jelentéstevővel együttműködve, fontolja meg egy munkacsoport felállítását egy jövőbeli, a kisebbségek emberi jogaival kapcsolatos eszköz létrehozási lehetőségének megvizsgálásra, ugyanazon vonalak mentén, melyek a társadalom többi, háttérbe szorult és sebezhető részeinek, mint például a bevándorlók, fogyatékossgal élők és nők, érdekében jöttek létre.

## Melléklet

### **A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai: mintavételi kérdőív és a közreműködők listája**

#### **A. Mintavételi kérdőív**

**Benyújtási határidő: 2019. szeptember 30-ig**

#### **A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai**

A kisebbségi különleges jelentéstevő, Dr. Fernand de Varennes, az Emberi Jogi Tanács 34/6 határozata alapján lefektetett megbízásával összhangban tematikus jelentést mutat be az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 43. ülészakán, mely részletes elemzést tartalmaz majd, és kiemeli „A kisebbségek oktatását, nyelvét és emberi jogait”. A jelentés foglalkozik majd az oktatásban használt kisebbségi nyelvek elismerésével, védelmével és előmozdításával, beleértve a kisebbségi nyelvek oktatását és az azokon történő oktatást is, valamint az inkluzív pedagógiai és oktatói megközelítés elfogadását, azzal a szándékkal, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára a 2015 utáni fejlesztési program (SDG 4) nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban egyenlő hozzáférést biztosítsanak a minőségi oktatáshoz.

A jelentés javaslatokat és ajánlásokat is tartalmaz majd az összes érintett számára helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten, valamint beazonosítja a jó gyakorlatok és kezdeményezések egyes példáit, melyek elismerik és támogatják a kisebbségek nyelvi jogait, és elősegítik az oktatási rendszerekben a kultúrák közötti és multikulturális jelleget.

#### **Keret**

Az oktatás ügye, mint emberi jog, ennek körvonalai és kisebbségekre gyakorolt hatása a különleges jelentéstevő egyik tematikus prioritása. Ez egyben időszerű ügy is, mivel a világban élő kisebbségek manapság jelentős kihívásokkal néznek szembe a minőségi oktatáshoz való hozzáférés, és főként az olyan oktatás szempontjából, mely hozzájárul nyelvük és identitásuk megőrzéséhez.

Azok a törvények és politikák, melyek gondoskodnak az oktatás többnyelvű megközelítéséről és az ezzel kapcsolatos szolgáltatásokról, illetve amelyek korlátozásokat is alkalmaznak a kisebbségi nyelvek közszférában történő haszná-

latára, főként az oktatás nyelvvel kapcsolatban, gyakran azon a félreértésen alapulnak, hogy a kisebbségi nyelvekbe történő befektetés és a használatukhoz szükséges kedvező környezet kialakítása, valamint a további fejlesztések elidegenítenék a kisebbségeket a nemzeti/hivatalos nyelv megtanulásától, nyelvi elkülönülést eredményeznének, mely aláásná a kisebbség beilleszkedését és veszélyeztetné a nemzeti egységet, a társadalmi összetartást és a harmóniát.

Kutatások alapján a kisebbségi nyelvek, mind különálló tantárgyként, mind az oktatás nyelveként, történő beillesztése az oktatásba, valamint az oktatási és szakképzési programokba való interkulturális és többnyelvű módszerek és eljárások bevezetése közvetlen pozitív hatást gyakorolnak a kisebbséghez tartozó diákok iskolai teljesítményére, önbecsülésére és fejlődésére, valamint, általánosságban véve, a társadalomba való beilleszkedésükre.

Továbbá a kisebbségi nyelvek védelme és a kisebbségek oktatási szükségleteinek elismerése, tiszteletben tartása és támogatása a kisebbségek kulturális öröksége védelmének és megőrzésének, valamint a társadalom sokszínűsége és fejlődése előmozdításának meghatározó eleme, és ezáltal az etnikumok közötti feszültségek csökkentésének és a konfliktusok megelőzésének fontos tényezője.

2009-ben a Kisebbségi Fórum alakuló ülése a kisebbségeket és az oktatáshoz való jogot helyezte a középpontba, és javasolta, hogy az államok biztosítsanak a kisebbségekhez tartozó személyek számára megfelelő lehetőségeket anyanyelvük megtanulására vagy az anyanyelvükön való tanulásra, és ezek a lehetőségek a velük történő egyeztetést követően kerüljenek kiválasztásra. Egy további javaslat alapján a tanároknak, illetve a megfelelő oktatási anyagoknak és olvasmányoknak, beleértve a tankönyveket, elérhetőnek kellene lenniük a kisebbségek anyanyelvén.

Ezenkívül a különleges jelentéstevő 2017-ben megjelent „A nyelvi kisebbségek nyelvi jogai: gyakorlati útmutató a végrehajtáshoz” című kiadványának oktatásról szóló része kiemeli a kisebbségi nyelveken kialakított és megvalósított oktatási programokat a hivatalos nyelv(ek) tanítása mellett, mivel „az a nyelv, amelyet nem tanítanak, végül eltűnik”. Továbbá a gyakorlati útmutató hangsúlyozza, hogy a „nyelvi kisebbségek jogai emberi jogok”, és az oktatás „azzal foglalkozik, ami talán a kisebbségek központi nyelvi joga, valamint szintén alapvető a nyelvi sokféleség fenntartásához”. Az útmutató azt is kifejti, hogy „az anyanyelven történő minőségi közoktatást 'az oktatás lehetséges legvégső szakaszáig ki kell terjeszteni', beleértve, ott ahol ez megvalósítható, az egyetemi oktatást is.”

A tematikus jelentés foglalkozik majd a kisebbségekhez tartozó személyek minőségi oktatáshoz való hozzáféréseinek fennálló kihívásaival, és kiemeli a nemzeti tantervbe belefoglalt kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos jó gyakorlatokat, a kisebbségek oktatási programok kialakításába és megvalósításába történő hatékony bevonását, valamint egyéb pozitív jogi és politikai fejlesztéseket, melyek elismerik és biztosítják a kisebbségek saját anyanyelvükön való tanulásának jogát.

A különleges jelentéstevő az oktatási rendszerekben megvalósuló kisebbségi nyelvi integrációról szóló elemzésében különös figyelmet szentel a siketek, mint a nyelvi kisebbséghez tartozó személyek, oktatási szükségleteinek, a jelnyelvek kisebbségi nyelvként történő elismerésének és oktatási nyelvként történő bevezetésének az oktatás összes szintjén.

### **Benyújtással kapcsolatos felhívás**

A tematikus megbízással rendelkezők kialakult gyakorlatával összhangban a különleges jelentéstevő üdvözli az államok, ENSZ-szervek, regionális és nemzetközi szervezetek, állami emberi jogi intézmények, civil társadalom, tudósok és kutatási intézmények, valamint egyéb szereplők beadványait, melyek e célból javaslatokat kívánnak tenni. A beadványok tartalmazhatnak, például, ajánlásokat, igazoló és esettanulmányokat, valamint elemzéseket a következő témakörökkel összefüggésben:

1. Kérjük, tájékoztasson a konkrét jogalkotási, intézményi és politikai keretről, nemzeti és helyi szinten, melyek a kisebbségi oktatással, a kisebbségi nyelvek oktatásával, illetve az ezeken a nyelveken történő oktatással foglalkoznak, beleértve a jelnyelveket is. Kérjük, adjon meg példákat a kulcsfontosságú törvényekről, politikákról és gyakorlatokról, beleértve a jó gyakorlatokat, illetve ezek hiányát is.
2. Kérjük, adjon meg példákat a nyelvi sokszínűséggel kapcsolatos programokról, tananyagokról, többnyelvű és multikulturális szempontok és módszerek tanításban és tanulásban történő alkalmazásáról, melyek magukba foglalják a kisebbségi nyelvek és kultúrák tanítását és a kisebbségi nyelveken történő tanulást.
3. Kérjük, tájékoztasson azokról a kezdeményezésekről és programokról, melyek hatékonyan foglalkoznak a kisebbségeknek a minőségi oktatás elérése során felmerülő kihívásaival, beleértve a közvetlen és közvetett oktatási költségeket is.

4. Kérjük, adjon meg példákat az oktatói személyzet és oktatói adminisztrátorok képzési programjairól, beleértve az interkulturális képzéseket, melyek célja, hogy felkészítse őket a kisebbségekhez tartozó diákok oktatási szükségleteinek kezelésére.
5. Kérjük, adjon meg példákat a kisebbségek nyelvét beszélő oktatói személyzet, beleértve a kisebbségi közösségekből származó oktatási személyzetet, rendelkezésre állásának erősítésével kapcsolatos programokra és kezdeményezésekre.
6. Milyen kihívások merülnek fel a kisebbségekhez tartozó személyeknél az oktatáshoz való hozzáférés elősegítése érdekében szervezett programok és kezdeményezések tervezése és megvalósítása során, beleértve a szakképzést és szakmai gyakorlatot, illetve a kisebbségi nyelvek nemzeti tantervbe különálló tantárgyakként és az oktatás nyelveként történő bevezetésénél?
7. Kérjük, írja le, milyen mértékben és hogyan vonják be a kisebbségekhez tartozó személyeket és az őket képviselő szervezeteket az oktatási programok és tanterv megtervezésébe, megvalósításába és értékelésébe.
8. Kérjük, adjon meg bármilyen vonatkozó információt vagy statisztikát a kisebbségekhez tartozó személyek oktatáshoz való elérése szempontjából, lefedve az oktatás összes szintjét. Az ezzel kapcsolatos információ tartalmazhatja:

(a) az oktatási intézmények számát (állami és magán) az oktatás minden szintjén, beleértve a jelnyelveket, melyeket akár különálló tantárgyként tanítanak, akár az oktatás nyelvei, valamint arányukat az oktatási intézmények teljes számához képest. Kérjük, tüntesse fel a kisebbségi nyelvek oktatása, illetve az ezeken a nyelveken való oktatás átlagos heti óraszámát;

(b) a két/többnyelvű tanórák száma.

A fent említett témakörökkel kapcsolatos anyagok angol, francia és spanyol nyelven nyújthatók be a különleges jelentéstevő részére e-mailben a [minorityissues@ohchr.org](mailto:minorityissues@ohchr.org) címre 2019. szeptember 30-ig.

A benyújtott anyagokat nyilvános dokumentumokként kezelik, kivéve, ha erről a benyújtó eltérően rendelkezik, illetve a különleges jelentéstevő honlapján teszik közzé.

**B. A közreműködők listája:****Államok:**

Örményország, Ausztria, Azerbajdzsán, Kolumbia, Horvátország, Észtország, Finnország, Georgia, Görögország, Magyarország, Jordánia, Kirgizisztán, Lettorság, Libanon, Norvégia, Oroszország, Szenegál, Szerbia, Svédország, Ukrajna

**Nemzetközi és regionális szervezetek:**

Európa Tanács  
EU Alapjogi Ügynökség  
UNESCO  
UNHCR  
UNICEF

**Nemzeti emberi jogi intézmények:**

Ausztráliai Emberi Jogi Bizottság (Australian Human Rights Commission) – Ausztrália  
Nemzeti Emberi Jogi Bizottság (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) – Mexikó  
Defensor del pueblo de la nación – Argentína  
Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava – Bosznia-Hercegovina  
Közigazgatásért és az emberi jogok védelméért felelős biztos Hivatala (Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights, Ombudsman) – Ciprus  
Polgárok védelme (Protector of Citizens, Ombudsman) – Szerbia  
Grúziai Kirendelt Védő (Public Defender, Ombudsman) – Georgia

**Civil társadalmi szervezetek és tudományos szféra:**

Siketek Európai Uniója (European Union of the Deaf)  
Emberi Jogi Szövetség (Human Rights Association) – Törökország  
Tibetért Nemzetközi Mozgalom (International Campaign for Tibet)  
Minority Rights Group International  
Scholars at Risk  
Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO)  
Nemzetközi Emberi Jogi Bizottság (International Human Rights Committee)  
Könyvtári Egyesületek Nemzetközi Egyesülete (International Association of Library Associations)  
International Service for Human Rights  
Lett Emberi Jogi Bizottság (Latvian Human Rights Committee)

Legal Information Centre for Human Rights – Észtország  
Maat for Peace, Development and Human Rights  
Vassar Főiskola (Vassar College)  
Ujgur Világkongresszus (World Uyghur Congress)



# Tartalom

Szerzőink	5
Bevezetés	7
<b>TANULMÁNYOK</b>	
<b>GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS: Együtt élő nyelvek joga – a nyelvhasználat szabályozásának négy sarkalatos területe</b>	9
<b>KONTRA MIKLÓS: (Nyelvi) emberi jogok és/vagy biztonságpolitika</b>	19
<b>NAGY NOÉMI: Érték, identitás, konfliktus, részvétel és emberi jogok – a nyelvi jogok többszemponú megközelítése</b>	29
<b>VIZI BALÁZS: Területi elv és a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák</b>	39
<b>YEMSERACH LEGESSE HAILU: Az etiópiai szövetségi kormány nyelvpolitikája és a nyelvtörvény, valamint annak hatásai a tisztességes eljárásra és az amhara nyelvet nem beszélő vádlottak jogaira</b>	65
<b>DOKUMENTUMOK</b>	
<b>A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai</b>	85